

UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA

UNIVERSITAT DE VALENCIA

MAESTRIA EN DESARROLLO LOCAL MENCIÓN MOVIMIENTOS SOCIALES

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER

**TÍTULO: DISEÑO DE UN MODELO DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PARA EL
MUNICIPIO DEL CANTÓN SARAGURO**

AUTOR: Vicente Guamán Lima

TUTOR: Dr. Víctor Hugo Torres

FECHA: Diciembre del 2010

DEDICATORIA

Este trabajo de investigación dedico a mis padres, a pesar que ya no están en este mundo, son la fuente de mi inspiración, ya que fueron quienes me enseñaron a dar los primeros pasos en mis estudios universitarios, que fue suficiente para continuar preparándome hasta la actualidad.

INDICE

	No Pág.
INDICE DE GRAFICOS.....	5
INDICE DE CUADROS.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPITULO I.....	11
1. GOBERNANZA EN AMERICA LATINA.....	11
1.1 Conceptos de gobernanza.....	12
1.2 Dimensiones de la Gobernanza.....	15
1.3 Gobernanza local.....	15
1.4 Gobernanza, convenciones e instituciones.....	16
2. PLANIFICACION ESTRATEGICA Y DESARROLLO LOCAL PRODUCTIVO....	17
2.1 Elementos para lograr un proceso de desarrollo local exitoso.....	18
2.2 Algunos elementos que retrasan el desarrollo local.....	19
3. NOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.....	20
4. TIPOS DE PARTICIPACION SOCIAL.....	21
4.1 La Participación social como formación permanente.....	22
4.2 La participación social como un proceso situado.....	23
4.3 La participación social como un proceso conflictivo.....	23
4.4 La participación social como una practica instituyente.....	24
5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
6. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: DEFINICION, ORIGEN, BENEFICIOS.	26
7. CONDICIONES PARA IMPLANTAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO....	28
8. PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	29
9. CONTROL SOCIAL.....	30
CAPITULO II.....	32
1. ANALISIS DE LA BASE LEGAL APLICABLE AL MUNICIPIO.....	32
2. EL CANTON SARAGURO.....	33
2.1 Los servicios básicos, infraestructura y equipamiento.....	34

2.2 Recursos Naturales.....	36
2.3 Agricultura y ganadería.....	36
2.4 La población y la economía local.....	36
3. ORGANIZACIONES SOCIALES Y REDES LOCALES.....	39
4. EL GOBIERNO LOCAL MUNICIPAL.....	40
4.1 Objetivos.....	40
4.2. Política de acción de la entidad.....	40
4.3 Organización.....	41
CAPITULO III.....	43
1. DISTRIBUCION TRADICIONAL DEL PRESUPUESTO.....	43
1.1 Limitaciones.....	44
2. OBJETIVOS Y FINALIDAD.....	45
2.1 General.....	45
2.2 Específicos.....	45
2.3 Finalidades.....	45
3. FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	46
4. ACCIONES A DESARROLLARSE EN CADA FASE.....	47
4.1 Programación.....	47
4.2 Formulación y aprobación.....	52
4.3 Ejecución del presupuesto.....	55
4.4 Evaluación.....	57
5. INSTITUCIONALIZACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	60
5.1 Generación de conflictos de poder.....	61
5.2 Obstáculos.....	61
CAPITULO IV.....	63
CONCLUSIONES.....	63
BIBLIOGRAFIA.....	66
ANEXOS.....	68

INDICE DE GRAFICOS

	No pag.
Gráfico No 1: Planeamiento estratégico e indicadores de desempeño.....	50
Gráfico No 2: Proceso de ejecución presupuestaria.....	55

INDICE DE CUADROS

	Pag. No
Cuadro No 1: Numero de habitantes por parroquia.....	37
Cuadro No 2: Ingreso anual de una familia campesina.....	38
Cuadro No 3: Incidencia local de la pobreza.....	38
Cuadro No 4: Distribución del presupuesto por parroquias.....	44

INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años, América Latina y especialmente en el Ecuador, estamos viviendo una crisis de gobernabilidad, la misma que es rechazada por los actores sociales exigiendo la participación. Situación que ha llevado a realizar críticas en contra del modelo de Estado, porque son Estados ineficientes, inequitativos, vulnerables a corrupción y con una gestión tradicional; además de altos niveles de pobreza que siguen afectando a grandes sectores de la población especialmente de la zona rural.

Esto ha conllevado que varios Gobiernos seccionales generen propuestas que estén encaminadas al fortalecimiento de la participación ciudadana y la inclusión social, por lo que se ha generado varias experiencias latinoamericanas destacándose la aplicación de procesos de presupuestos participativos.

Participación en términos generales, es uno de los conceptos más utilizados en la práctica social y uno de los menos consensuados, dado el carácter ideológico que lo envuelve. La participación de un contingente determinado de la población, es concebida desde un punto de vista de inclusión/exclusión en ciertos sectores específicos.

En nuestro país, este proceso se justifica debido a que existe El Plan Nacional de Desarrollo, el mismo que es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y asignación de recursos públicos; y en donde se coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos autónomos descentralizados.

De acuerdo a esta norma constitucional ecuatoriana, la aplicación de métodos participativos en todos los Gobiernos seccionales es de carácter obligatorio, e indicativo para los demás sectores. Esta norma establecida, es una ventaja, ya que varias de las instituciones del Estado poco o nada planifican para invertir los recursos del Estado; ante esto, el presupuesto participativo, se constituye como una alternativa relevante, debido a que los otros modelos que han venido aplicando por varios años en la administración municipal, no dan resultado alentadores para el desarrollo de los pueblos.

La nueva Constitución que está en vigencia desde el 20 de octubre del 2008, está orientando principalmente a establecer formas renovadas de participación ciudadana, de organización y funcionamiento del Estado, así como también la rendición de cuentas tiene que ser institucionalizado en los Gobiernos seccionales. Esto seguramente provocará ajustes en los roles y responsabilidades en estos niveles de Gobierno, así

como en la participación directa de los actores públicos y privados en la gestión, que será mas activa para la construcción de una propuesta colectiva.

La transparencia pública, es una de las debilidades que se observa, no solamente en el Gobierno Local del cantón Saraguro, sino también en instituciones de otras localidades. Es obvio que si existe transparencia, habrá menos posibilidad de corrupción, pero para que esto ocurra, la ciudadanía debe involucrarse, y así se pueda llevar un estricto seguimiento y control social, sobre los recursos económicos que existe en este Gobierno local. De esta manera, la participación ciudadana pasa a ser un requisito para la eficaz aplicación de la democracia, pues cada vez, es más evidente que los poderes públicos, han de contar con la participación de todos los colectivos, que representan intereses diversos, en el proceso de delimitar lo que es el interés general y en las estrategias para llevarlo a efecto.

En términos generales, el presupuesto participativo se inicia en el año 1989 en Porto Alegre, Brasil. Luego en el año 2000, se da la masificación en la Región Andina, en los países de: Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia, seguido con algunas ciudades del Cono Sur y Centro América. En la actualidad, hay más de 300 Gobiernos Seccionales de América Latina y más de 15 en el Ecuador que aplican presupuesto participativo.

La descentralización obliga a que el municipio deje de ser una instancia prestadora de servicios, entendida como intermediaria entre la ciudadanía, el Gobierno central y la provisión de los servicios básicos. En esta nueva propuesta de descentralización del Estado, el municipio debe convertirse en eje de desarrollo local; por cuanto, será la instancia en la que genere la verdadera conciencia democrática, no solo desde la representatividad, sino desde la participación consiente de los actores sociales, tales como: organizaciones barriales, organizaciones de jóvenes, de mujeres, deportivas, estudiantiles, comunidades, en su condición de ciudadanos demandantes de servicios de calidad.

El lugar de estudio se centra en el cantón Saraguro, perteneciente a la provincia de Loja, lugar donde existe una población indígena y mestiza, siendo este, el único cantón de la provincia de Loja, que ha logrado mantener los rasgos culturales, característicos de los pueblos originarios del Abya Yala.

Es importante mencionar que las administraciones de turno, realizadas hasta la actualidad; las autoridades electas, han llegado con grandes promesas en sus propuestas de trabajo, para el desarrollo de las comunidades y parroquias de este cantón; sin embargo, no han podido llenar las expectativas de la población saragureña.

Los planes de desarrollo cantonal se han elaborado constantemente, pero estos, no han constituido como una herramienta eficaz de trabajo. El primer Plan de Desarrollo cantonal se realizó en el año 2001, en donde se elaboró con la participación de algunos actores de la sociedad. En este documento constan las necesidades que poseen cada una de las parroquias y comunidades, pero no se indica la metodología para la distribución del presupuesto. Para corroborar la eficacia de este Plan de Desarrollo Cantonal, en el mes de agosto del año 2004, se procedió a contratar un equipo consultor para que realice la evaluación. En este se determinó un escaso avance en la ejecución de lo planificado, concluyendo que solamente se ha cumplido un 40% de las obras planificadas.

A partir del año 2005, se realiza un nuevo Plan de Desarrollo Cantonal, en este consta la iniciativa para la distribución del presupuesto participativo. En esta primera iniciativa, se considera solamente el 30% del presupuesto total para la distribución participativa; mientras que el 70% queda para que sea distribuida a consideración de la máxima autoridad municipal. Esta práctica se ha venido realizando año tras año, pero los resultados que se observa no constituyen un gran avance para el desarrollo del cantón Saraguro.

En este trabajo de investigación que se realiza, se pretende que sea de gran utilidad para las autoridades municipales del cantón Saraguro, es por eso que se anima a utilizar como una herramienta de trabajo y se constituya un aporte para lograr una mejor planificación y utilización de los recursos económicos. Además, se plantea la institucionalización de la rendición de cuentas y un eficaz control de los recursos económicos que se genera dentro del municipio del cantón Saraguro.

El objetivo principal de este trabajo es diseñar una metodología participativa, para la distribución y evaluación del presupuesto que existe en el municipio de Saraguro y de esta forma maximizar su utilización de los recursos, para atender las obras prioritarias de las parroquias y comunidades del cantón.

Para cumplir con este objetivo, el contenido del estudio está estructurado en cuatro capítulos. El capítulo I, consta del marco conceptual, en este se indican los conceptos de ítems relacionados a este estudio; como gobernanza; planificación estratégica y desarrollo local; presupuesto participativo; participación ciudadana con sus diferentes tipos; control social y desarrollo. El capítulo II, se refiere a la descripción general del contexto del cantón Saraguro, lugar en donde se realiza el estudio; además, se describen los principales actores existentes. En el capítulo III, se realiza la propuesta metodológica para la distribución del presupuesto participativo, que constituye la parte

central de la propuesta; y finalmente en el capítulo IV, se realiza las conclusiones del estudio.

La garantía para el cumplimiento de esta propuesta dependerá en gran parte de la apropiación que lo realicen los actores sociales de la localidad. Si bien es cierto, la municipalidad tiene incorporado dentro de su estructura a la cámara edilicia, que es la encargada de tomar las decisiones en seno de esta entidad. Pero el poder que tiene esta cámara, puede quedar bajo las decisiones que se tome en el seno del parlamento cantonal, que vendría a constituirse como la máxima instancia; y así el alcalde tendrá ese gran respaldo de la ciudadanía, para que se ponga en práctica esta propuesta.

Es importante destacar que este trabajo se realiza gracias a la colaboración de personeros de la municipalidad, así como también con el aporte valioso de amigos y amigas que se encuentran trabajando en instituciones que tiene incorporado dentro de sus agendas, el trabajo con presupuestos participativos; debido a que actualmente se ha convertido en un tema de interés nacional e internacional.

CAPITULO I

GOBERNANZA Y PARTICIPACION SOCIAL

1. GOBERNANZA EN AMERICA LATINA

A lo largo del siglo XX, América Latina experimentó profundos cambios, el área de desarrollo del planeta que ha experimentado mayor crecimiento urbano, la región entera pasó predominante rural a predominante urbano, entre 1950 y 1990. Con relación al proceso de urbanización, en 1925 tan solo una cuarta parte de la población total vivía en asentamientos urbanos, mientras que para 1990, la mayoría de los países con poblaciones superiores al millón de habitantes tenían más de la mitad de sus habitantes localizados en zonas urbanas.

Es interesante observar que la tendencia general de crecimiento presenta un cambio durante la década de los 80; varias de las ciudades con mayor crecimiento continuo, presentan niveles bajos de migración y aun mas bajos en crecimiento población local; estos cambios están determinados básicamente por la crisis económica que la mayoría de los países latinoamericanos experimentó durante esta década, periodo de profundos cambios estructurales y políticos; muchos países retoman a formas de Gobierno democrático, mientras que las políticas neoliberales impactan claramente el numero de empleos disponibles en las ciudades, así como los montos destinados a la inversión social, reduciendo la oferta presentada en la ciudad.

Son muchas las preguntas relacionadas con la gobernanza que surge en medio de este panorama de cambios profundos y contradictorios. En consecuencia, hay evidencia de un incremento importante en el número de proyectos relacionados con la gobernanza y con la problemática de la ciudad a partir de la década de los 80, lo cual es consistente a la vez con el posicionamiento del concepto de gobernanza como concepto clave en el debate político.

Dos procesos han orientado principalmente la búsqueda de cambios en la distribución del poder y el surgimiento de nuevas formas de gobernanza: descentralización y desconcentración. En la década del 80 se da un amplio debate, en el ámbito regional, a cerca de la distribución de poderes y las relaciones entre los Gobiernos locales y nacionales; como resultado diversas políticas son puestas en marcha, estas pueden

agruparse en cuatro grandes tendencias: desconcentración, delegación, devolución y privatización.

De una manera u otra, los países latinoamericanos han estado y están comprometidos en la creación de formas de gobernanza más democráticas, de nuevas formas de relación entre los sectores sociales y políticos, que posibiliten y expresen las características deseadas.

Suele confundirse y conviene distinguirlo de gobernabilidad y gobernanza. Los dos términos se usan muy a menudo indistintamente en el ámbito de las ciencias sociales y de las relaciones internacionales. Sin embargo, se refieren a realidades distintas. Por eso es importante diferenciar con atención estos dos conceptos que, aunque son complementarios, no tienen el mismo significado. Gobernabilidad es la capacidad o habilidad de gobernar, que pone énfasis en el orden, la estabilidad; mientras esta capacidad radica en el hecho de que se pueda administrar ordenadamente algo, la Gobernanza refiere a procesos de interacciones y actores diversos, y considera el resultado del proceso.

1.1. Conceptos de Gobernanza.- Cuando nos referimos a este tema, no es tan fácil definir un solo concepto, puesto que existen varias afirmaciones realizadas por personas que dedican su tiempo a la investigación en este campo. En forma general, se trata de un concepto del orden político como proceso integral, en que el Gobierno se entiende de manera relacional, o de redes, como pura administración estatal, encuentra legitimidad y eficiencia en sus interacciones y dinámicas con los demás actores no estatales, denominados genéricamente como sociedad civil, es por eso que se ponen diferentes puntos de análisis realizados por los investigadores.

En los extremos de este continuo, algunos defienden el uso y utilidad metodológica del concepto porque pone el énfasis en las interacciones público-civiles, entregando más protagonismo a la sociedad civil que el concepto anterior de Gobierno o gobernabilidad a secas, y que entraña un lenguaje y unas categorías neutras, más objetivas para describir y analizar esas interacciones y sus posibilidades. Más aún, cuando se asocia estrechamente a la dimensión normativa de una buena gobernanza, entendida como participativa en lo político y justa en lo social, económico, cultural y ambiental.

Con todo, desde el ángulo analítico, el núcleo esencial y básico del concepto. La relación entre Estado y Gobierno, por un lado, y sociedad civil, por otro, a través de las reglas, regulaciones y éticas definidas y en juego, es un dispositivo en gran medida ineludible, dada la creciente extensión de su uso. Y, según nuestro punto de vista,

también resulta plausible y útil para abordar los problemas y urgencias actuales. No obstante, las definiciones y perspectivas de la noción de gobernanza son variadas y merecen la pena diferenciarlas.

Hay que advertir que la confusión es grande. En algunas obras hallamos el término gobernanza referido de manera muy general a las distintas manifestaciones empíricas de las adaptaciones del Estado a su ambiente externo. En otras ocasiones, sin embargo, encontramos representaciones conceptuales o teóricas más elaboradas sobre la coordinación de los sistemas sociales y, en especial, sobre el papel del Estado en dicha coordinación.

Un criterio delimitador típico de los distintos conceptos de gobernanza es la centralidad que se concede al actor estatal en el análisis de la conformación de decisiones. En esta línea, Peters (1996), diferencia entre las nociones tradicional y moderna del concepto de gobernanza. Desde la perspectiva tradicional, el análisis se refiere a cómo el actor estatal es capaz de ejercer control sobre el resto de las agencias de Gobierno, sobre la sociedad y la economía.

Este concepto analítico se centra en el actor público y la cuestión aquí estaría en determinar en qué medida el Gobierno sigue teniendo la capacidad de dirigir. Desde el punto de vista empírico, se trataría de determinar si un Gobierno es capaz de gobernar, mientras que, normativamente, la idea es que un Gobierno eficaz es algo bueno en sí mismo, la acción estatal es necesaria para guiar la acción pública hacia la consecución del interés público. Existe por tanto una presunción de que la sociedad no podría alcanzar dicho interés público y por tanto, se requiere la intervención de la autoridad del Estado.

El enfoque moderno de gobernanza se aleja de la perspectiva anterior y tiene a su vez, dos versiones, una positiva y otra negativa. La versión negativa, resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la administración. La versión positiva, por su parte, apuntaría a que existan recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados.

De hecho, al interior de cada área de política nos encontraríamos en la mayoría de los casos con una gobernanza eficaz, con la mayoría de los actores implicados en la naturaleza del problema y en sus soluciones. El elemento normativo aquí es que la sociedad debería ser capaz de gestionar muchos de sus intereses sin la intervención del

Estado; es más, se argumenta que el capital social es necesario para una buena gobernanza (Putnam, 1993).

Distinta resulta la aproximación de otros autores a la noción de gobernanza y que consiste en avanzar una definición de mínimos de gobernanza, coinciden en reconocer que el término tiene diferentes acepciones o versiones (Hirst, 2000; Rhodes, 2000). La conclusión de ambos es que no existe un concepto único de gobernanza más allá de una noción muy general, sino que el fenómeno será diferente según nos movamos en un ámbito de la actividad política.

Según Hirst (2000), se refiere a cinco empleos del concepto de gobernanza. En el campo de desarrollo económico; en el área de las instituciones y regímenes internacionales; como gobernanza de corporaciones; referido a la expansión de la nueva gestión pública; referido a las nuevas prácticas de coordinar actividades a través de redes, partenariados y foros deliberativos.

Según Peters (1996), menciona que, no es suficiente comprender el comportamiento de un actor concreto y parten de la presunción implícita de que las estructuras sociales tienen más poder explicativo que los actores y sus recursos individuales. Aquí, lo que tenemos es un cambio en la unidad de análisis, pasándose de analizar al actor como unidad a centrarse en el conjunto de relaciones que constituyen las redes. En esta visión, las redes se conciben como conjunto de relaciones relativamente estables y en continuo funcionamiento, que movilizan recursos dispersos, todo ello con el fin de articular una acción colectiva que permita dar soluciones a problemas.

Algunos autores plantean que gobernanza es un concepto que ha pasado de la oscuridad relativa a la popularidad, entre 1990 hasta la actualidad. La mayoría de quienes lo utilizan se refieren a formas de tomar decisiones, pero no todos coinciden en como son o deben ser estas formas. Una de las acepciones mas utilizadas inicialmente afirmaba que, gobernanza es el arte de manejar sociedades y organizaciones, esta definición ha sido criticada por ser una expresión de formas de gobernanza muy jerárquica y de control; y, para muchos esta definición no se adecua a los nuevos patrones que emergen de los esfuerzos de la democratización y descentralización, ni al paradigma de democracia deseada.

Desde la perspectiva centrada en el Estado, gobernanza es definida como el arte de liderazgo público, en el cual, el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública y la capacidad del Gobierno son elementos críticos para la

buena gobernanza. Esta perspectiva enfatiza la necesidad que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad y adjudica al Estado este papel.

1.2. Dimensiones de la gobernanza.- Este breve recorrido por las diferentes aportaciones dadas al concepto de gobernanza ha permitido acercarnos a la diversidad de enfoques que puede tener el concepto. Las dimensiones sobre las que se articulan las distintas nociones son:

- La inclusión de fenómenos dentro de la noción de gobernanza. Tendríamos por un lado perspectivas que consideran como gobernanza cualquier esquema decisorio, en el que exista una incorporación de actores distintos del Estado en los procesos de formulación e implementación de alternativas; y, en el otro extremo nos encontraríamos con que gobernanza sólo podría ser considerada determinadas redes organizadas, estables, y con unos patrones de interacción entre sus miembros que explican los resultados de las políticas.
- El ámbito de la política sobre el que se aplica la noción de gobernanza. En esta aproximación, no nos encontramos ante un concepto analítico, sino simplemente ante el reconocimiento de que hay transformación en los modos de ejercer el poder político y la constatación de que existen algunas áreas de Gobierno donde se experimentan más intensamente esos cambios.

1.3. Gobernanza local.- Lo expuesto en las líneas precedentes sobre los cambios acontecidos en el ejercicio del poder político-explicitado en la transición del Gobierno a la gobernanza, se predica tanto del Gobierno central del Estado como de los Gobiernos subestatales, sean estos el regional o el local. De hecho, puede afirmarse que, al menos en los sistemas políticos de los Gobiernos locales han experimentado un cambio en la misma dirección, forzados por retos como: la competencia política, las reformas institucionales en la gestión pública y los desafíos que tienen ante las democracias representativas.

Existen algunos fenómenos que se observan en los sistemas de Gobierno y que constituyen el origen del cambio, entre los principales tenemos los siguientes:

- La internacionalización de la economía.- Gran parte de las organizaciones económicas, se han disociado de las fronteras nacionales y el control político al que estaban sometidos.

- Una mayor implicación del sector privado en las decisiones y políticas locales. Los líderes locales construyen alianzas con las empresas, comportándose ellos mismos como empresarios. Se interesan cada vez más por relacionarse y articular sus estrategias con el mundo empresarial al constatar también que las políticas de desarrollo económico lanzadas unilateralmente no han funcionado en la mayoría de los casos y la incorporación activa de los líderes del sector privado, en dichas políticas contribuye a desbrozar el camino para el desarrollo de las ciudades.
- Transformaciones en los propios contenidos de las políticas. En parte debido a la internacionalización de la economía y también a cambios de orden social, los responsables políticos locales se ven afectados en sus tareas como proveedores de servicios públicos. En tales contextos de cambio, los Gobiernos locales se ven forzados a ser más flexibles, adaptables e innovadores.
- Nuevas formas de participación política. Se observa cada vez un mayor índice de desafección política y de descontento entre los ciudadanos con respecto a los productos del Gobierno. Los niveles de participación electoral son cada vez más bajos y los ciudadanos están también cada vez más dispuestos a participar en formas no convencionales de comportamiento político, resultando más activos en asociaciones y grupos de interés y menos interesados en la acción de los partidos políticos tradicionales.

De esta manera, toda reflexión sobre la gobernanza en la región, debe partir de un hecho básico fundamental. Que los sistemas formales democráticos, de hecho, no han logrado incluir y entregar real ciudadanía e igualdad de derechos a las grandes mayorías y de que están llegando a la conclusión que eso tiene que ver justamente con las formas democráticas.

1.4. Gobernanza, convenciones e instituciones.- Algunos autores introducen en el análisis espacial esta noción (gouvernance), como forma de organización inter - organizacional, más allá de sus relaciones mercantiles. Se trata de una teorización compleja, surgida de reflexiones ampliadas en el dominio de la organización industrial, la división social del trabajo, las instituciones, convenciones y las localizaciones posibles.

Dirigir una sociedad consiste entonces en lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades, en el entendido que la coordinación no puede lograrse mediante subordinación o mando; sino a través de interacciones deliberadas entre los actores

gubernamentales y extragubernamentales que, para realizar sus fines tienen que tomar en consideración los fines y recursos de los demás, intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen.

Esto da forma a lo que se llama gobernanza reticular o por redes, la gobernanza por redes interorganizacionales. En suma, el concepto de nueva gobernanza consiste en el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse, para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia de una asociación, coproducción y corresponsabilidad entre el Gobierno y las organizaciones privadas sociales.

Es en el marco de la nueva gobernanza, en donde se tienen las mejores prácticas de desarrollo social, que han incrementado la riqueza de las sociedades y cerrado razonablemente brechas de desigualdad de los habitantes de una localidad, que en este caso corresponde al cantón Saraguro.

2. PLANIFICACION ESTRATEGICA Y DESARROLLO LOCAL PRODUCTIVO

Las metodologías y técnicas de planificación estratégica son consecuencia de una evolución histórica que tiene inicios en la revolución industrial en el siglo XVIII, en Inglaterra y Alemania. Fueron los pensadores económicos de las teorías clasistas, y posteriormente de las teorías neoclasistas, quienes influyeron en el proceso histórico de los sistemas de planificación en los ámbitos macro y micro.

Más tarde, las teorías de la planificación estratégica fueron desarrolladas en herramienta microeconómica por una serie de investigadores y estudiosos que perfeccionaron este instrumento y su metodología.

Este concepto de planificación estratégica como conocemos en la actualidad surge en los años ochenta, en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicado en primera instancia a la empresa privada, con el fin que a partir de esta, alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado, teniendo presente siempre los movimientos de la competencia para alcanzar un único objetivo y el éxito empresarial.

Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo local, regional y nacional, en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean competitivos. Así, esta herramienta sirve para rescatar ciertas

características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base para el desarrollo local.

De cualquier forma, los principios que rigen la planificación estratégica del territorio resultan en gran medida distintos de los que alientan a las empresas privadas, máxima participación en la selección de objetivos y acciones, máxima divulgación de las estrategias seccionales, organización específica para la puesta en marcha de una política de planificación urbana, organización mixta en la que participen los máximos responsables del Gobierno local, junto a los máximos responsables de los actores económicos y sociales, realización de acciones emprendidas sectorialmente con proyección multi o transectorial y búsqueda de bienestar colectivo fundado en la satisfacción de los intereses diversos.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores del juego.

Una forma de entender la realidad de lo local, es hacerlo usando como referencia la comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre miembros de un grupo de personas; es decir, todos los miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno.

El desarrollo local no ha sido en la región algo automático, producto de medidas de descentralización. El confeccionar un plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita el desarrollo de un territorio. El ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales. Solo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, la integración entre los agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos, generaran condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de pequeños emprendedores y de experiencia en producción comunitaria.

2.1. Elementos para lograr un proceso de desarrollo local exitoso.- De acuerdo a Elizalde (2003), para lograr un desarrollo local exitoso se debe considerar los siguientes aspectos:

- Es necesario adoptar un enfoque multidimensional para escapar de los planes tradicionales que ponían mayor énfasis en lo sectorial, sin olvidarse de nutrirse de experiencias anteriores.
- Debe existir una participación de todos los actores para poder contar con una masa crítica que pueda pensar en lo local y además lleve a un proceso que oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común de desarrollo.
- Es imperativo contar con agentes e instituciones de desarrollo que pongan a disposición de los actores locales los instrumentos y las herramientas para que dinamicen sus actividades, ya sean económicas, sociales o culturales. Además, no hay que perder de vista la necesidad de lograr una unidad de criterios entre los procesos inducidos y los procesos endógenos.
- El agente público debe provocar contextos de desarrollo, ambiente industrial y espacios de innovación para que la iniciativa privada encuentre atractivas localizaciones para la inversión. Es necesario por otra parte la elaboración de una estrategia común y consistente, validada financieramente por la institucionalización de formulas de financiación publico-privadas, que no sean exclusivamente tributarias de los presupuestos públicos.
- El Gobierno local es capital para trasladar los valores, principios y criterios de la globalización a lo concreto del municipio. El desarrollo local pasa necesariamente por la potenciación de mesoestructuras urbanísticas y el fortalecimiento del tejido social local, el aprovechamiento de los recursos endógenos, la eliminación de las desigualdades territoriales y la movilización del ciudadano a través de nuevas formulas participativas en los ámbitos político, social y obviamente en el económico.

2.2. Algunos elementos que retrasan el desarrollo local.- Es necesario que también se tome en cuenta algunos elementos que pudieran debilitar o retrasar el desarrollo local, estos son los siguientes:

- Debilidad y poca convicción en el Gobierno local sobre el papel de la planificación.
- Autoridades locales con débil percepción de la necesidad de crear en consenso una visión de futuro.

- Sectores productivos desvinculados de reales oportunidades de desarrollo y de consenso local.
- Líderes locales con visión cortoplacista y excesiva dependencia del nivel central.
- Temor de abrir espacios de debate por posiciones políticas, autoridades con una visión del desarrollo y estilo de gestión tradicional.

Cuando se habla de desarrollo local, debe incorporarse al discurso una visión estratégica de un territorio y definir la forma en que se va lograr el bienestar de todos los habitantes allí asentados. La formación de actores es fundamental, en caso de que exista capacidad de iniciativa endógena, será necesario sistematizar la forma participativa y a través de facilitadores.

3. NOCION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

La noción de participación ciudadana en programas públicos supone reconocer la articulación de una lógica de actuación individual y una colectiva en un ámbito público. Es decir, supone reconocer la existencia de un acto de voluntad individual de participar, articulado en una acción colectiva y organizada e inscrita en un espacio de articulación, en el que se procesan decisiones acerca de procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan la vida cotidiana de los actores involucrados.

Así entendida, la participación implica un acto de voluntad individual, es decir, supone la decisión del individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de medir si los costos de la participación como son el tiempo, esfuerzo personal, perjuicio por dejar de realizar otras actividades, superan o no el valor que el individuo, asigna al beneficio (material o simbólico) que espera obtener. Sin embargo, la participación trasciende el acto individual. Su efectividad depende de que dichas voluntades individuales se articulen en una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

La participación es un proceso por medio del cual los actores sociales influyen y comparten el control de las iniciativas y de las decisiones de los recursos que los afectan. Dichos actores pueden estar más o menos organizados o bien constituirse como tal en el proceso mismo de participación.

Numerosos autores coinciden en señalar la distinción entre la participación ciudadana concebida como medio, de la participación concebida como fin (BID, 2005). Denomina a la primera como perspectiva utilitaria de la participación, mientras que asocia la participación como fin. Como medio, la participación ciudadana es utilizada para alcanzar los objetivos definidos por las instituciones, como una alternativa estratégica emergencial o de intervenciones prioritarias para completar los recursos institucionales. La participación concebida como fin, en la medida en que reconoce el derecho de la población a participar en la toma de decisiones, amplía el espacio democrático en las instituciones.

De acuerdo a Grau (1991), citado por Irrazaval (2005), la participación ciudadana se refiere a las experiencias de intervención de los individuos y los grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales. Constituye asimismo, un medio de socialización de la política que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos, para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

4. TIPOS DE PARTICIPACION SOCIAL

De acuerdo a Catenazzi y Chiara (2009), las experiencias de participación ciudadana en el marco del desarrollo de políticas y programas públicos pueden comprenderse como instancias de articulación de actores promovidas desde el Estado o gestionada por éste, como resultado de las demandas de la población. Así entendida, el desarrollo de procesos de participación supone considerar previamente los siguientes aspectos:

- La presencia del Estado, no como un actor único, sino como un actor central en el entramado de actores que la política y/o el programa definen.
- La presencia de actores diversos que se definen en función del problema en el que la política y/o programa pretende intervenir.
- La identificación de aquellos momentos claves en el proceso de la política que constituyen oportunidades para la participación.
- La direccionalidad o sentido en torno al cual se propone generar un cambio en relación al problema sobre el cual se interviene.

- La definición conjunta y voluntaria, así como la explicitación de las reglas de juego en torno a las cuales, los actores se articulan en el marco de una determinada cuestión.

En este marco, se identifica y analiza algunos de los aspectos que contribuyen a definir y a redefinir, a lo largo del tiempo los alcances de la participación. Ante lo cual, se identifica los siguientes tipos de participación social.

4.1. La participación social como formación permanente.- En la era moderna, hasta hace muy pocos años, la educación se veía como un proceso que debía darse en los primeros años de la vida al interior de una escuela; sin embargo, el desarrollo tecnológico y las evidencias científicas de las capacidades cerebrales casi ilimitadas nos han llevado a replantear un nuevo paradigma educativo.

Existen aprendizajes que no fueron adquiridos en las aulas escolares, la capacidad de dialogar, la elaboración de alimentos, la formación de los hijos, el sobreponerse a la adversidad, son sólo algunas muestras de que el hombre aprende en todo momento de todo, hasta el último momento de su vida. Cuando se organiza para resolver su cotidianidad y en compañía de sus semejantes emprende acciones para mejorar su entorno, aprende a dialogar, a trabajar en equipo, a planear o en caso contrario a cómo no deben hacerse las cosas.

Se puede deducir que al avanzar en este proceso dialéctico el hombre se transforma y transforma todo, cuando se dice que todo es así, porque parte de una visión holística y sistémica, al cambiar su percepción como consumidor, también se transformará en el ámbito familiar, en el educativo, en el laboral y así sucesivamente, por eso es deseable que esté participando en diferentes organizaciones formales e informales, porque el marco referencial de cada una de ellas le permitirá reflexionar y aprender de escenarios distintos, que enriquecerán los cotidianos.

En la medida en que el individuo se percata de la importancia de llevar a cabo acciones que mejoren su entorno, se ve en la pertinencia de asentarlos en los documentos que van a regir su actuar, he aquí un aspecto que está relacionado con el marco legal y la participación social; los expertos en leyes son un factor importante para que una sociedad cuente con normas actualizadas y modernas, pero una sociedad que esté activa, viva, que proponga, que presione y exija a los demás y a sí mismos será determinante para contar con normas justas, actuales y equitativas para una convivencia pacífica y armónica.

Por otra parte, una sociedad en constante cambio y evolución, genera nuevas condiciones, circunstancias, que deben ser analizadas y reguladas por el legislador, lo que permite el avance de la norma jurídica, la ubicación en nuevos terrenos del derecho, por ejemplo, hace treinta años era casi nula la literatura sobre derecho informático, hoy es una de las áreas que está avanzando, porque así lo han sugerido las sociedades con sus descubrimientos tecnológicos y las relaciones que tienen como base los mismos.

4.2. La participación como proceso situado.- La primera cuestión que las autoras plantean es que, la participación ciudadana es un proceso que no se define en abstracto, sino en torno a cuestiones socialmente problematizadas. En torno a estas cuestiones socialmente problematizadas se articulan distintos actores gubernamentales, del mercado y de la sociedad, en complejos de intereses sociales, los mismos que configuran en la política, cristalizan la historia de la cuestión que la orienta, condicionando su implementación y, a la vez, son modificados por la propia intervención.

De este modo, los alcances de la participación sólo pueden ser definidos en el marco de procesos históricos, que condensan experiencias y resultados de políticas públicas precedentes.

Desde esta perspectiva, promover procesos de participación supone promover escenarios que hagan visibles a los actores del entramado y sus relaciones de poder, incluidos los actores gubernamentales alrededor de una cuestión socialmente problematizada, recuperando la historia de las demandas, de los actores y de las políticas públicas puestas en marcha para darle respuesta.

4.3. La participación social como proceso conflictivo.- Las dinámicas que se despliegan al promover el proceso de participación no son dinámicas exentas de conflictos y de tensiones. Estas tensiones se verifican en diferentes aspectos o planos, los intereses que se ponen en juego en relación a la propuesta de solución que subyace a una determinada intervención; las representaciones acerca de las soluciones y de las modalidades de su implementación; el poder relativo de que dispone cada uno de ellos; el lugar que la cuestión ocupa en su estructura de agendas y el diferente sentido de la urgencia.

En este marco, la gestión de los procesos de participación pasará por conducir y orientar, imposible, evitar o ignorar estas tensiones y diferencias hacia la construcción de nuevos acuerdos que resulten de una amplia participación de los actores sociales.

El análisis de los procesos de gestión y los esfuerzos por intervenir desde las políticas sociales en relación a los distintos problemas sociales tales como: combate de la pobreza, salud, educación, hábitat, ponen en evidencia que el desafío no se limita a pensar modelos o sistemas a orientar la configuración de áreas de igualdad, sino que además, se plantea en relación a cómo se gestionan las tensiones propias de la gestión de las políticas públicas. La gestión de las tensiones y del conflicto supo poner en juego complejas capacidades estatales.

La dimensión técnica de las capacidades puestas en juego en los procesos de participación alude a la posibilidad que tienen los gestores en el ámbito público de formular o intervenir en la formulación de alternativas factibles de participación; mientras que la dimensión política en este campo refiere a la valoración de los intereses que se están realizando en cada caso y al despliegue de argumentaciones que hagan posible la generación de consensos. La reflexión en torno a las capacidades resulta central, en tanto la apertura a la participación implica necesariamente la disposición de las organizaciones estatales a cambiar sus propios modos de funcionamiento.

4.4. La participación social como práctica instituyente.- La toma de posición de los actores en relación a una cuestión socialmente problematizada no se da en el vacío, sino en el marco de un conjunto de reglas de juego que se requiere desentrañar al momento de iniciar procesos de participación. De igual modo, las reglas que regulan el proceso participativo deben ser explícitas, a fin de dotar de transparencia al recorrido que se está proponiendo.

Estas reglas de juego ya sean formales e informales, constituyen la institucionalidad de la participación, definiendo escenarios y momentos en que los saberes y demandas se ponen en relación. Esta institucionalidad confiere a la convocatoria distinta apertura o alcance, aporta distintos grados de transparencia y asigna poder relativo a algunos actores respecto de otros.

La institucionalidad supone una cierta continuidad de las iniciativas de participación, constituyéndose en un pilar para la promoción de puntos de vista y enfoques capaces de amalgamar, articular, reorientar los intereses particulares en función a una construcción de un orden común.

Por esta razón, la propuesta de participación debe identificar aquellos momentos en los que no solo es posible, sino también relevante para el rumbo final de la intervención,

abrir a los espacios de participación. Estos momentos pueden estar prefigurados conforme el ciclo de vida del proyecto o política de que se trate y es importante que sea previsible, pero el administrador también debe estar atento a las oportunidades que cada contexto de implementación pueda estar dando lugar.

5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas que incorporan componentes participativos tienen una larga tradición en América Latina. La participación en programas públicos fue considerada centralmente como mecanismos de interacción entre los beneficiarios y los efectores públicos. En ese marco, se han desarrollado procesos muy heterogéneos de variada calidad.

En algunos escenarios, los programas se han constituidos en ofertas de oportunidades circunscriptas de participación y en otros, en cambio, se han orientado a facilitar la emergencia de áreas de igualdad. La noción de áreas de igualdad refiere a las potencialidades de los procesos participativos para intervenir sobre la estructura y sobre los valores de un sistema de intereses. Cuando ello ocurre, el resultado es un proceso que podríamos denominar formación de áreas de igualdad. Dado que el sistema de intereses es un sistema de desigualdades, se puede formar un sistema de solidaridad que actúe sobre él, en la medida en que, en un área de acción por mínima que sea las desigualdades son negadas.

En un contexto en el que predominan intereses desiguales y heterogéneos, el desafío de los gerentes en el ámbito público es propiciar el desarrollo de procesos participativos orientados a la formación de áreas de igualdad. Para ello, es necesario revisar la orientación de los procesos participativos y las formas de interacción entre beneficiarios y efectores en el marco del desarrollo de iniciativas públicas, a fin de que las prácticas participativas no constituyan esfuerzos aislados sino que se articulen horizontalmente y sistemáticamente con la dimensión institucional.

Tal y como lo señalan Cardarelli y Rosenfeld (1991), hace ya muchos años, ellos suponen el esfuerzo por construir una institucionalidad participativa que, contenga a los actores que las representan, estableciendo alianzas estratégicas entre ellos, ampliando y articulando viejas y nuevas áreas de igualdad que vayan penetrando en distintos campos de la vida social; conciba a la política social y sectorial como una política integrada a la política económica y como resultado de una construcción social a partir de

la dinámica e interacción de actores públicos, privados y de base territorial, en la que el Estado tiene un rol prioritario como regulador y coordinador; favorezca el debate sobre los aspectos anteriores, teniendo en cuenta el particular escenario de crisis y desigualdades persistentes en la región.

6. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: DEFINICION, ORIGEN, BENEFICIOS Y CARACTERÍSTICAS

No existe una definición única, porque los presupuestos participativos varían mucho de un lugar a otro. Sin embargo, en general, el presupuesto participativo es un mecanismo o proceso por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos.

Según Souza (1998), uno de los primeros responsables del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, propone una definición más precisa y más teórica que se puede aplicar a la mayoría de los procesos brasileños. El presupuesto participativo, es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al ejecutivo o al parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del Gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública.

El Presupuesto Participativo combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada, ya que ha sido reclamada por los sectores sociales.

Desde otra óptica, el presupuesto participativo es un instrumento de programación económica, social y financiera que, posibilita al Estado el cumplimiento de sus funciones. Es el mecanismo a través del cual todos los organismos del Estado asignan racionalmente los recursos públicos para alcanzar sus objetivos.

De hecho, el presupuesto participativo es una forma de democracia participativa, es decir una combinación de elementos de democracia directa o semidirecta con la democracia representativa.

Si bien hubo experimentaciones parciales anteriores, el presupuesto participativo nace formalmente en 1989 en algunas ciudades brasileñas, particularmente en Porto Alegre.

Fuera de Brasil, a partir de 1990, en Montevideo, Uruguay, la población fue invitada a orientar el uso de los recursos.

Se pueden identificar tres grandes fases en su expansión. La primera entre los años 1989-1997, caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades en el Brasil. La segunda entre los años 1997-2000, caracterizada por una masificación brasileña, durante la cual más de 130 municipios adoptaron el presupuesto participativo. La tercera del dos mil en adelante, caracterizada por la expansión fuera de Brasil y su diversificación. Actualmente, por lo menos 300 ciudades en el mundo han adoptado esta modalidad de gestión pública.

La gran mayoría de actores coinciden en que una de las mayores riquezas es la profundización del ejercicio de la democracia, mediante el diálogo del poder público con los ciudadanos y ciudadanas. Otro beneficio es el de responsabilizar al Estado respecto a los ciudadanos y favorecer la modernización de la gestión pública.

En muchas experiencias latinoamericanas, el presupuesto participativo es un instrumento para invertir las prioridades sociales y favorecer la justicia social. Los ciudadanos y las ciudadanas dejan de ser simples observadores para convertirse en protagonistas de la gestión pública; es decir, ciudadanos plenos, activos, críticos y exigentes.

Para el caso del cantón Saraguro, esta forma innovadora de distribución del presupuesto, tiene una mayor opción de acceso a obras y servicios, tales como el saneamiento básico, la mejora de la producción agrícola, mejora del transporte, las vías de acceso o los centros de salud y otros que sean de competencia de acuerdo a la constitución y las leyes. A través de la participación, los ciudadanos y ciudadanas definen sus prioridades, gracias a esto pueden mejorar significativamente sus condiciones de vida, en un tiempo relativamente corto. Además, tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto.

El presupuesto participativo es un proceso que tiene las dimensiones, las mismas que interactúan de acuerdo a las necesidades y la realidad local, estas dimensiones son: financiera, participativa, estas dos dimensiones conforman la base que sustenta el proceso; además, de estas tenemos la normativa y jurídico, espacial o territorial, y política y de gobernabilidad.

7. CONDICIONES PARA IMPLANTAR UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UN MUNICIPIO

Existen algunas condiciones básicas para implantar un presupuesto participativo. La primera de ellas es una clara voluntad política del alcalde o alcaldesa y de las autoridades municipales. Tal voluntad tiene que mantenerse durante todo el proceso, pero de manera fundamental debe concretarse en el cumplimiento de los compromisos presupuestales contraídos con la población.

La segunda es la presencia y el interés de organizaciones de la sociedad civil y mejor aún, de la ciudadanía en general. Esta condición es determinante para la sostenibilidad de la experiencia.

La tercera es una clara definición de las reglas del juego, conjuntamente con la población. Estas reglas se refieren a los montos que serán discutidos, los tiempos y las etapas, las reglas para la toma de decisiones y en caso de desacuerdo, la responsabilidad y la capacidad decisional de cada actor, las formas de repartición entre los barrios y las comunidades, y la composición del Consejo del Presupuesto Participativo. Estas reglas, no pueden ser decididas unilateralmente, sino que necesitan ser construidas con la población y luego ajustadas año tras año, en función de los resultados obtenidos.

La cuarta condición es la voluntad de capacitar a la población y a los funcionarios municipales, tanto sobre el presupuesto en general, como sobre el presupuesto participativo en particular, explicando cuál es su monto, el origen de los recursos y la estructura actual del gasto. Es importante también clarificar cuáles son los rubros que son de responsabilidad municipal y los que rebasan su responsabilidad.

Una quinta condición está relacionada con la necesaria información a la población, a través de todos los medios posibles de información sobre las fechas y lugares de reunión, y las reglas de juego que han sido definidas para el año.

Finalmente, la sexta condición es la priorización de las demandas jerarquizadas por la población con criterios técnicos que consideren un análisis de las carencias en equipamiento y servicios públicos. Esto es importante para posibilitar una distribución más justa de los recursos a fin de superar las desigualdades.

8. PRINCIPIOS RECTORES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

De acuerdo a UN-HABITAT (2007), los principios fundamentales son los de la Democracia Participativa, como modelo político, y los de la buena gobernanza. Si bien, estos principios son considerados universales, cada ciudad o país los transforma en medidas prácticas, reflejando sus necesidades y el contexto local.

A continuación se presenta los ocho principios rectores para realizar el presupuesto participativo:

- Participación. Se refiere a la posibilidad de que tiene cada hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses.
- Transparencia. La transparencia significa el deber de las autoridades de realizar sus acciones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.
- Igualdad. Se refiere a que todas las personas, hombres y mujeres, merecen un trato de igual forma; y, además, todos somos igual ante la ley
- Tolerancia. Se define la tolerancia como el respeto a las ideas, creencia o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias.
- Eficacia y eficiencia. Eficiencia se refiere al logro de los resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos.
- Equidad. La Equidad es un valor de connotación social que se deriva de lo entendido también como igualdad. Se trata de la constante búsqueda de la justicia social, la que asegura a todas las personas condiciones de vida y de trabajo digno e igualitario, sin hacer diferencias entre unos y otros a partir de la condición social, sexual o de género; entre otras.
- Competitividad. Hay diferentes tipos de competitividad, para este caso se refiere a la competitividad social, que es la capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales.
- Respeto a los acuerdos. Se refiere cuando las decisiones se hayan tomado en conjunto sean llevados hasta la culminación.

9. CONTROL SOCIAL

Se refiere a los esfuerzos de un grupo o de una sociedad por la autorregulación o por regularse a sí misma. La forma más poderosa de control social es la interiorización de las normas. Cuando la interiorización falla, intervienen los controles sociales informales y especialmente en las sociedades modernas complejas.

El control social es uno de los sujetos fundamentales de la discusión sociológica y surge en todas las discusiones acerca de la naturaleza y causas de la estabilidad y el cambio social. Entre los antropólogos sociales la discusión se ha centrado este último tiempo alrededor de la comparación de las sociedades simples, algunas de las cuales despliegan medios formales de control social, mientras que otras indican una casi completa ausencia de ellos.

El control social o los controles sociales, son los medios por los cuales se hace que las personas desempeñen sus roles como se espera. Para Ernesto Moreno, el control social, es el conjunto de mecanismo e instancia de los cuales toda sociedad, de una u otra forma, induce a sus miembros a comportarse acorde con las normas, valores y pautas culturales predominantes.

Comparativamente, el control social es la presión que la sociedad ejerce sobre sus miembros para que interioricen y asuman reglas de convivencia, mientras que la sanción es la toma de conocimiento que la sociedad hace, cuando no han cumplido las normas de convivencia social.

Frente al natural valor que se le da a la libertad humana, mucho es lo que se ha escrito en contra de los mecanismos de control social, por tratarse de mecanismo que parecen promover la coacción e imponer un curso de acción a las personas. Sin embargo, desde un punto de vista de la sociología sistémica, podemos considerar al control social como una manifestación de regulación y establecimiento de formas de orden, frente a la natural y permanente tendencia al desorden social, o a la predisposición al caos social al que podría conducir la inherente libertad de cada persona a actuar como le plazca a su voluntad.

El control social es la parte que impone y enfatiza el orden aceptado por la mayoría con autoridad, o por quienes no teniendo autoridad si tienen el poder para imponer su concepto de orden en todo el sistema social.

Por lo tanto, los mecanismos de control social vendrían a constituir una de las partes más importantes de retroalimentación del sistema social para conservar su estabilidad.

Del mismo modo podría decirse que constituye la parte conservadora de la sociedad que llama al cambio y a la reforma.

A manera de resumen de este capítulo, se indica que se hace mención a una serie de conceptos básicos, para entender de una mejor forma, la implementación de una nueva forma de gobernanza, si bien es cierto, esta terminología ya se viene utilizando desde hace varios años, en otras latitudes del planeta, pero aun no es aplicado en el Gobierno Local Municipal de Saraguro; por lo tanto, se cree conveniente en la implementación de esta nueva forma de gobernabilidad, con el componente de participación ciudadana, en todas sus formas y etapas, a lo largo de este estudio, considerando que el éxito de esta propuesta es indispensable la participación de la sociedad civil organizada.

CAPITULO II

BASE LEGAL Y CONTEXTO DEL CANTÓN SARAGURO

1. ANALISIS DE LA NORMATIVA LEGAL APLICABLE AL MUNICIPIO

En las postrimerías de los años 1980 y 1990, tuvo lugar en los países de América Latina un importante reordenamiento jurídico e institucional, que avanzó en la reforma de los marcos constitucionales y que comprendió modificaciones en materia de participación ciudadana. Dichas modificaciones se enmarcaron en los procesos de reformas más amplias, tendientes a promover la descentralización política, administrativa y fiscal, y de otorgar mayores atribuciones a los Gobiernos estatales y municipales (Grau, 1997). En este marco, nuevas herramientas para la participación ciudadana se agregan al menú disponible. El objetivo de estas herramientas era propiciar el involucramiento del conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas.

Como resultado del proceso de reformas, a fines del año 1990, trece países de América Latina regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa o semidirecta en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que, si bien la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década del noventa, países como Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos; a la fecha, solo unos pocos países han hecho uso de estos mecanismos, y en algunos casos de forma muy limitada.

En nuestro país, con la reforma constitucional del año 2008, se establece la creación del quinto poder del Estado, que es la Función de Transparencia y Control Social. Esta función es la encargada de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentando e incentivando la participación ciudadana.

El Estado ecuatoriano garantiza el control social en todas las instancias del Estado, para la generación de políticas públicas, planificación y elaboración de los presupuestos participativos en los diferentes niveles de Gobiernos. Para el ejercicio de estos

derechos, en la sesiones de los Gobiernos autónomos se plantea la existencia de una silla vacía, que será ocupado por un representante de la sociedad civil.

De la misma forma en el Art. 297 de la Constitución de la Republica del Ecuador, se establece que las Instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos, se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal que se encontraba vigente, se establecía como una de las competencias de los Gobiernos municipales, la planificación y elaboración de planes de desarrollo; estos deben guardar una coordinación con los planes nacionales. Esta disposición dentro del marco normativo hoy es reemplazada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el mismo que fue aprobado en la Asamblea Nacional y publicado en el Registro Oficial en el mes de octubre del 2010.

Finalmente, en la Constitución de la Republica del Ecuador, se describen las competencias de los Gobiernos municipales, como es planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural.

2. EL CANTON SARAGURO

El cantón Saraguro tiene una superficie de 1080 km², se ubica al Noreste de la capital provincia Loja, a 64 kilómetros de la cabecera provincial. Sus coordenadas geográficas son: 3° 31' 38" de latitud Sur, y 79° 43' 41" de longitud Oeste.

El cantón Saraguro está limitado: Al Norte, con la provincia del Azuay; al Sur, con el cantón Loja; al Este con la provincia de Zamora Chinchipe; y al Oeste con la provincia de El Oro.

La cabecera cantonal se encuentra a 2.525 metros sobre nivel del mar y las parroquias rurales se ubican en un rango que va desde los 1000 hasta los 3800 metros sobre el nivel del mar.

Saraguro se encuentra constituido por una parroquia urbana: Saraguro y diez parroquias rurales: Urdaneta, San Antonio de Cumbe, El Tablón, San Pablo de Tenta, El Paraíso de Celen, Selva Alegre, Lluzhapa, Manú, San Sebastián de Yuluc y Sumaypamba.

En cada parroquia rural existe la cabecera parroquial y esta dividido en comunidades y/o barrios. En la cabecera cantonal de Saraguro se encuentran las comunidades: Lagunas, Quisquinchir, Yucucapac, Tucalata, Matara, Gulacpamba-Gunudel, Ñamarín, Ilincho, Oñacpac, Tambopamba, Tuncarta y Gera.

2.1. Los servicios básicos, infraestructura y equipamiento.- En la cabecera cantonal de Saraguro existe un Hospital, cuyos servicios son: consulta externa, hospitalización, control prenatal, atención de parto, inmunizaciones, laboratorio, odontología, ecosonografía y rayos X.

El personal con que cuenta el hospital de Saraguro son: médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería, obstetras y odontólogos. Los pacientes que llegan al hospital sufren de las siguientes dolencias: Neumonía, intoxicaciones por alcohol, desnutrición, parásitosis, gripes, faringitis, anemias, amigdalitis, hipertensión arterial, traumatismo entre otras.

En cada parroquia rural existe un centro de salud, esta conformado por equipo de trabajo mínimo, que lo integra un medico y una enfermera, con lo que se encargan de atender en consulta externa solamente. Solo tres parroquias rurales prestan servicio de odontología.

En las parroquias Saraguro, Urdaneta, San Pablo de Tenta, El Paraíso de Celen y Selva Alegre, cuentan con el sistema de Educación Intercultural Bilingüe, cuyo objetivo es educar a la niñez y adolescencia de las comunidades, en el rescate y difusión de los valores humanos y culturales propios de los saraguros. La Dirección de Educación Bilingüe de Loja (DIPEIB-L), es una institución conformada por los siguientes departamentos: Administrativo, supervisión, educación popular, financiera, formación docente y planificación.

La educación primaria hispana posee centros de educación en la cabecera parroquial de Saraguro, así como también en todas las parroquias rurales. En la educación a nivel medio, Saraguro cuenta con dos colegios en la cabecera cantonal; y en las parroquias rurales existe un colegio en cada una, excepto en Sumaypamba.

En la cabecera cantonal existe una central telefónica que brinda servicios de llamadas locales, nacionales e internacionales. En varias comunidades indígenas existe el servicio de telefonía inalámbrica.

En Saraguro existen tres radioemisoras; la radio Frontera Sur y OT Saraguro, que tienen frecuencia de FM; y, la radio el Buen Pastor que, además de poseer frecuencia FM, tiene alcance internacional en la frecuencia AM. También existe un canal de TV Calasancia de Saraguro, con cobertura local.

En lo que respecta a la comunicación terrestre, existe servicio de transporte interprovincial con las siguientes cooperativas: Viajeros, San Luís, Santa, Loja, Cariamanga, Sur Oriente, y Panamericana; de los cuales las cooperativas Viajeros, Loja, Cariamanga, Santa y Sur Oriente, tienen oficinas establecidas en la ciudad de Saraguro.

El servicio de energía eléctrica abarca a todas las parroquias rurales, así como la parroquia urbana Saraguro y las comunidades que se encuentran ubicadas alrededor de estas.

Por la cabecera cantonal de Saraguro, atraviesa la vía panamericana que une a Saraguro con las ciudades de Loja y Cuenca. La vía panamericana Saraguro-Loja, cruza por los sectores de San Lucas, Santiago y llega al Cantón Loja, dicha vía es de trascendental importancia para el progreso y desarrollo de la Parroquia Saraguro; la misma que en la actualidad se encuentra en buenas condiciones para el tránsito. De la misma forma la vía Saraguro-Cuenca atraviesa por la parroquia Urdaneta, Tablón, Cantón Oña, Susudel; cantón Cumbe en la provincia del Azuay y llega a la ciudad de Cuenca, esta también se encuentra en buenas condiciones.

En las comunidades de Saraguro existen caminos de tercer orden; entre estos tenemos la carretera que llega a las comunidades de Tuncarta, Tambopamba y Oñacapac. De la misma forma tenemos las carreteras de las comunidades de Ilincho, Ñamarín, Quisquinchir y una vía de tercer orden para la Comunidad Gera; y, finalmente se encuentra la vía desde Saraguro hasta las comunidades de Tucalata y Puente Chico.

En las comunidades rurales, las construcciones de viviendas son de adobe, bloque, bareque y ladrillo. El 70 % son construidos de adobe, el 7 % es de bloque, el 21 % es de bareque y el 2 % es de ladrillo.

En las comunidades rurales existen casas comunales, en donde se reúne la comunidad para el realizar el cambio de la directiva y la planificación de mingas, eventos sociales y de capacitación. Mientras tanto que en el sector urbano existen asociaciones, clubes de

los cuales El Club San Pedro, La Unión Obrera, La Unión Cantonal de Educadores y la Liga Deportiva Cantonal, disponen de salones propios para las reuniones.

La parroquia urbana de Saraguro, cuenta con un sistema de alcantarillado, el mismo que tiene algunos desagües que desembocan a su alrededor; estas aguas servidas son utilizadas para el riego de los pastos, específicamente en los potreros que se encuentran en la parte baja de la zona urbana, que sirven para la alimentación del ganado especialmente de leche, lo cual incide directamente en la salud de quienes consumen. En las comunidades rurales, ciertas familias cuentan con letrización para lo cual utilizan pozos sépticos.

2.2. Recursos naturales.- En el territorio del cantón Saraguro aun existe una considerable área de vegetación, desde bosques de eucalipto, pino, bosques y bosquetes nativos con especies vegetales como aliso, guaguel, cucharilla, resmo, nogal, romerillo, guayabas, roble, etc. Existen también plantas medicinales como la valeriana, el matico, ruda, toronjil, malvas, shallshon y arrayán. Diversidad de animales silvestres como dantas, guatuzas, venados, armadillos, zorrillos, conejos, raposos, y aves de variado tipo y color; y, reptiles de varias especies. Todos estos seres vivos de plantas y animales se constituyen en una reserva de biodiversidad, que aun se mantiene este cantón.

2.3. Agricultura y ganadería.- Debido a la diversidad de climas se cultivan múltiples productos tales como: maíz, fréjol, papa, haba, cebada, avena, melloco, trigo, arveja, hortalizas, frutales de hoja caduca, como la reina claudia, capulí, manzana, pera, granadilla y durazno; tomate de árbol, babaco y tomate riñón se cultivan mayoritariamente bajo invernadero.

En la ganadería, aproximadamente el 70% de población dispone de animales tales como bovinos de doble propósito, equinos, ovinos, porcinos, cobayos, conejos y aves domésticas. Este tipo de ganadería extensiva es la que no genera grandes ganancias económicas, ya que los ganaderos no utilizan la tecnología actual para incrementar su productividad, como lo realizan en otros lugares del país.

2.4. La población y la economía local.- La población del cantón Saraguro es heterogénea. Este cantón tiene una población multicultural, aquí conviven mestizos, indígenas y campesinos. Las parroquias con mayor población indígena son Saraguro, San Pablo de Tenta, Selva Alegre y Urdaneta; mientras que las de mayor población mestiza son: Manú, Lluzhapa, Sumaypamba, Tablón y Yuluc.

Cuadro No 1
Habitantes por parroquias

Provincia	Cantón	Parroquias	Población (habitantes)
Loja	Saraguro	Saraguro	7346
Loja	Saraguro	El Paraíso de Celén	2315
Loja	Saraguro	El Tablón	880
Loja	Saraguro	Lluzhapa	1758
Loja	Saraguro	Manú	4740
Loja	Saraguro	San Antonio de Cumbe	1232
Loja	Saraguro	San Pablo de Tenta	3502
Loja	Saraguro	San Sebastián de Yulug	1046
Loja	Saraguro	Selva Alegre	2068
Loja	Saraguro	Urdaneta (Paquishapa)	3142
Total			28029

Fuente: SIISE, 2009

En el cuadro 1, se puede identificar con claridad las parroquias con mayor población son: Saraguro, San Pablo de Tenta, Manú y Urdaneta; mientras que la de menor población es la parroquia de El Tablón.

El ingreso económico del sector urbano se basa en el comercio y prestación de servicios en entidades públicas y privadas. El promedio del ingreso de una familia urbana es de USD 3.000,00 anual; de este rubro la familia solventa los gastos de alimentación, vestuario, salud y educación.

En los barrios periféricos del sector urbano, existen cultivos de maíz, hortalizas, cebada, papa, trigo, cultivados en pequeñas superficies y con una tecnología de bajo nivel. En lo referente a la producción pecuaria tenemos: cuyes, gallinas, chanchos, ovejas y ganado bovino. En el siguiente cuadro se puede observar, los ingresos económicos de una familia que vive en alguna de las comunidades indígenas.

Cuadro 2

Ingreso anual de una familia campesina (USD)

Producto	Cantidad	Precio (usd)	Total (usd)
Quesillo	240 libras	0,8	192
Huevos.	960	0,15	144
Leche	240 litros	0,4	96
Cuyes	24	6	144
Gallinas.	12	7	84
Ganado bovino	1	150	150
Oveja	1	25	25
Chancho.	1	40	40
Total.			875

Fuente: Diagnóstico Rápido Participativo, 2008.

El 70% de las familias campesinas tienen un ingreso anual de USD 875, por la venta de la producción agropecuaria tradicional; y, el 27 % son familias que poseen productos no tradicionales para la venta en el mercado como son el tomate de árbol, tomate riñón, babacos y hortalizas; y, el 3% son empleados públicos, cuyos ingresos son superiores a un promedio de USD 300,00 mensuales.

La incidencia de la pobreza es uno de los problemas que esta afectando a la población de este cantón, pese haber existido grandes esfuerzos de instituciones que trabajaron y otras que aún se encuentran trabajando, no ha sido suficiente para disminuir en su totalidad el índice de pobreza.

Cuadro No 3

Incidencia local de la pobreza

Provincia	Cantón	Parroquias	%
Loja	Saraguro	Saraguro	74,5
Loja	Saraguro	El Paraíso de Celén	92,2
Loja	Saraguro	El Tablón	96,6
Loja	Saraguro	Lluzhapa	95,1
Loja	Saraguro	Manú	88,9
Loja	Saraguro	San Antonio de Cumbe	96,7
Loja	Saraguro	San Pablo de Tenta	95,8
Loja	Saraguro	San Sebastián de Yulug	93,4
Loja	Saraguro	Selva Alegre	90,5
Loja	Saraguro	Urdaneta (Paquishapa)	93,2

Fuente: SIISE, 2009

En el cuadro 3, se puede observar las parroquias con alto índice de incidencia de la pobreza, medida en necesidades básicas insatisfechas que son prácticamente todas, a excepción de la parroquia Saraguro, ya que se trata de una parroquia urbana, la misma que ha sido atendida de una mejor forma, para mejorar al menos los servicios básicos.

3. ORGANIZACIONES SOCIALES Y REDES LOCALES

La organización comunitaria está representada por los cabildos o Gobiernos comunitarios, entidades legalmente constituidas, cuyo objetivo principal es impulsar trabajos que beneficien a los habitantes de las comunidades. El directorio del cabildo es elegido mediante una asamblea y esta conformado por las siguientes dignidades: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y síndico. Dentro de la comunidad también existen suborganizaciones tales como: Clubes deportivos, centro materno, grupos de música y danza; pastoral, juntas de aguas y grupos de mujeres.

En el cantón Saraguro se encuentran dos Organizaciones de Segundo Grado, las mismas que tienen una amplia presencia e incidencia en la localidad; estas son la Federación Interprovincial de Indígenas Saraguros (FIIS), filial de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN); y, la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Kichwa Saraguro (CORPUKIS) filial de la ECUARUNARI-CONAIE.

Tanto la FIIS, como la CORPUKIS, viene trabajando para el desarrollo y fortalecimiento de sus comunidades bases, en varios temas; tanto organizativos, políticos y económicos. Cada una de estas organizaciones tiene un considerable número de miembros. Su accionar en estos últimos años ha sido con mayor énfasis en la participación política a nivel local.

También existen Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), que vienen trabajando en temas de producción, turismo, medio ambiente y salud, dichas instituciones son: Fundación Kawsay, Fundación Jatari y Fundación Wampra.

En las parroquias donde no se encuentra población indígena, no existe la presencia de organizaciones de segundo o tercer grado. En estas parroquias, las organizaciones que se constituyen son de carácter comercial. Además, casi en todas las parroquias existen varias organizaciones de juntas de agua de consumo humano y riego.

4. EL GOBIERNO LOCAL MUNICIPAL

El ilustre municipio del cantón Saraguro fue creado mediante decreto legislativo del 27 de mayo de 1878. Regula su vida jurídica e institucional fundamentándose en las leyes ecuatorianas vigentes.

De acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador, el municipio del cantón Saraguro, es un Gobierno Local Autónomo Descentralizado; por lo tanto, goza de autonomía política, administrativa y financiera. De la misma forma este Gobierno local ejerce facultades ejecutivas en el ámbito de las competencias y jurisdicción territorial.

4.1. Objetivos.- El Gobierno Local Municipal del cantón Saraguro busca por todos los medios legales satisfacer las múltiples necesidades de los habitantes del cantón Saraguro, considerando como uno de los factores limitantes, el escaso recurso económico con que cuenta; sin embargo, se desarrollan las actividades tendientes a conseguir tres grandes objetivos:

- Promover el aspecto humano como uno de los factores importantes del desarrollo socioeconómico y cultural del cantón Saraguro.
- Impulsar la planificación, ejecución y evaluación de las acciones de la municipalidad con la participación ciudadana como protagonista del desarrollo socioeconómico, teniendo como principio fundamental la transparencia y la honestidad.
- Lograr el crecimiento con igualdad de los diferentes sectores productivos, social y cultural de la comunidad saragureense.

4.2. Política de acción de la entidad.- Con la finalidad de cumplir con las funciones y objetivos señalados, el Gobierno Local Municipal del Cantón Saraguro, promoverá, impulsará y ejecutará una política administrativa y financiera dinámica, enmarcado en las leyes y normas establecidas, de tal manera de lograr una eficaz y oportuna recaudación de los recursos que le corresponde a la institución, como son impuestos, tasas, todo ello contribuirá y garantizará a que los programas y acciones contemplados en el presupuesto del año anterior tengan el debido financiamiento y de esta manera logrará paulatinamente cristalizar las grandes aspiraciones de desarrollo de nuestro cantón.

De la misma forma, el Gobierno Local Municipal del cantón Saraguro, garantiza ante el Gobierno central la oportuna gestión que le corresponde, de tal manera que las

asignaciones que corresponde por ley, sean oportunamente transferidas, lo cual contribuirá al cumplimiento de las actividades y objetivos programados.

De acuerdo a la administración del Gobierno Local Municipal del cantón Saraguro, las planificaciones operativas constituyen una herramienta básica de gestión y operación de las actividades municipales, por lo que estas deberán encaminar en una estrecha relación con las parroquias; en este sentido, las actividades que contempla el presupuesto del año anterior es el fruto del trabajo conjunto de diferentes actores sociales.

4.3. Organización.- La organización del Gobierno Local Municipal del cantón Saraguro, se fundamenta en el orgánico estructural, la misma que comprende los siguientes niveles jerárquicos:

- Nivel legislativo: Consejo cantonal, como cuerpo colegiado
- Nivel Directivo: Alcalde del cantón
- Nivel Asesor: Comisiones generales y especiales, con asesoramiento de un abogado, que presta sus servicios en calidad de Procurador Sindico.
- Nivel Auxiliar: El departamento de Administración general, integrado por la secretaria general; dirección administrativa con la sección de jefe de personal; dirección financiera, con las secciones de rentas, avalúos y catastros, contabilidad, tesorería; recaudación; bodega y proveeduría. La unidad de interculturalidad, con turismo y atención a sectores vulnerables.
- Nivel Operativo: En el aspecto de educación y cultura, integra la biblioteca; en lo que refiere a obras y servicios públicos, el departamento de justicia, policía y vigilancia; la sección de producción y gestión ambiental; empresa de agua potable; y, departamento de obras publicas municipales, urbanización y ornato; construcciones y mantenimiento de obras.

El Gobierno Local Municipal facilita la gestión, cogestión y voluntad política para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo Cantonal, mediante la gestión institucional, ya sea ante los organismos nacionales e internacionales, para realizar una buena gestión, es importante el acompañamiento constante de los actores sociales del cantón Saraguro,

Para una mejor comprensión se puede observar en el Anexo 2, en este se ilustra, la forma de organización estructural del Gobierno local del cantón Saraguro. Es importante recalcar que esta forma de organización se viene manteniendo desde el año 2004.

En este capítulo se realiza un análisis de la base legal aplicable para la implementación de componente participativo. En este proceso se identifica que el procedimiento es legalmente aplicable de acuerdo a la Constitución de la Republica del Ecuador y las leyes ecuatorianas. También se realiza una descripción del contexto general del cantón Saraguro, ya que es el lugar donde se realiza el estudio; y, finalmente se realiza una descripción del municipio de Saraguro, en cuanto a la organización, políticas y estructura orgánica.

CAPITULO III

ELABORANDO UNA PROPUESTA METODOLOGICA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1. DISTRIBUCION TRADICIONAL DEL PRESUPUESTO

Tradicionalmente las entidades públicas elaboran su presupuesto bajo el esquema de presupuesto incremental. Este tipo de presupuesto se enfoca en los insumos y se orienta a registrar cuántos bienes, servicios, personal, entre otros, se pueden financiar, teniendo en cuenta los ingresos disponibles. Dicha distribución responde a una lógica de repartición histórica.

Este tipo de presupuesto, si bien simplifica el proceso presupuestario, tiene por lo general las siguientes limitaciones:

- Presenta un alto grado de inercia, es decir contiene una alta proporción de gastos heredados al tomar como referencia el presupuesto del año anterior.
- El presupuesto refleja una lógica basada en insumos, más que en productos o resultados.
- Suele ser difícil de articular con otros instrumentos de planificación.

Para la estimación de la distribución del presupuesto en el Gobierno Local del cantón Saraguro, se utilizó como referencia del año 2009, que corresponde a un presupuesto total de 3.399.933,33 dólares. De este total de ingresos, solamente el 30% es asignado para la inversión en obras o proyectos de las diez parroquias rurales del cantón, esto equivale a 800.000 dólares; mientras que, el 70% del presupuesto se destina a financiar proyectos de inversión en otras obras en la parroquia urbana Saraguro, y el gasto corriente planificado por el alcalde del cantón.

En la tabla 4, se puede observar la cantidad de presupuesto asignado para cada parroquia rural, para financiar los múltiples proyectos que son de prioridad para las comunidades.

Cuadro 4
Distribución del presupuesto por parroquias

Nro.	Parroquias	ASIGNACION					TOTAL
		15%	40%	25%	10%	10%	
1	Saraguro	10909,09	83867,0	23423,42	18497,73	6964,99	143662,23
2	Celen	10909,09	26430,0	16216,22	4584,10	9455,46	67594,87
3	Tablón	10909,09	10047,0	9009,01	3286,84	7103,85	40355,79
4	Lluzhapa	10909,09	20071	18018,02	6123,34	8292,05	63413,50
5	Manú	10909,09	38132	27027,03	9107,71	9149,62	94325,45
6	Cumbe	10909,09	14065	21621,62	3696,86	8645,39	58937,96
7	Tenta	10909,09	39981	27027,03	12300,45	8765,79	98983,36
8	Yulug	10909,09	11942	10810,81	3347,34	2718,04	39727,28
9	Selva Alegre	10909,09	23610	16216,22	4624,43	9511,8	64871,54
10	Urdaneta	10909,09	35871	18018,02	10525,96	9393,01	84717,08
11	Sumaypamba	10909,09	15983	12612,61	3905,23		43409,93
	TOTAL	119999,99	319999	200000,01	79999,99	80000	800000,00

Fuente: Presupuesto Participativo del año 2009

1.1. Limitantes.- De la actual forma de distribución del presupuesto, se puede determinar que presenta algunas limitantes, las mismas se detallan a continuación:

- El presupuesto resulta ser muy pequeño para financiar los grandes proyectos que tienen las parroquias rurales, y así solventar en parte sus necesidades. De acuerdo al cuadro 4, la parroquia Saraguro es la que se le asigna la mayor cantidad de presupuesto.
- Al resultar mínima la cantidad de presupuesto para financiar los proyectos, trae como consecuencia a que las obras prioritarias en las comunidades, no se financien o en su efecto queden inconclusas.
- Las limitaciones del presupuesto, sin una previa planificación, hace difícil articular los ingresos y gastos a una estrategia de desarrollo basada en instrumentos de planeamiento de mediano y largo plazo, y a veces no deja el suficiente margen de maniobra para la aplicación de nuevas políticas y/o acciones.
- Generación de exagerado presupuesto para solventar los gastos corrientes de la municipalidad.
- Al no existir una planificación en base a los objetivos y resultados, dificulta la ejecución de los proyectos y la evaluación del desempeño.

2. OBJETIVOS Y FINALIDAD

Para superar las debilidades de la distribución tradicional del presupuesto y la inercia que éste genera, el presupuesto debe ser elaborado en base a los objetivos estratégicos, respecto de los cuales se definen acciones, y se precisan los resultados a alcanzar. Luego se estima cuánto cuestan los resultados y se asigna el financiamiento en base a las prioridades y teniendo en cuenta los ingresos generados por la municipalidad.

2.1. General.- Diseñar una metodología para la distribución de los recursos económicos con que cuenta la municipalidad del cantón Saraguro.

2.2. Específicos.- Los principales objetivos específicos tenemos los siguientes:

- Lograr la integración de la participación ciudadana en la toma de decisiones para la distribución del presupuesto.
- Disponer de pistas metodológicas para realizar el control social y evitar que se desvíen los recursos económicos para otros fines que no fueron planificados.
- Lograr la articulación de los niveles de Gobierno parroquial, cantonal y provincial en la planificación.

2.3. Finalidades.- Algunas a de las finalidades tenemos:

- Mantener la estabilidad de la economía a través del equilibrio fiscal, entre ingresos y egresos.
- Propiciar una provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos, con criterios de priorización.
- Promover la participación con equidad entre los diversos grupos de la sociedad.
- El control adecuado del cumplimiento de las obligaciones institucionales y restricciones normativas.
- El logro de resultados esperados en la provisión de bienes y servicios públicos en el marco del planeamiento estratégico de la institución y el territorio.

El presupuesto como un instrumento de gestión municipal será una herramienta si se formula correctamente, ya que se constituye en el instrumento de planeamiento, que permite anticipar o proyectar una situación financiera, para estimar ingresos y provisionar gastos anticipados, para lograr un futuro deseado en términos de bienestar

para la población. Además, es una herramienta de asignación de recursos, porque permite distribuir de mejor manera, con eficiencia y equidad, los recursos de la municipalidad.

3. FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Para la distribución del presupuesto de un Gobierno Local, existen varias formas, las mismas que suelen acoplarse de acuerdo a las necesidades y realidades locales; sin embargo, cualquiera que sea la metodología es importante mencionar que en todas las etapas para la distribución del presupuesto es necesario contar con la participación de la ciudadanía. Para el caso del cantón Saraguro, se estima conveniente que se realice a través de cinco fases, que son las siguientes fases:

Fase de programación. En esta fase, el Gobierno local de Saraguro revisa sus planes estratégicos, con el objetivo de alinear las acciones del presupuesto con los objetivos estratégicos institucionales e incorpora los acuerdos del proceso de presupuesto participativo y las nuevas acciones que prevén ejecutar.

Asimismo, establecen los montos requeridos para financiar dichas acciones priorizadas, haciendo el análisis de restricción presupuestal y la identificación de productos y resultados a ser alcanzados.

Fase de formulación. En esta fase se establecen las categorías formales de la estructura funcional programática que serán utilizadas por el Gobierno local, señalándose incluso el máximo nivel de desagregación de las categorías del gasto. Es decir, desde la función hasta el complemento, pasando por los programas, subprogramas y actividades y/o proyectos. Dado que en esta fase se cuenta con la información completa sobre disponibilidad de recursos, se realiza la asignación financiera al mayor nivel de detalle.

Fase de aprobación. Comprende la formalización del presupuesto por parte de la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido por las normas jurídicas. En el caso de los Gobiernos locales, la aprobación la realiza el Concejo Municipal. En esta metodología se propone que, previa a la aprobación por el Concejo Municipal, esta deberá tener la aprobación por los actores sociales del cantón Saraguro.

Fase de ejecución. La ejecución presupuestaria es realizada por las entidades a las cuales se les ha asignado el presupuesto. En esta fase se ejecutan los ingresos y los egresos, los cuales deben guardar relación con lo previsto en el presupuesto.

Fase de evaluación. Consiste en la revisión del nivel de cumplimiento de las acciones previstas y los resultados trazados, así como la ejecución de los ingresos y egresos. La evaluación sirve para realizar los ajustes necesarios en la fase de programación del siguiente año fiscal.

Es importante mencionar que las fases del proceso presupuestario se inician el año anterior, con la programación del presupuesto, se desarrollan el año en curso a través de la ejecución del presupuesto, extendiéndose hasta el año siguiente en el que se realiza la evaluación del presupuesto. Así, el proceso presupuestario se desarrolla a lo largo de tres años distintos, desde la programación hasta la evaluación anual. Ello implica que cuando iniciamos la ejecución de un año, a la vez tenemos que evaluar el año anterior y programar el siguiente.

4. ACCIONES A DESARROLLARSE EN CADA FASE

Con el objetivo de garantizar la participación de la sociedad civil, el municipio deberá liderar la conformación del Parlamento Cantonal, el mismo que estará integrado por los representantes de la sociedad civil, quienes en forma democrática elegirán sus representantes. Se prevé que esta agrupación tendrá su autonomía operativa y organizativa y, le corresponde al municipio la dotación del presupuesto para su funcionamiento. Los roles fundamentales, se tendrá que definir en los estatutos y reglamentos que se cree para su funcionamiento. A esta organización le corresponderá la actuación en todo el proceso, desde la planificación hasta la evaluación del presupuesto.

La primera fase del presupuesto debe iniciarse en el mes de abril y concluir en el mes de diciembre del año anterior a su ejecución. Debe iniciarse en la fecha indicada para poder realizar el proceso de presupuesto participativo e incorporar sus resultados. En forma general se detalla las siguientes acciones por fases:

4.1. La programación.- La fase de programación es sin lugar a duda la etapa más importante del proceso presupuestario. En esta se determina las acciones que la municipalidad llevará a cabo en el año y su financiamiento a fin de cumplir con sus

objetivos institucionales. Por ello es importante que en esta fase se involucren tanto el alcalde, la dirección de planificación y la sociedad civil que estará representado a través del Parlamento Cantonal.

Normalmente solo el director de Planificación es el único responsable de la programación presupuestaria institucional. Ahora, ésta es responsabilidad de todos, en donde el director de Planificación es el coordinador de un equipo amplio de trabajo, conformado por los representantes de las distintas áreas de la institución.

Es en esta fase en que debe empezar por incorporarse progresivamente la gestión presupuestaria basada en resultados. Así, la municipalidad debe apoyarse en los instrumentos de planeamiento para definir de qué manera se lograrán los objetivos institucionales; es decir, qué acciones se realizarán y que productos generarán, cuándo se realizarán, quién ha de hacerlo, con qué recursos se harán y cómo se controlarán en un período específico.

En ese sentido, la municipalidad deberá identificar las acciones prioritarias a implementar para el logro de los objetivos estratégicos, buscando adaptar su programación anual a la real disponibilidad presupuestaria que se definirá sobre la base de la estimación de ingresos y la previsión de gastos para el año.

La fase de programación es el momento para introducir o programar cambios en el accionar municipal que permitan al Gobierno local, cumplir con sus funciones con mayor eficiencia, eficacia y equidad. No se trata solo de identificar los gastos que permitirán asegurar una gestión municipal similar al año anterior, sino de asignar financiamiento a otras acciones que permitan mejorar la gestión municipal para responder de mejor forma a la ciudadanía.

Tomando como marco las prioridades de acción definidas a través de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Cantonal, definirá sus prioridades anuales de intervención debiendo la municipalidad definir la manera en la que contribuirá al logro de las mismas, expresándolo en objetivos por áreas que serán recogidos en el Plan Operativo Anual.

La estimación de los gastos municipales tiene como fin determinar las metas anuales a alcanzar en el año, así como las actividades y proyectos a desarrollar para la ejecución

de las mismas, para cumplir con los objetivos institucionales y en función del techo presupuestario.

Se debe asegurar el mantenimiento y operatividad de los servicios municipales, así como el cumplimiento de las funciones municipales en el marco de su misión y objetivos institucionales.

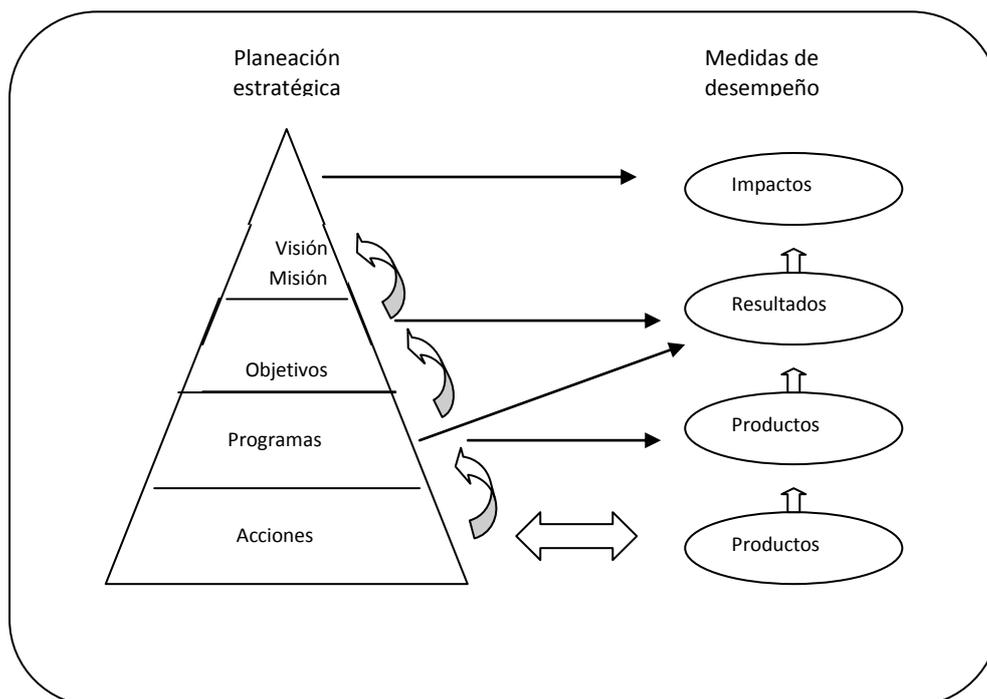
En esta fase, se debe llevar a cabo el proceso del presupuesto participativo, para identificar las acciones que priorizan en forma concertada, entre las autoridades municipales y la sociedad civil, y que deben ser incorporados en el presupuesto institucional. Este proceso es muy importante porque facilita el buen uso de los recursos, ya que identifica los problemas y potencialidades de la localidad y establece acciones prioritarias para superar los problemas y aprovechar las potencialidades. Ello permite a la municipalidad responder mejor a sus ciudadanos y ciudadanas.

Los recursos que la municipalidad destina al presupuesto participativo son variados y la normatividad no establece un monto determinado. Sin embargo, se recomienda que del monto total, el Gobierno local deduzca los gastos de los siguientes conceptos: pago de obligaciones continuas de la municipalidad, como de personal y obligaciones sociales, deudas contraídas y la prestación de servicios básicos de su responsabilidad. Por ejemplo: limpieza pública, seguridad ciudadana, mantenimiento de parques y jardines y mantenimiento de alumbrado público. Además, el financiamiento y mantenimiento de proyectos, cuya ejecución ya se haya iniciado y que responde a las prioridades locales y sean el resultado de procesos participativos previos.

También se debe definir las metas anuales y las acciones prioritarias que las diferentes dependencias municipales realizarán durante el año, programadas en el Plan Operativo Anual en el marco del Plan de Desarrollo Cantonal.

Tanto la misión como los objetivos estratégicos institucionales y las acciones que se deriven de los mismos, deben tener indicadores de desempeño definidos para verificar su cumplimiento en la fase de evaluación presupuestal. En el grafico 1, se demuestra la interacción de los objetivos estratégicos y los indicadores de desempeño que se utiliza en esta metodología.

Gráfico 1. Planeamiento estratégico e indicadores de desempeño



Como se señaló, las etapas de planeamiento estratégico deben asociarse con indicadores de desempeño, de manera que pueda ser monitoreado su nivel de cumplimiento. De esta forma, la misión se mide a nivel de indicadores e impactos con indicadores de resultado. El nivel más desagregado, se identifica en los productos principales resultantes de la ejecución de las acciones.

Cabe mencionar que los indicadores sirven para acreditar resultados de la gestión pública, tanto ante la sociedad civil y población en general, como ante organismos fiscalizadores y de control interno. Así, contribuyen a mejorar los niveles de transparencia de la gestión pública y además a cambiar los incentivos de la administración, trasladando con énfasis de los procedimientos o resultados.

Como el municipio es pequeño, el director de planificación será el encargado de liderar el proceso de elaboración del Plan Operativo Anual, mientras que el director financiero se hará cargo de la elaboración del presupuesto. En ambos casos, es necesario que se involucre el señor alcalde, puesto que es importante que de orientaciones sobre la gestión local, en especial las metas a alcanzar y porque finalmente será la persona responsable de la preparación del Plan Operativo Anual y el presupuesto.

Las dependencias deberán remitir información a la dirección de planificación, de acuerdo a los formatos previamente establecidos por esta. Con esta información, la dirección de

planificación define las metas presupuestarias que representan el valor a alcanzar por una actividad o proyecto, considerando en el presupuesto expresados en términos de dimensiones físicas (metros, hectáreas, toneladas métricas, etc.) y financieras.

Se deberá poner especial atención a la definición de las metas físicas, de tal manera que reflejen realmente aquello que se espera lograr. Se debe utilizar un lenguaje que no solo sea entendido por los funcionarios de la municipalidad, sino también por la población en general, procurando así la mayor transparencia en la gestión y facilitando el monitoreo participativo del gasto.

En función de las metas operativas que se han definido, las actividades y proyectos a desarrollar para el logro de los objetivos y propósitos de la municipalidad, las diferentes dependencias u oficinas municipales deberán remitir información al departamento de planificación, con el detalle de los gastos previstos para el año.

La estimación de los ingresos municipales tiene como finalidad determinar los recursos públicos con los que contará el Gobierno local, para lograr la consecución de sus objetivos y metas anuales, para ello la municipalidad deberá:

- Estimar el monto total de los recursos que proyecta recaudar, a los que usualmente se denomina otros ingresos municipales.
- Estimar el monto total de los recursos que proyecta captar u obtener en el año fiscal; a los cuales se denomina recursos directamente recaudados.
- Considerar el monto total de las transferencias financieras que recibirá a través del Ministerio de Economía y Finanzas en dicho año fiscal. Para iniciar con la fase de programación, la municipalidad puede tener como base referencial las transferencias del año anterior, hasta contar con los montos definitivos.

La suma de los recursos que se estima recaudar, captar u obtener y de las transferencias del Gobierno central, constituye la asignación presupuestaria de Gobierno local para el año fiscal que corresponde. Los ingresos que componen cada una de las fuentes deberán ser registrados de acuerdo al clasificador de ingresos de financiamiento, el cual señala las cadenas de ingreso con su respectiva codificación.

Sobre la base de esta estimación, y tomando en cuenta las prioridades de la institución, el departamento de planificación o la que haga sus veces, podrá establecer techos o

autorizaciones máximas de las dependencias municipales, a fin de que cuenten con un referente financiero al momento de plantear sus metas operativas (resultados a alcanzar) y cuadros de necesidades en el Plan Operativo Anual, que se verán luego traducidos en actividades y proyectos en el presupuesto.

4.2. Formulación y aprobación.- Una vez finalizada la fase de programación presupuestaria, la municipalidad, a través de la dirección de planificación, debe proceder a formular su presupuesto, el mismo que debe estar terminado máximo en el mes de junio. Para ello, deberá reflejar los resultados de la programación presupuestaria a través de las herramientas de clasificación presupuestaria en base a: función, programa, subprograma, actividades, proyectos, componente y meta presupuestaria. Luego viene la aprobación del presupuesto inicial de apertura, que se realizaría a inicios del mes de diciembre.

El esquema de trabajo deberá señalar la articulación de los ingresos y gastos para el logro de las metas presupuestarias que persiguen las actividades y proyectos, formulando para ello las respectivas cadenas de ingreso y cadenas de gasto. La fase de aprobación consiste en que el Consejo Municipal acuerde aprobar el presupuesto trabajado y consensuado con los actores sociales, para luego el alcalde promulgue mediante resolución de alcaldía.

La dirección nacional de presupuesto ha identificado y definido un lenguaje estándar para la administración pública, las funciones, programas y subprogramas para cada uno de los niveles de Gobierno. A pesar de que existe un manual, no se trata de copiar el esquema del documento, sino más bien seleccionar las categorías de acuerdo a las funciones, competencias, así como a los objetivos institucionales propuestos para el periodo.

Las Funciones reflejan los deberes primordiales que debe cumplir el municipio; los programas y subprogramas responden a los procesos importantes que, impulsa la municipalidad en el marco de sus competencias, funciones, misión y objetivos institucionales; las actividades son acciones de carácter permanente y continuo, necesarias para asegurar la operatividad y mantenimiento de los servicios públicos; los proyectos son todas las acciones limitadas en el tiempo que utiliza total o parcialmente los recursos públicos con el fin de crear, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes y servicios, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales específicos definidos para el año fiscal.

Es importante que se defina las metas presupuestarias, que se efectúa sobre la base de las metas operativas del Plan de Operativo Anual, oportunamente informadas a los departamentos de Planificación y Financiero, o al responsable de elaborar el presupuesto. Estas metas deben agrupar y consolidar las metas operativas que son relevantes para el logro de los objetivos institucionales específicos que persigue, desde el punto de vista presupuestario, en una determinada actividad o proyecto.

Para la formulación de los gastos y la vinculación con los ingresos se considerará lo siguiente:

- La formulación de gastos; cuando estos se ubican en la categoría presupuestaria a la que sirven; vale decir, cuando se identifica a qué actividad o proyecto corresponden.
- Se procederá a definir para cada meta presupuestaria asociada a una actividad o proyecto, la cadena de gasto vinculada según la clasificación contenida en el Clasificador de los Gastos Públicos del año fiscal.
- Asimismo, se vinculará a cada cadena de gasto, los fondos públicos necesarios para su financiamiento, especificándose el respectivo monto y la fuente de financiamiento que corresponda.
- Por el lado de los ingresos, deberá definirse para cada fuente de financiamiento el detalle de los ingresos y financiamiento.

La Directiva de Programación, Formulación y Aprobación del Presupuesto señala una serie de pautas para la determinación y formulación de los gastos que deben ser tomadas en cuenta. Asimismo, señala restricciones legales para la utilización de los recursos provenientes de las transferencias del nivel central en cierto tipo de gastos del presupuesto.

Los departamentos de planificación y financiero deben formular su presupuesto en papel; es decir, la estructura funcional programática con sus respectivas cadenas de ingreso y gasto, a fin de tener una visión de conjunto, y asegurarse que todo lo que debía incluirse en el presupuesto haya sido considerado antes de iniciar el registro en el programa informático para la programación, formulación y aprobación de los presupuestos institucionales del Gobierno local.

El proyecto de presupuesto constituye el documento preliminar del presupuesto institucional de apertura. De manera similar a lo realizado para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, direcciones de Planificación y Presupuesto, consolidan nuevamente la información presupuestaria del pliego, la cual debe contener información muy detallada del presupuesto. Es decir, esta vez se consigna para cada actividad y proyecto todos los componentes y metas presupuestarias relacionadas, incluyendo las respectivas cadenas del gasto, tanto en el documento físico como a través del aplicativo informático.

El presupuesto final de la institución constituye el documento final del presupuesto de la municipalidad, que considera todas las estimaciones de ingresos y previsiones de gasto de la municipalidad, acorde con los lineamientos aprobados en las normativas legales del presupuesto público.

Dicho esquema de trabajo deberá señalar la articulación de los ingresos y gastos para el logro de las metas presupuestarias que persiguen las actividades y proyectos, formulando para ello las respectivas cadenas de ingreso y gasto. La fase de aprobación consiste en que el Concejo Municipal acuerde aprobar el presupuesto trabajado y luego el alcalde lo promulgue mediante ordenanza.

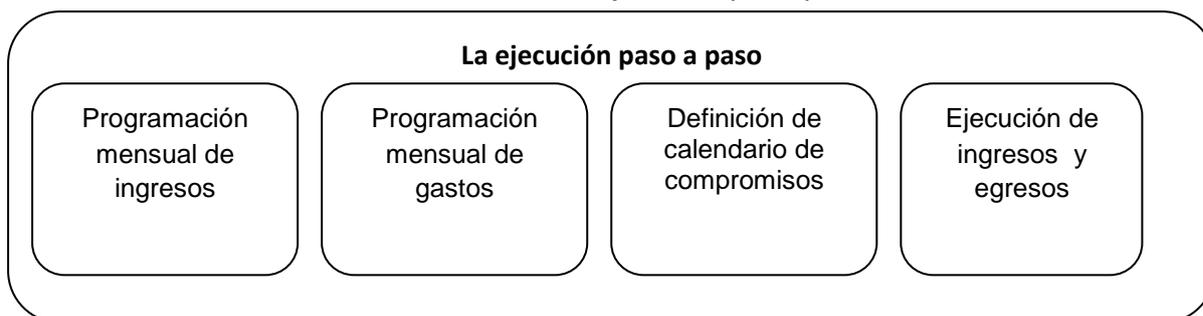
Previo a la aprobación del presupuesto por parte del Consejo Municipal en pleno, esto tiene que ser aprobado en cada una de las parroquias, mediante sendas asambleas. Esto garantizará la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, que se verá reflejado en la ejecución de los proyectos y programas, que van en beneficio de los habitantes de sus parroquias y comunidades.

Luego que ha sido aprobado en las parroquias, el Parlamento Cantonal, conjuntamente con el alcalde convocaran a la gran asamblea, para unificar criterios, conocer el monto total del presupuesto con que cuenta el municipio y las asignaciones que le corresponde a cada parroquia, así como también existirá la posibilidad de realizar reformas al proyecto del presupuesto.

Finalmente le corresponde al Concejo Municipal aprobar el presupuesto, mediante acuerdo, a nivel de pliego, fuentes de financiamiento, función, programa, subprograma, actividad, proyecto, categoría del gasto, grupo genérico de gasto, modalidad de aplicación y especificación del gasto y la promulgación del alcalde mediante una ordenanza, a más tardar el 10 de diciembre de cada año.

4.3. Ejecución Presupuestaria.- Esta fase se inicia con el ejercicio fiscal el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año, posterior a la fase de aprobación. Desde el punto de vista presupuestario, esta fase consiste en programar mensualmente los ingresos que se recibirán y los gastos que se ejecutarán con el fin de cumplir con las metas presupuestarias trazadas durante el año fiscal. Para una mejor comprensión se detalla en la figura 2, la misma que indica los pasos a seguir.

Grafico 2. Proceso de ejecución presupuestaria



Para ello, se debe definir un monto máximo de gasto para el trimestre y en ese marco ejecutar los gastos programados mensualmente. Los pliegos pueden realizar modificaciones a sus calendarios de compromisos trimestrales así como modificaciones al presupuesto, tanto en el nivel institucional como funcional programático.

En esta fase, el municipio deberá tomar en consideración para la realización de sus actividades y proyectos, los procedimientos establecidos por: las competencias de los municipios establecidos en la Constitución de la Republica del Ecuador, Ley Organica de Administracion Financiera y Control, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (que se encuentra en proyecto en la Asamblea Nacional).

Es importante que se considere la programación de ingresos, el fin de este es, programar la ejecución mensual de los ingresos que permitan el desarrollo de las actividades y proyectos para el logro de los objetivos institucionales, para ello se debe considerar:

- Las dependencias que recaudan, obtienen y captan fondos públicos deben informar a través de reportes diarios y de consolidados mensuales a la dirección de presupuesto respecto a los ingresos recibidos. Será tarea de la Dirección

Financiera efectuar las debidas proyecciones trimestrales y anuales de ingresos, sobre cuya base se programarán los gastos a ejecutar mensualmente.

- A fin de realizar una adecuada programación de ingresos, la oficina de planificación debe preocuparse de: conocer la oportunidad y disponibilidad mensual de los recursos por todas las fuentes de financiamiento, las que varían según se trate de recursos recaudados, obtenidos o captados por la municipalidad.
- Tener presente las normas así como los factores estacionales que influyen en la percepción de los recursos transferidos del Gobierno nacional así como los recursos propios municipales.
- Conocer las disposiciones que aplican a cada una de las fuentes de financiamiento y que determinan los plazos en los que se podrá disponer de dichos recursos y el mes de su registro.
- Considerar las especificaciones operativas, respecto a la oportunidad de desembolsos de los recursos, correspondientes a las fuentes de financiamiento de operaciones oficiales de crédito externo e interno, así como las donaciones y transferencias.

Para la programación mensual de gastos tiene que ser considerada en igual importancia que los ingresos, para lo cual, es la responsabilidad del departamento financiero lo siguiente:

- Garantizar la consistencia técnica de la programación mensual de gastos, a fin de facilitar la ejecución de las acciones contempladas para alcanzar las metas presupuestarias trazadas.
- El reporte consolidado mensual de ejecución de gastos, siendo responsabilidad de la dirección de planificación, deberá realizar las proyecciones mensuales de los gastos, que se espera ejecutar para elaborar la proyección trimestral y anual de gastos.

Tomando como referencia las proyecciones mensuales de gastos y de manera consistente con los ingresos proyectados, la dirección de planificación deberá definir los calendarios de compromisos trimestrales y mensuales, que constituyen montos máximos para la ejecución de gastos en un trimestre determinado. El Calendario de compromiso trimestral es aprobado mediante una Resolución de Alcaldía y contiene el detalle de la ejecución de gastos a nivel de pliego, fuente de financiamiento y grupo genérico de gasto para cada mes.

Finalmente y como ultimo paso dentro de la ejecución se debe considerar la realización de los ingresos y gastos, las diversas dependencias de la municipalidad ejecutan las actividades y proyectos contenidos en el presupuesto, siguiendo los lineamientos establecidos en la normatividad vigente para la ejecución de los ingresos y gastos municipales.

4.4. Evaluación.- Al realizar la evaluación se pretende contar con un análisis sobre la gestión de la municipalidad, en relación al logro de los objetivos estratégicos institucionales, las actividades y proyectos programados.

La evaluación sirve para lograr un análisis general de la gestión presupuestaria del pliego al primer semestre del año en curso y al término del mismo, vinculada con la producción de bienes y servicios que brinda la municipalidad; determinar el grado de eficacia del pliego en la ejecución presupuestaria de los ingresos y gastos, así como el cumplimiento de las metas presupuestarias; y, determinar el grado de eficiencia en el cumplimiento de las metas, en relación a la ejecución de los gastos efectuados en el periodo evaluado.

También se pretende explicar las desviaciones presentadas en el comportamiento de la ejecución de ingresos y gastos comparándolas con la estimación de recursos financieros y la previsión de gastos, contemplados en el Plan Operativo Anual y determinar las causas que las originaron; así como la formulación de medidas correctivas, a fin de mejorar la gestión presupuestaria institucional durante el siguiente período.

El análisis del presupuesto, al realizar una evaluación es importante partir por analizar qué logró la municipalidad a nivel de sus objetivos estratégicos institucionales. Para ello serán de utilidad los indicadores establecidos en la fase de programación. El logro de los objetivos estratégicos institucionales debe evaluarse en función de indicadores de

resultados, en tanto que los productos principales deben evaluarse en función de indicadores de producto y las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

En análisis de la eficacia y eficiencia presupuestaria consiste en analizar la capacidad de gestión presupuestaria de la municipalidad, en términos de eficacia y eficiencia presupuestaria, para lo cual se procederá a comparar la ejecución de los ingresos, egresos y logros de las metas presupuestarias, registrada durante el período a evaluar, con lo previsto en el Plan Operativo Anual.

Como una herramienta de evaluación de la municipalidad, es importante establecer un conjunto de variables e indicadores de gobernanza, para lo cual se establece las siguientes:

- Participación. Esta variable se refiere a la posibilidad que tiene cada, hombre o mujer de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia de los derechos de la libertad de asociación y expresión. Para este indicador se establece indicadores, tales como: representación y rol de los nuevos grupos de interés, utilización de referendo para toma de decisiones críticas, derechos a la asociación, entre otros.
- Equidad. Esta variable refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objeto, deben ser los miembros de la sociedad mas vulnerable. Para medir esta variable se menciona los siguientes indicadores: inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos, representación de las mujeres, destinación de recursos a servicios dirigidos a poblaciones vulnerables, entre otros.
- Rendición de cuentas. Esta variable se refiere a la necesidad de los dignatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos, con el objeto de evaluar el desempeño del gobernante. Para hacer efectivo esta variable se plantea la utilización de los siguientes indicadores: regularidad de las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales, mecanismos disponibles para información al público, grado de delegación de la autoridad, grado de quejas y reclamos que son atendidos por la autoridad.

- Eficiencia. Esta variable se refiere al logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Para medir esta variable se plantea los siguientes indicadores: Utilización económica de fondos, mano de obra, y otros recursos; existencia de mecanismos para evaluar desempeño económico; reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza; aumento de la participación en vivienda, educación, y otras áreas de bienestar sobre la población total; medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.

Además de las variables principales descritas anteriormente existen otras variables que pueden considerarse secundarias, y serán aplicables en momentos oportunos, estas variables son: capacidad de respuesta de los líderes y servidores municipales, para responder a las necesidades ciudadanas; innovación administrativa gerencial, se refiere a reforma exitosa implementada por el Gobierno municipal, interacción entre Estado, ciudadanos y ONGs; creación de redes y el desarrollo humano. De igual forma cada una de estas variables requiere de indicadores.

Sobre la base de la información generada, se procederá a identificar los problemas que ocurrieron durante la fase de ejecución presupuestaria y la gestión institucional. Cuando los resultados de los indicadores no se ajusten a los parámetros establecido por la municipalidad debe explicar la causa de ello.

Como ultimo paso correspondiente a la evaluación, consiste en la determinación de las soluciones técnicas pertinentes que permitan evitar o superar los inconvenientes o deficiencias observadas durante el periodo evaluado, para lo cual es necesaria la participación de todas las dependencias involucradas en las actividades, proyectos y metas presupuestarias en las que se ha identificado dificultades para cumplir con lo programado.

Ante el inconveniente o deficiencia, es importante determinar si las acciones contempladas resultan pertinentes para alcanzar los objetivos trazados; si el problema se origina en una meta poco factible o en una meta deficiente de ejecución; y, si el problema se origina en metas subfinanciadas o en un inadecuado control de costos de operación.

Se debe tener presente que, además de la evaluación presupuestaria, se debe evaluar su gestión a través de: evaluación financiera, evaluación del plan operativo anual y del plan de desarrollo cantonal.

5. INSTITUCIONALIZACION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Uno de los rasgos más originales del proceso de descentralización y participación en Saraguro, será la vinculación entre la planificación descentralizada y las instituciones locales. Se intenta que el proceso de planificación se inicie en las bases, con la máxima implicación de los ciudadanos y ciudadanas. Esta metodología responde a un proceso de planificación que pretende ser realizado desde abajo hacia arriba, en donde exista acuerdos y compromisos en reemplazo de las imposiciones.

Los cambios institucionales que deben producirse, así como otras condiciones necesarias para que el proceso tenga éxito, como son la formación del personal y la creación de bases de datos, exigirán algunos años para llevarse a cabo y ser plenamente operativos. El Gobierno de Saraguro será consciente de la existencia de desfases entre las condiciones necesarias para llevar a la práctica con el máximo de eficacia, el proyecto y las posibilidades de satisfacer a corto plazo están condicionados al constante apoyo de la sociedad civil organizada.

La participación de los ciudadanos es un elemento peculiar, no está limitada a los representantes elegidos o a las asociaciones u organizaciones, sino que incluye a los ciudadanos en las asambleas del municipio, a expertos no funcionarios y a voluntarios que participan en la preparación de los informes, formulación de los proyectos y confección del plan.

Para poder llevar a cabo esta transformación e implementación de la metodología, el Gobierno Local Municipal de Saraguro pondrá en marcha una serie de medidas de reorganización administrativa y modificaciones legales, a objeto de institucionalizar el proceso de planificación y ejecución a nivel local.

En primera instancia se elaborará una ordenanza municipal para la distribución del presupuesto participativo. Esto se realizará en pleno apego a las leyes, y al numeral 3 del artículo 100 de la Constitución de la Republica del Ecuador, que hace referencia a la obligación de proceder a la elaboración del presupuesto participativo.

5.1. Generación de conflictos de poder.- En la mayoría de los Gobiernos locales incluido el de Saraguro, la generación de conflictos de poder se realiza en el seno de las sesiones del consejo municipal, debido a que algunos de los señores concejales tienen la intención de incluir dentro del presupuesto, algunas obras o proyectos para que sean financiadas, debido a que se comprometieron durante la campaña electoral.

De la misma forma, la intención de la autoridad principal es de elaborar el Plan Operativo Anual, de acuerdo a sus compromisos políticos que fueron adquiridos durante la campaña electoral, esto responde a inclusión de proyectos para que sean financiados con el presupuesto de la municipalidad.

Al existir posiciones diversas en el seno de la cámara edilicia genera controversias, cuando se realizan los debates para la aprobación de los presupuestos anuales, y como resultado se obtiene la decisión de los señores ediles en base a minorías o mayorías, que muchas de las veces resulta inadecuado, debido a que no se toma las decisiones en base a objetivos y metas.

5.2. Obstáculos.- Considero que la implementación de esta práctica no generará grandes obstáculos, debido a que ya existe primeras prácticas de esta forma de distribución del presupuesto en este municipio, que fueron implementadas en administraciones anteriores, las mismas que fueron realizadas e implementadas debido a la exigencia constante de la ciudadanía del cantón Saraguro.

Es probable que exista resistencia por parte de los señores concejales y el alcalde, debido a que no existirá la posibilidad de incluir el financiamiento para la ejecución de proyectos de sus intereses; pero esta propuesta será respaldada por la ciudadanía, quienes son los que resulten beneficiados.

Se puede mencionar que este capítulo, es una de las partes esenciales, ya que de esto dependerá el aporte que se pueda realizar a través de la realización de este estudio, para implementar esta propuesta en la municipalidad del cantón Saraguro.

Para realizar la conclusión de este capítulo se menciona que, se inicia con una descripción general de la forma tradicional que se viene realizando en el municipio de Saraguro la distribución del presupuesto, en donde se puede observar el valor económico que le corresponde a cada parroquia para la financiación de sus proyectos;

seguidamente se plantea los objetivos centrales que se cumplirá al implementar esta propuesta.

Finalmente se plantea que esta metodología es conveniente utilizar en cuatro fases, para lo cual se realiza la descripción de cada una de las etapas, consideradas desde la programación hasta la evaluación; a esta última fase, se hace énfasis puesto que la gran mayoría de instituciones públicas no realizan una evaluación en base a variables e indicadores.

La institucionalización de esta propuesta presenta algunas limitantes y obstáculos que deberán ser consideradas para que se de una alternativa, y así lograr la implementación es esta metodología.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

En la mayoría de los países de América Latina, el tema de participación ciudadana ya se encuentra incluida en la legislación nacional; sin embargo, son pocos los Gobiernos locales y seccionales autónomos que ejecutan este mandato legal, es por eso que justifica plenamente la implementación de esta propuesta metodológica.

El proceso de presupuesto participativo tiene como principio fundamental la participación social, promoviendo la amplia interacción e involucramiento de la sociedad civil y actores locales con el Gobierno municipal, para construir visiones compartidas de desarrollo estratégico que conlleven el mejoramiento equitativo de calidad de vida de sus habitantes.

La toma de decisiones sobre el uso, localización de recursos e inversión pública local, se promueve en instancias de representación democrática, con adecuadas condiciones de representatividad, legitimidad y rendición de cuentas con todos los actores involucrados, fomentando así la solidaridad, corresponsabilidad y la cogestión transparente del desarrollo.

El desarrollo de los trabajos requiere de la formación de liderazgos y facilitadores locales, a través de un equipo de facilitadores entrenados que cumplen un rol orientador, de sustentación y canalización del proceso, recopilando demandas comunitarias, canalizando la construcción concertada de propuestas y acuerdos con identidad y carácter endógeno, afinando contenidos y generando capacidad local en la municipalidad.

Es por tanto crucial la selección del perfil, formación, desempeño personal, ética y profesionalismo del facilitador, para asegurar una adecuada comunicación entre la sociedad civil y el Gobierno municipal, especialmente con el nivel político, así como la apropiación de los resultados previstos.

Es imprescindible la voluntad política del alcalde, concejales y todo el personal municipal, con un rol activo, que se apropie de los planteamientos, lidere, legitime y asegure la puesta en práctica de los acuerdos.

Se plantea una concepción integral del desarrollo y de la administración territorial del Gobierno Local, superando los enfoques sectoriales, parciales, la percepción homogénea de la población, sin consideración a los valores e identidad endógena territorial, e integrando en las propuestas los entornos urbanos, rurales, públicos y privados con sus actores respectivos. De este modo se busca una visión integrada del desarrollo con acciones e inversiones específicas, así como planteamientos territoriales, cantonales, parroquiales, rurales y urbanos.

La estrategia del Proceso del Presupuesto Participativo se ha consolidado, desarrollándose actualmente bajo una filosofía específica que contempla cinco momentos para la construcción del proceso, en el largo plazo:

- Construcción de una cultura de participación social y ciudadanía
- Institucionalización de instancias de concertación social y política.
- Construcción de una Visión compartida para el desarrollo estratégico sostenible (Mandato Social).
- Generación de condiciones de sostenibilidad social, económica, ambiental y política.
- Generación de condiciones de gobernanza democrática.

Los primeros tres momentos van consolidándose gradualmente, de acuerdo con las realidades, dinámicas, respuesta de los actores involucrados y el aprendizaje social, político y técnico que va generándose. Por consiguiente, la calidad o efectividad de una visión de futuro compartida y su estrategia específica de desarrollo, dependen básicamente del manejo y calidad de interpretación de la información disponible sobre la incertidumbre de escenarios futuros, la firmeza de compromisos y acuerdos, el grado de apropiación y alineamiento territorial, la calidad de las propuestas, la ejecución efectiva de acciones y proyectos que construyan el rumbo planteado, generando un auténtico Mandato Social.

Mientras que los dos últimos momentos son resultados cuya calidad es directamente proporcional a la calidad de los momentos anteriores y determinarán el grado de generación de cultura de participación y ciudadanía así como de gobernabilidad democrática local.

Antes de iniciar con la implementación de esta metodología, es importante que el personal que estará encargado, se encuentre bien capacitado sobre esta materia, para

que exista una claridad en la conducción de este procedimiento. De la misma forma se tendrá en cuenta para la capacitación al personal de toda la municipalidad, sobre la propuesta que se desea implementar.

La efectividad de la implementación de esta propuesta mucho dependerá de la participación de la sociedad civil organizada, ya que son ellos quienes deberán apropiarse y estar constantemente involucrados en todas las etapas de este proceso, esto facilitará para que se realice una evaluación constante, utilizando indicadores y variables que se describe en esta metodología, y de esta forma planteen las alternativas para enmendar errores que se pudieran cometer durante la administración municipal.

Para garantizar la permanencia y aplicación de esta metodología, se la realizará mediante la elaboración y ejecución de una ordenanza municipal, la misma que será elaborado con la participación de la sociedad civil organizada. En esta se establecerá de forma clara los alcances y limitaciones de aplicación, así como también de los espacios de participación ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2007. Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC: Guía Conceptual y Operativa. Quito, Ecuador.

BID, 2008. La Participación Ciudadana en la Gestión Pública: enfoque y condiciones para su desarrollo, 110 p

CATENAZZI, A. Y CHIARA, M. 2009. La participación como estrategia de la gestión. En Chiara, M. y M. M. Di Virgilio (Organizadoras); Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento.

CARDARELLI, G; Y, ROSESENFELD, M. 1991. La participación al borde de un ataque de nervios, Buenos Aires, UNICEF.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2006. Impreso en España. 750 p

ELIZALDE, A. 2003. Planificación estratégica territorial y políticas publicas para el desarrollo local. ILPES, Chile. 30 pp

GRAU, C. 1991. La participación ciudadana. Caracas. CLADE.

GOBIERNO LOCAL MUNICIPAL DEL CANTON SARAGURO. Presupuesto Participativo del año 2009.

GUTIERREZ, M. 2007. Diseño de un currículo en desarrollo local para la formación de los funcionarios y autoridades del Gobierno cantonal de San Miguel de los Bancos. Tesis de Grado. 194 pp.

HIRST, P. (2000) "Democracy and Governance" en Pierre, J. (ed.) Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press. Pp. 13-35.

IRARRAZAVAL, I. 2005. Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 37 p.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, 2007. Guía de Orientación para presupuestar en los Gobiernos Locales. Imprenta Servicios Gráficos JMD. 116 p.

PETERS, B. 1996. The Future of Governing: tour emerging models. Lawrence, Kansas. Kansas, University Press.

PUTNAM, R. 1993. Making Democracy Work. Princetown, Princetown, University Press.

SOUZA, U. 1998. Instituto de Estudios y Formación C.T.A. "Presupuestos Participativos. La Experiencia de Porto Alegre", 1ª ed., Argentina.

TORRES, V. 2008. Políticas Públicas y Democracia. Material de clases de la Maestría en Desarrollo Local. Quito.

UPS, 2008. Maestría en Desarrollo Local. El Gobierno y formas de Gobernanza. 252 p.

UN-HABITAT, 2007. Campaña Mundial Sobre Gobernanza: 27 Respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. Impreso en Quito- Ecuador.

.

ANEXOS

Anexo 1. Leyes vigentes en el Ecuador aplicables a los procesos de participación social.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Art. 241.- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los Gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 264.- Los Gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

2. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL

Art. 14.- Son funciones primordiales del municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes: 12a. Planificación del desarrollo cantonal;

Art. 17.- El Estado y sus instituciones están obligados a:

c) Coordinar con las municipalidades la elaboración y ejecución de planes nacionales de desarrollo, a fin de que éstos guarden armonía con los planes de desarrollo regionales, provinciales y cantonales. El organismo técnico de planificación previsto en la Constitución Política de la República, incorporará a un representante de los Gobiernos seccionales autónomos.

Art. 24.- En concordancia con los objetivos y las políticas nacionales y con la participación de los actores públicos y privados, las municipalidades formularán y aprobarán sus planes de desarrollo estratégicos cantonales, programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines y la adecuada coordinación del desarrollo parroquial, cantonal, provincial y nacional.

Para la ejecución de los planes cantonales, las municipalidades fijarán las asignaciones respectivas en el presupuesto general institucional.

Art. 25.- El Gobierno cantonal estará a cargo del concejo municipal con facultades normativas cantonales, de planificación, consultivas y de fiscalización, presidido por el alcalde, con voto dirimente.

Art. 159.- La actividad municipal se desarrollará de acuerdo a una planificación sistemática y teniendo en cuenta el siguiente proceso administrativo:

Los jefes superiores de la administración, con la colaboración técnica especializada del nivel asesor, formularán los planes y programas para todos los ramos de la actividad municipal, de acuerdo con la política trazada y las metas fijadas por el concejo, en cumplimiento de las instrucciones impartidas por el alcalde.

Art. 189.- Los planes de acción y programas de las empresas municipales guardarán estrecha relación con el sistema nacional de planificación y con los planes y programas del municipio. Los representantes del Gobierno y administración municipales cuidarán de la coordinación y complementación de unos y otros.

Art. 198.- En el proceso del planeamiento del desarrollo físico cantonal se mantendrá actualizada la información que determina el artículo anterior, más toda aquella que fuere necesaria para la planeación física.

Anexo 2. Organigrama estructural del Gobierno Local Municipal del cantón Saraguro.

GOBIERNO LOCAL MUNICIPAL DEL CANTON SARAGURO

CABILDO

