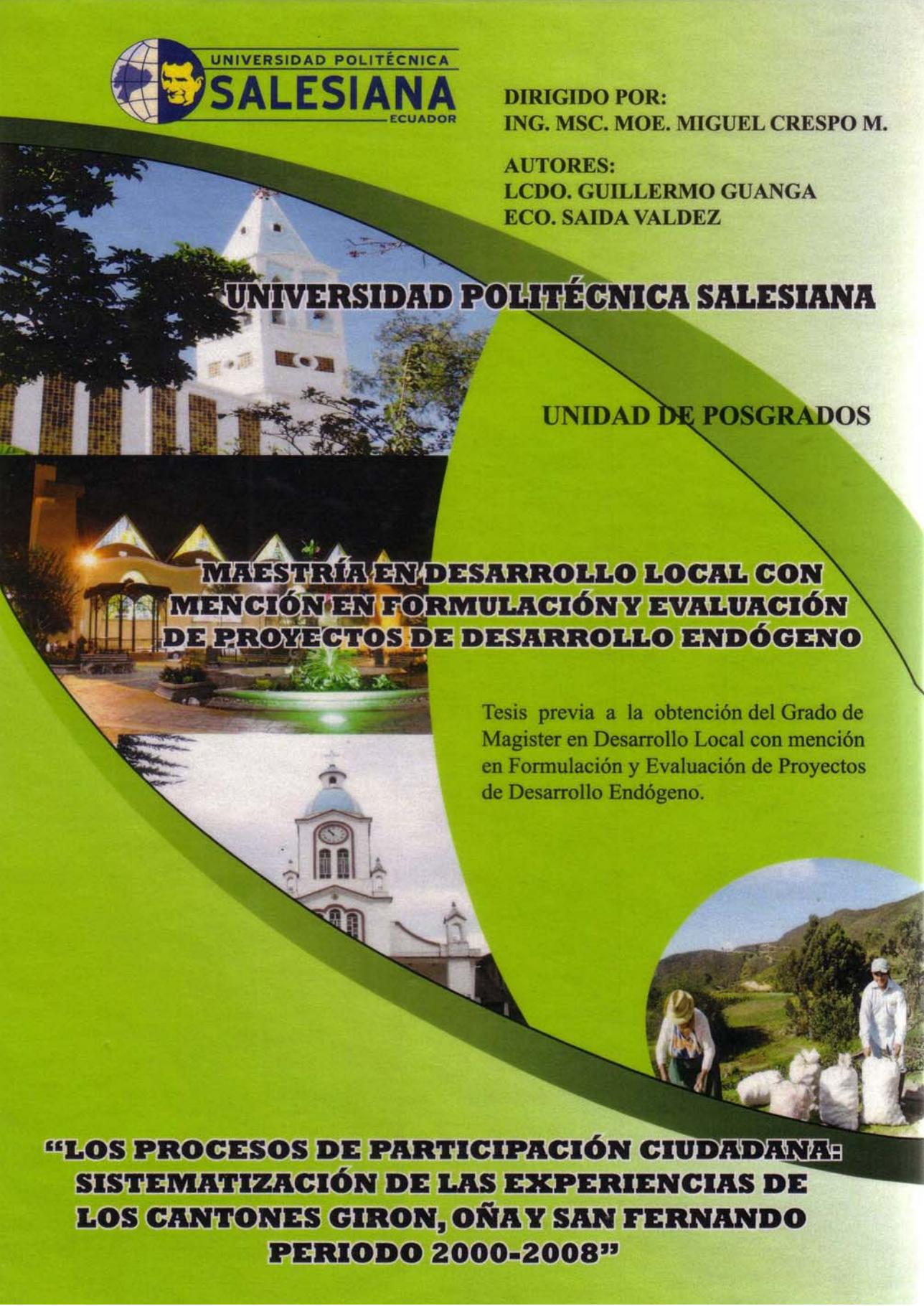


DIRIGIDO POR:  
ING. MSC. MOE. MIGUEL CRESPO M.

AUTORES:  
LCDO. GUILLERMO GUANGA  
ECO. SAIDA VALDEZ



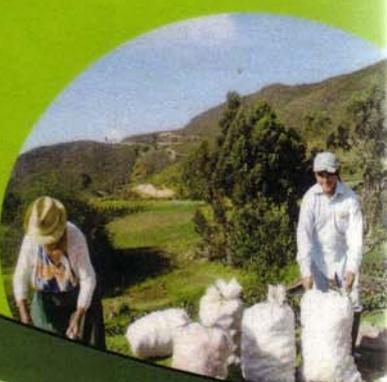
**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA**

UNIDAD DE POSGRADOS



**MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON  
MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN  
DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO**

Tesis previa a la obtención del Grado de  
Magister en Desarrollo Local con mención  
en Formulación y Evaluación de Proyectos  
de Desarrollo Endógeno.



**“LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:  
SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE  
LOS CANTONES GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO  
PERIODO 2000-2008”**

# **“LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS CANTONES GIRÓN, OÑA Y SAN FERNANDO PERIODO 2000-2008”**

---

**AUTORES:**

**LCDO. GUILLERMO GUANGA  
ECO. SAIDA VALDEZ**

**DIRIGIDO POR:**

**ING. MSC. MOE. MIGUEL CRESPO M.**

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA**

**UNIDAD DE POSGRADOS**

## **MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO**

El presente estudio fué realizado en los cantones Oña, Girón y San Fernando, ubicados al sur de la provincia del Azuay, en el callejón interandino, donde se aplicó una interesante experiencia de participación ciudadana, instrumentalizada a través de los Presupuestos Participativos, en momentos en que asumir un reto de está índole implicaba verdaderamente un desafío, vocación de servicio y convicciones políticas, ideológicas y personales de los Alcaldes/as, porque no existían las condiciones legales que garanticen estas acciones.

Este estudio se centra, precisamente en ubicar en un contexto histórico, socioeconómico y político la realidad de cada uno de estos cantones. En esa perspectiva, establece las teorías que analizan la participación ciudadana en un contexto de un nuevo modelo de gestión que se basa en la democracia participativa y directa. Posteriormente, recoge las experiencias vividas desde el principio, el por qué las autoridades decidieron implementar estas herramientas a su gestión, la metodología utilizada, cómo se implementaron los presupuestos participativos. Mas adelante, se hace una interpretación de este proceso, se analizan los aciertos y errores. Para concluir con las enseñanzas aprendidas con este ejercicio de participación que en el 2008 la Constitución de Montecristi elevó a norma suprema.

Todo esto nos lleva a concluir que, pese a ciertas falencias que pueden haber existido, la participación ciudadana en el ejercicio del poder local es de suma importancia porque implica inclusión de la población en la creación de políticas públicas en asuntos que los afecta directamente.

---

**“LOS PROCESOS DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:  
SISTEMATIZACIÓN DE LAS  
EXPERIENCIAS DE LOS CANTONES  
GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO.  
PERIODO 2000-2008”**

*LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE  
LOS CANTONES GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO. PERIODO 2000-2008*

---

**LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:  
SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS  
CANTONES GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO.  
PERIODO 2000-2008**

**LCDO. JUAN GUILLERMO GUANGA RAMÓN**

Licenciado en Comunicación Social  
Especialista en Desarrollo Endógeno y Cooperación Internacional  
Universidad Politécnica de Valencia  
Egresado de la Carrera de Abogacía  
En la Escuela de Ciencias Jurídicas  
Universidad Técnica Particular de Loja

**ECO. SAIDA VALDEZ SERPA**

Economista  
Escuela de Economía  
Egresada en la Carrera de Sociología  
Especialista en Población y Desarrollo Local Sustentable  
Pydlos de la Universidad de Cuenca y la Flacso  
Especialista en Desarrollo Endógeno y Cooperación Internacional  
Universidad Politécnica de Valencia

*Dirigido por:*

**ING. MIGUEL CRESPO MERCHÁN**

Ingeniero Comercial.  
Contador Público Autorizado  
Máster en Gerencia y Desarrollo  
Especialista en Marketing  
Docente de la Universidad Politécnica Salesiana  
Unidad de Posgrados.



Cuenca - Ecuador

2012

### Datos de Catalogación Bibliográfica

**GUANGA RAMÓN JUAN GUILLERMO, VALDEZ SERPA SAIDA**

*Los procesos de participación ciudadana: Sistematización de las experiencias de los cantones Girón, Oña y San Fernando. Periodo 2000-2008*

Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca - Ecuador, 2012

MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

Formato 170 x 240

Páginas: 141

#### Breve reseña de los autores e información de contacto:



#### **GUANGA RAMÓN JUAN GUILLERMO**

Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social - Escuela de Comunicación Social  
Facultado de Filosofía - Universidad de Cuenca  
Especialista en Proyectos de Desarrollo Endógeno y Cooperación Internacional  
Universidad Politécnica de Valencia  
Egresado de la Carrera de Abogacía - Escuela de Ciencias Jurídicas  
Universidad Técnica Particular de Loja  
yunguilafm@yahoo.es



#### **SAIDA VALDÉZ SERPA**

Economista - Escuela de Economía  
Egresada en la Carrera de Sociología - Facultad de Ciencias Económicas  
Especialista en Población y Desarrollo Local Sustentable  
Pydlos de la Universidad de Cuenca y la Flacso - Universidad de Cuenca  
Especialista en Proyectos de Desarrollo Endógeno y Cooperación Internacional  
Universidad Politécnica de Valencia  
svaldezserpa@yahoo.com



#### **MIGUEL CRESPO.**

Ingeniero Comercial.  
Contador Público Autorizado  
Máster en Gerencia y Desarrollo  
Especialista en Marketing  
Docente de la Universidad Politécnica Salesiana  
Unidad de Posgrados.

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra para fines comerciales, sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual. Se permite la libre difusión de este texto con fines académicos o investigativos por cualquier medio, con la debida notificación a los autores.

#### DERECHOS RESERVADOS

©2012 Universidad Politécnica Salesiana.

CUENCA - ECUADOR – SUDAMÉRICA.

#### **GUANGA RAMÓN JUAN GUILLERMO, VALDEZ SERPA SAIDA**

*Los procesos de participación ciudadana: Sistematización de las experiencias de los cantones Girón, Oña y San Fernando. Periodo 2000-2008*

Edición y Producción: *Elizabeth Monroy M. integratehoy@hotmail.com*

Diseño de la portada: *Patricia Guamán L. integratehoy@hotmail.com*

IMPRESO EN ECUADOR - PRINTED IN ECUADOR.

# ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL .....	v
ÍNDICE DE TABLAS.....	ix
ÍNDICE DE GRAFICOS .....	x
DEDICATORIAS .....	xi
INTRODUCCIÓN .....	xii
CAPITULO I.....	3
MARCO CONCEPTUAL.....	3
1.1    REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA .....	3
1.2    LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL .....	3
1.3    LA GOBERNANZA MODERNA.....	6
1.4    LA DEMOCRACIA.....	8
1.1.1    DEMOCRACIA FORMAL.....	9
1.1.2    DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	11
1.5    DESARROLLO LOCAL .....	13
1.6    LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	14
1.6.1    NIVELES DE PARTICIPACIÓN .....	16
1.6.2    MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN .....	16
1.6.3    PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....	17
1.7    GOBIERNOS LOCALES.....	18
1.8    MARCO LEGAL.....	21
CAPITULO II.....	29
RECONSTRUCCION DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS CANTONES DE GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO .....	29
2.1    LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN GIRÓN .....	29
2.1.1    UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DE GIRON.....	29

2.1.2	UBICACIÓN HISTORIOGRAFICA Y SOCIOECONOMICA DE OÑA .....	37
2.1.3	UBICACIÓN HISTORIOGRAFICA Y SOCIOECONOMICA DE SAN FERNANDO.....	43
2.1.4	ANTECEDENTES.....	47
2.2.	LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: METODOLOGÍAS USADAS EN CADA CASO	49
2.2.1	ELEMENTOS PREVIOS HACIA LA PARTICIPACIÓN .....	50
2.2.2	DEFINICIÓN DE METODOLOGÍAS.....	52
2.2.3	IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y RESPONSABILIDADES.....	53
2.2.4	ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO .....	53
2.2.5	MONTOS QUE SE INVIERTEN .....	54
2.2.6	CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL PP. ....	55
2.2.7	FASES DE APLICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....	56
2.3	IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS .....	57
2.3.1	INFORMACIÓN SOBRE INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES.....	57
2.3.2	DEBATE Y CONSENSOS SOBRE ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS ....	59
2.3.3	DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN FUNCIÓN DE CRITERIOS ESTABLECIDOS.....	60
2.3.4	ELABORACIÓN DEL PLAN OPERATIVA ANUAL (POA) .....	60
2.3.5	ASAMBLEAS CANTONALES.....	62
2.3.6	ASAMBLEAS PARROQUIALES .....	63
2.3.7	ASAMBLEAS COMUNITARIAS.....	64
2.3.8	COMITÉ AMPLIADO DE DESARROLLO CANTONAL.....	65
2.3.9	COMITÉ DE GESTIÓN INTERINSTITUCIONAL.....	66
2.3.10	LAS MESAS TEMATICAS .....	66
2.3.11	CICLOS DE APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	67
2.3.12	LA COMUNICACION .....	69
2.4	SEGUIMIENTO Y EVALUACION.....	70

2.4.1	SEGUIMIENTO .....	70
2.4.2	EVALUACION .....	71
2.5	INSTITUCIONALIZACION DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVO MEDIANTE ORDENANZAS MUNICIPALES .....	75
2.6	HACIA EL NUEVO MODELO DE GESTION .....	76
CAPITULO III .....		81
INTERPRETACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS .....		81
3.1	ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN INICIAL O ANTERIOR .....	81
3.2	EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN .....	86
3.3	LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS .....	88
3.4	ERRORES COMETIDOS, EN LA APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS .....	90
3.5	MODELOS EXPORTABLES: LÍMITES Y OPORTUNIDADES .....	93
3.6	VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS LÍDERES POLÍTICOS .....	94
CAPITULO IV .....		97
LECCIONES APRENDIDAS .....		97
4.1	EN LO INSTITUCIONAL .....	97
4.1.1	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL .....	97
4.1.2	MECANISMOS O ESTRATEGIAS DE INFORMACIÓN Y DE COMUNICACIÓN .....	98
4.2	EN LO ORGANIZACIONAL .....	100
4.2.1	GRADO DE PARTICIPACIÓN .....	100
4.2.2	DESARROLLO DE CAPACIDADES .....	104
4.3	INCIDENCIA DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO CANTONAL (PEDC) 105	
4.3.1	CÓMO INCIDE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PEDC .....	105
4.3.2	CÓMO INCIDE EL PARLAMENTO PARTICIPATIVO EN EL PEDC .....	107
4.4	LEGITIMIDAD .....	109
4.4.1	EMPODERAMIENTO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS .....	109

4.4.2	INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS .....	111
CAPITULO V.....		117
5.1	CONCLUSIONES.....	117
5.2	RECOMENDACIONES .....	119
ANEXOS.....		121
ANEXO I.....		123
ANEXO II.....		137
BIBLIOGRAFIA .....		139
LINKOGRAFÍA .....		141

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: <i>Distribución de la población</i> .....	32
Tabla 2: <i>Tenencia de la vivienda</i> .....	32
Tabla 3: <i>Diagnóstico institucional de Girón</i> .....	35
Tabla 4: <i>Población en Oña</i> .....	38
Tabla 5: <i>Vivienda en Oña</i> .....	39
Tabla 6: <i>Diagnóstico institucional de Oña</i> .....	42
Tabla 7: <i>Población de San Fernando</i> .....	43
Tabla 8: <i>Vivienda en San Fernando</i> .....	44
Tabla 9: <i>Diagnóstico institucional de San Fernando</i> .....	46
Tabla 10: <i>Fases del presupuesto participativo</i> .....	56
Tabla 11: <i>Matriz de un Plan Operativo Anual, POA, aplicado en Girón.</i> .....	61
Tabla 12 <i>Servicio de Agua Potable en las Zonas Rurales de los Cantones: Girón, Oña y San Fernando</i> .....	81
Tabla 13 <i>Formas de descargas de aguas servidas en zonas rurales</i> .....	83
Tabla 14 <i>Modelo Tradicional del Gestión.</i> .....	86
Tabla 15 <i>Indicadores de Pobreza en los cantones de estudio</i> .....	92
Tabla 16 <i>Porcentajes de analfabetismo rural por sexo en los cantones; Girón, Oña y San Fernando</i> .....	103

## ÍNDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: <i>Mapa de ubicación geográfica de los cantones objeto de estudio</i> .....	50
Gráfico 2: <i>La retroalimentación en los presupuestos participativos</i> .....	68
Gráfico 3: <i>Publicación de una Agenda de actividades de Oña, una breve muestra</i> ...	71
Gráfico 4: <i>Presupuesto participativo año 2009, en el cantón Oña</i> .....	77
Gráfico 5: <i>Estructura del Modelo de Gestión Participativo</i> .....	78
Gráfico 6 <i>Formas de Eliminación de Desechos Sólidos</i> .....	82
Gráfico 7 <i>Estructura Organizacional Jerárquica en modelos de gestión tradicionales</i> .....	85
Gráfico 8 <i>Afiche pedagógico acerca del estructura del modelo aplicado en Girón</i> .	112

## **DEDICATORIAS**

A mis hijas Sahian y Madelaine, la razón de mi vida, que con su sabiduría infantil son fuente de amor y esperanza. A Sonia, por su invaluable apoyo. A mi madre, doña Juanita, ejemplo de sacrificio y bondad. A los habitantes de estos pueblos que bajo sol y lluvia, que con su trabajo engrandecen estos territorios, a quienes hay que darles mayor participación, porque son el verdadero germen del desarrollo.

**Juan Guillermo Guanga Ramón**

A todas las personas y familiares que siempre han estado a mi alrededor , apoyándome y brindándome los medios necesarios para continuar mi formación, siendo apoyo incondicional para lograr con las metas planteadas a lo largo de mi vida como persona y como profesional.

**Saida Valdéz Serpa**

## **INTRODUCCIÓN**

Girón, Oña y San Fernando son cantones que pertenecen a la provincia del Azuay, que se encuentran localizadas en la zona sur de la región Andina del Ecuador.

Las experiencias de implementación de presupuestos participativos en los tres cantones, parten de la voluntad y decisión política de las autoridades, ya que a la fecha que se inicio con esta experiencia ninguna ley obligaba a garantizar la participación ciudadana, peor aun a transparentar los recursos económicos de las Municipalidades ante la población, por esta razón se tomó como objeto de estudio sistematizar y reconocer estas experiencias que se han convertido, si se quiere, en históricas para la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos en Girón, Oña y San Fernando. Idea que nació en respuesta a las deformaciones relacionadas con la concentración del poder, la imposición, las prebendas políticas, el clientelismo político, aupado por una suerte de capataces que han gobernado estos territorios. En estos tres cantones, esta historia ha intentado cambiar desde el año 2000, cuando se creó una experiencia innovadora, y por qué no, revolucionaria para formular y hacer el seguimiento de los presupuestos participativos de las Municipalidades.

En el primer capítulo se recogen y analizan las teorías en las que se basa el presente estudio. La nueva governance establece un rompimiento con un sistema de gestión tradicional que se caracteriza por la verticalidad, el autoritarismo, la imposición, y plantea como alternativa la incorporación de un nuevo modelo de gestión basado en la implementación de políticas públicas consensuadas y decididas por la población de un determinado territorio, para tal efecto se basa en la transversalidad de la participación ciudadana como eje principal de esta nueva concepción de gobernabilidad local. Se suman a esto, componentes axiológicos que delimitan claramente el comportamiento de los individuos en el proceso de implementación de este proceso de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos convirtiéndose, de alguna manera en corresponsables del accionar municipal. Conceptos como democracia participativa, nuevo modelo de gestión, desarrollo local, presupuestos participativos, cogobernabilidad, participación ciudadana, gobiernos locales, veedurías ciudadanas vienen a ser recurrentes en este nuevo proceso que busca la inclusión social en la gestión pública.

En el segundo capítulo desde un contexto histórico, geográfico y socioeconómico se ubican a los cantones Girón, Oña y San Fernando, para luego ir desbrozando los pasos previos para la implementación de este nuevo modelo de gestión, revisar las metodologías utilizadas en la implementación de los Presupuestos Participativos como expresión máxima de este proceso, la creación de normativas que aseguren la continuidad de estos procesos. Para tal efecto se han desarrollado entrevistas a los ex alcaldes de estos cantones, quienes con voluntad política lideraron esta nueva forma

de hacer gestión, pese a los riesgos que ello implicaba: uno de ellos ceder poder a la población civil tal como lo establece la nueva governance; se ha conversado con líderes comunitarios, entrevistas al ex técnico del PDDL, como también revisión de documentos bibliográficos que previamente fueron publicados donde ya se intenta sistematizar estas experiencias, revisión de presupuestos municipales de aquella época, ordenanzas, folletos, planes de desarrollo y mas publicaciones que sirvieron para entender mejor el proceso participativo, y de esa manera plasmar en este trabajo.

El tercero y cuarto capítulo interpretan las experiencias, desde la teoría, la aplicación de metodologías y los resultados. Se realiza un análisis destacando las fortalezas y debilidades que, a nuestro entender, pueden cimentar los correctivos para lograr una mayor efectividad en las propias experiencias desarrollados en los cantones estudiados, como en las réplicas que se pudieran hacer, más aun, que ahora es obligatoriedad constitucional. Para, finalmente, aterrizar en lo que son conclusiones y recomendaciones.

Esta sistematización tiene la finalidad recoger a grandes rasgos la implementación de los presupuestos participativos en Girón, Oña y San Fernando, como herramienta que promueve la participación ciudadana. De antemano, puede adolecer de algunas debilidades, o existir criterios esgrimidos con los que no pueden concordar, particularmente aquellos involucrados en la aplicación de esto que se ha dado en llamar nuevo modelo de gestión; sin embargo, el propósito fundamental de este estudio, era recoger esas experiencias riquísimas desarrolladas en estos territorios para que no queden en el olvido o desperdigados en documentos y papeles de algún archivo, sino que sirvan de base para la réplica en otros espacios y para el debate que aterrice en profundizar el estudio a través de mas de investigaciones del caso.

*LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE  
LOS CANTONES GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO. PERIODO 2000-2008*

---

## **CAPITULO I**

### **MARCO CONCEPTUAL**

*LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE  
LOS CANTONES GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO. PERIODO 2000-2008*

---

# **CAPITULO I**

## **MARCO CONCEPTUAL**

### **1.1 REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA**

La revisión bibliográfica intenta recoger los conceptos mas representativos en torno a los distintos aspectos relacionados con un nuevo modelo de gestión, que se fundamenta en los principios de la gobernanza moderna, la reinterpretación de la democracia desde una perspectiva de participación ciudadana, en el marco de un nuevo paradigma denominado desarrollo local. La literatura sobre estos aspectos abunda, así como autores que de una u otra interpretación teórica coinciden en señalar que estamos frente a cambios donde los actores locales inciden directamente en políticas públicas que tiene que ver con su realidad.

### **1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL**

Los cambios que operan rápidamente en la sociedad contribuyen a que determinados paradigmas lleguen a agotarse y se tenga que ir en búsqueda de nuevos que se acomoden a esos cambios.

Desde hace algún tiempo en la ciencia política abunda literatura sobre la crisis del modelo tradicional y los cientistas empiezan a teorizar sobre alternativas que sustituyan ese modelo. En ese contexto se habla de crisis o reestructuración del estado, crisis del Modelo Tradicional de Administración Pública y la sustitución por paradigmas de gestión pública como: Nueva Gestión Pública, Post-burocracia, Gerencialismo, crisis del Estado Nación, y crisis de la democracia liberal-representativa.

Asimismo, desde el ámbito de la Teoría Social se incide sobre los procesos de cambio que nuestras sociedades están experimentando. Se trata de procesos multi-dimensionales, que afectan a las estructuras laborales y productivas, a la dimensión de los valores y de las identidades

colectivas, a la estructura de las desigualdades sociales, a las relaciones intergeneracionales y entre géneros[...]<sup>1</sup>

Es evidente, entonces, que todas estas transformaciones requieren de una nueva denominación para poder contextualizarse dentro del proceso histórico. Aquellos autores que se han dedicado a teorizar estas nuevas manifestaciones se han visto obligados a “re-calificar este modelo social emergente” y lo han llamado “segunda modernidad; modernidad líquida; modernidad reflexiva; sociedad postindustrial; sociedad de conocimiento”.<sup>2</sup>

Esto demuestra que la gobernabilidad en un contexto de un modelo económico, social y político como el liberal empezó a desgastarse. Las ansiadas reformas del estado no dieron sus frutos para estabilizar a los países y encaminarlos por el mentado progreso del modelo industrial implantado, mas al contrario acarrió pobreza e inequidades.

La sociedad post industrial se enfrenta a un nuevo reto, construir un nuevo Estado para enfrentar el siglo XXI. “Se busca de este modo, una tercer vía entre el Laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal”<sup>3</sup>.

En esta perspectiva se aplicaron dos generaciones de reformas al Estado. La primera totalmente neoliberal-conservadora que busca estabilizar los indicadores macroeconómicos como el equilibrio fiscal, equilibrio de la balanza de pagos, reducción del tamaño del Estado y un total predominio del mercado. La segunda generación de reformas estuvo encaminada a reconstruir el aparato estatal, porque sigue siendo “un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social”<sup>4</sup>. Es así que se habla no de un estado interventor, sino de un Estado regulador.

La sociedad industrial genera una forma de administración pública basada en jerarquías y especialización de funciones. Es decir el organigrama viene a ser una pirámide en cuya cúspide está el jefe y en la base los obreros, quienes no tiene posibilidades de generar ninguna clase de innovación. Existe una división claramente establecida: la técnica y la política. Este tipo de gobernanza basada en la burocracia, ha diferenciado sus funciones, lo técnico no tiene influencia en lo político ni al revés.

Ismael Blanco y Ricardo Gomá diferencian, por un lado una esfera pública que monopoliza las decisiones colectivas y utiliza el voto como una forma de legitimación política; y por otro lado la esfera privada, que a nuestro criterio es el profesionalismo que busca este tipo de administración pública, creando una trama de relaciones

---

<sup>1</sup> BLANCO, Isamel y GOMA Ricardo. Política, Revista de Ciencias Sociales No 2, diciembre 2006, p. 12. [www.dialnet.unirioja.es/servlet/pdf](http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/pdf)

<sup>2</sup> BLANCO, Isamel y GOMA, Ricardo. Op. Cit. p. 12

<sup>3</sup> Documento del CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una nueva Gestión Pública para América Latina, p. 7

<sup>4</sup> Idem, p. 7

sociales basadas en lo que ellos denominan; “ la distribución jerárquica y especializada de funciones y de responsabilidades políticas entre niveles de gobierno y dentro de la administración pública”<sup>5</sup>, pero que además tiene otras características como, “la rígida focalización de las agendas públicas entorno al eje socioeconómico; la casi exclusiva limitación de la acción colectiva al campo de los partidos y sindicatos de masas, como supuesta expresión de intereses homogéneos de grandes agregados sociales de clase; el poder fundamentado en el uso de recursos legal-racionales (los aparatos del Estado) y económicos (la propiedad de los medios industriales de producción”<sup>6</sup>.

Esta es una forma de administración cerrada o restringida donde la agenda pública está orientada a la aplicación de medidas económicas y sociales, la participación colectiva está limitada al actuar de los partidos políticos, que en la mayoría de los casos obedece a jerarcas empresariales, y a los sindicatos, no existe otra forma de acción de las masas.

María del Carmen Pardo dice: “este modelo se caracteriza por tener un enfoque burocrático que prepondera el criterio técnico-jurídico en la toma de decisiones”<sup>7</sup>. Dicho de otra manera, cualquier decisión debe estar fundamentada en un criterio técnico, por decir algo, si lo que se busca es restringir el gasto fiscal, hay que cortar los presupuestos dedicados a educación y salud, no importa si los efectos de tal medida son el cierre de escuelas o de hospitales; pero también el criterio jurídico, esto quiere decir que esté enmarcado dentro de ley, a fin de que no existan resquicios legales que puedan echar a tierra aquella decisión.

Este modelo apuesta por la profesionalización de la administración pública porque eso permitirá, como resultado, mayor eficiencia en la decisión y la aplicación de decisiones que tomadas jerárquicamente afectarán al conglomerado social. Así en palabras de María del Carmen Pardo, “la profesionalización de la función pública se erige como el mecanismo de reclutamiento de los mejores, que brinda capacitación (inicial y permanente), donde el mérito determina la promoción y el ascenso y garantiza una justa separación de los cargos”<sup>8</sup>.

Este es el paradigma burocrático jerárquico que surgió en los estados naciones europeos de comienzos del siglo XVII, que tiene cierta herencia monárquica por que lo que se trata es de imponer una orden y crear una responsabilidad ante la administración Real, en un principio no tenía nada de democrática, pero dos siglos más tarde estaba siendo aplicada por nuestras instituciones democráticas.

---

<sup>5</sup> BLANCO, Isamel y GOMA, Ricardo. Política, Revista de Ciencias Sociales No 2, diciembre 2006, p. 14.

<sup>6</sup> Idem, p. 14.

<sup>7</sup> PARDO, María del Carmen. Ponencia en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

<sup>8</sup> PARDO, María del Carmen. Op.cit.

Características de este modelo en sus inicios serían la obediencia, competencia y responsabilidad.

En suma, la gobernanza tradicional se caracteriza por una estructura piramidal, profesionalización de la burocracia y una clara distinción de decisiones en el ámbito público y privado, decisiones que eran tomadas fundamentalmente por criterios técnicos y jurídicos. La expresión colectiva no se manifestaba ni era tomada en cuenta, porque esta venía a ser privilegio de partidos políticos y sindicatos.

En medio de esas crisis de gobernabilidad que viene dada para estos cambios que operan en la sociedad y por las medidas que se aplican para mantener el modelo liberal, medidas que son de carácter restrictivas y economicistas, que no son capaces de sofocar la reacción social sino incrementarla, surge entonces un nuevo concepto que intenta englobar todo estos procesos y generar estabilidad, se trata de la Gobernanza moderna.

### **1.3 LA GOBERNANZA MODERNA**

El concepto de gobernanza (*governance*) viene a identificar un nuevo paradigma de administración pública, que rompería con la estructura piramidal que caracterizaba a la sociedad industrial para crear una serie de relaciones corporativas y de redes entre organizaciones.

Sería a partir de 1980 cuando se producen una serie de reformas estructurales y modernización del Estado que empezó a utilizarse este concepto. Aunque otros autores prefieren hablar de gobernanza moderna a partir de los 1970 cuando por ese entonces en los países de Europa Occidental tenían estados fuertes e intervencionistas. En Estados Unidos también se dan manifestaciones de la gobernanza moderna como las redes de partidos políticos, aunque no precisamente en la intervención del Estado, debido a que predominan la autonomía individual y el autogobierno.

Este nuevo concepto gana fuerza cuando se empieza a hablar de globalización, porque a partir de este momento la administración pública entra en un proceso de reformas y modernización que debe adaptarse a esta nueva realidad.

La palabra gobernanza si bien en principio significó “gobernar”, actualmente indica “un nuevo modo de gobernar”<sup>9</sup>. Según Enrique Conejero Paz y Elisa Pizarro Sara, esta palabra irrumpe con fuerza a partir de 1980 introducidas fundamentalmente por

---

<sup>9</sup> MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 21, octubre 2001, Caracas, p. 1

organizaciones económicas internacionales, especialmente vinculadas al fomento del desarrollo económico como el Banco Mundial<sup>10</sup>.

Según estos mismos autores que citan a Rosenau y Czempiel, la gobernanza es un término que debe ser analizado “más allá” de la política y del ámbito público o una nueva forma de gobernar como lo dice Mayntz.

Estamos claros que estamos ante un nuevo paradigma de administración pública que rompe con estructuras caducas jerarquizadas y centralizadas, que monopolizan las decisiones y que buscan su legitimación política sólo a través del voto.

Renate Mayntz al referirse a la gobernanza moderna señala:

Gobernanza moderna significa una forma de gobernar mas cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997)<sup>11</sup>.

La crisis del Estado de Bienestar en Europa donde se percataron que la política económica aplicada por un Estado nacional “aislado” o intervencionista no daba resultados y por consiguiente no daba bienestar permanente, motivó la búsqueda de alternativas que articulen el desarrollo socioeconómico.

Todo esto permite afirmar que el debate académico sobre el concepto gobernanza moderna tuvo su apogeo durante la década de los 90 y primeros años del 2000. Tautológicamente podemos señalar que las diferentes reformas y modernización del Estado que empezó a aplicarse desde Margate Thatcher y puso de moda las privatizaciones, y esta ola de cambios que se manifiestan en nuestros días en América Latina con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, vienen a constituir el contexto que sirve para establecer con claridad las metodologías y fines de la gobernanza moderna.

---

<sup>10</sup> CONEJERO PAZ, Enrique y PIZARRO SARA, Elisa. En busca de la gobernanza democrática local. Ponencia en el VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. [www.aecpa.es/congreso\\_05/archivos](http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos)

<sup>11</sup> MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 21, octubre 2001, Caracas, p. 1

Este concepto a la vez que cuestiona, significa la superación al modelo tradicional de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo mas descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conformar la sociedad civil. (Conejero y Pizarro).

## **1.4 LA DEMOCRACIA**

En principio, tanto politólogos como filósofos hablan de “ambigüedad” o “multivocidad” de la palabra democracia<sup>12</sup>. A simple vista parece que resulta fácil definir este concepto, pero no lo es tanto. Todo el mundo habla de la democracia y se refiere a ella como si con tan solo pronunciarla nos convertimos en auténticos demócratas.

¿Qué mismo es la democracia? Resulta difícil establecer una definición de democracia, porque siempre estará atravesada por la subjetividad individual o grupal que mas se ajuste a sus intereses. Un acercamiento a establecer una definición sería recurriendo a su raíz etimológica que hace alusión “al gobierno del pueblo”. Allí encontramos por lo pronto dos categorías que lo hacen tan abstracto como poco aplicable, por un lado esta el gobierno como un ente organizado político y administrativamente, por otro lado el pueblo, que vendría a ser la gran masa de personas.

Lo cierto es que definir con precisión la palabra democracia entraña cierto grado de dificultad. Rousseau habla de “la voluntad general”, Frondizzi dice que “la palabra democracia no es ambigua ni deja de serlo; la ambigüedad depende de sus uso”, el marxismo cuando habla de la democracia se refiere a “la justicia social”. Frondizzi despeja un poco el camino cuando señala que al hablar de democracia encontramos dos sentidos, el social y el político.

Conseguir una definición unívoca de democracia, como se ve, resulta harto difícil, porque de alguna manera interviene allí el conflicto ideológico. De tal suerte que democracia para los liberales es aquella que se sustenta en la capacidad de elegir, mediante el voto, a quienes van a representar en las instituciones del estado, a la gran mayoría de electores; en tanto que para los socialistas la democracia tendrá que ver con la justicia social, la igualdad entre todos, etc.

---

<sup>12</sup> MALIANDI, Ricardo. *Ética comunicativa y democracia: Hacia un concepto integral de democracia*. Barcelona, 1991, p. 257.

En todo caso, aquí no se trata de hacer un estudio filosófico de la palabra democracia, sino más bien aclarar que es un concepto bastante amplio que reviste complejidad tener una definición unívoca y pura, y que por tanto como categoría política es una forma de gobierno que tiene una fuerte connotación ideológica.

En tal virtud, a efectos de nuestro estudio, preferimos hablar de una democracia formal y una democracia participativa, conceptos que a nuestro juicio, nos parecen más terrenales, por su uso más frecuente y por tanto nos permitirá abstraernos a la realidad de nuestros cantones para analizar los procesos participativos enmarcados en un nuevo modelo de gestión.

### **1.1.1 DEMOCRACIA FORMAL**

Para comenzar, vale indicar que cuando hablamos de democracia, debe ser entendida en términos democracia política, esto es a la forma de gobierno que rige los destinos de un determinado país.

Es muy frecuente, ahora más, en el discurso político escuchar hablar de la “democracia formal” y “democracia participativa”, otros hablan de una “democracia real”<sup>13</sup> aludiendo de esta manera a un modelo ideal de democracia, sin embargo habría que definir que es lo ideal dentro de una sociedad con una amplia diversidad de pensamiento, cultura, filosofía y, por supuesto, intereses económicos.

Bajo estas premisas debemos indicar que los países de América Latina han adoptado una forma de democracia basada en elecciones universales. Esto significa que cada cierto tiempo los ciudadanos deben acudir a las urnas para elegir a sus mandatarios en la función ejecutiva y a sus representantes que conforman las cámaras municipales, provinciales o departamentales y parlamentarias.

Juan Almeyda se refiere a la democracia formal como:

Un sistema político donde la forma de gobierno representativa está regida por la constitución del Estado, que garantiza la independencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La elección de los representantes de estos poderes, sobre todo del presidente y los diputados, lo hace el pueblo mediante el voto libre, igualitario, universal, directo y secreto. Se asume que el poder es homogéneo en los individuos como miembros del Estado y no existen clases sociales dominantes. En esta

---

<sup>13</sup> MALIANDI, Ricardo. Op. Cit. p. 271

democracia se consideren tres principios: la soberanía popular, la libertad y la igualdad jurídica<sup>14</sup>.

Esta forma de democracia, en palabras del ex presidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado, goza de legitimidad jurídica, lo que equivale a decir que las leyes sirven de soporte para su vigencia, pero no goza de legitimidad social porque no ha resuelto los grandes problemas económicos y sociales de la población, profundizándose la desigualdad y exclusión social.

La democracia representativa usa como método el sufragio para elegir a sus representantes. La elección puede ser directa o indirectamente y el sufragio universal o limitado según participen todos los adultos que sean nacionales de ese estado. Parece que el interés supremo de este modelo de democracia es salvaguardar el principio de libertad, por eso ha sido aplicado por los liberales, porque permite el control del aparato del Estado para aplicar reformas económicas y políticas que tienen que ver con la vigencia del sistema económico y político capitalista y sus diversos estadios, como el imperialismo y recientemente la globalización, cuyo fin es mantener la libertad económica, entendida como la concentración de la riqueza.

A esta forma de democracia se le denomina formal o representativa, porque son los ciudadanos que en elecciones libres y “democráticas” eligen a sus representantes de una amplia gama de “ofertas” políticas. De esta manera quien resultare elegido deberá cumplir su mandato en función de sus representados, pero esto ya hemos visto en la práctica que no sucede, porque de lo que se trata es de defender los intereses económicos de los grupos dominantes, llamados así porque tienen en sus manos los medios de producción, distinción elemental del sistema capitalista.

Desde la lógica capitalista, entonces, es posible pensar que la democracia como tal puede “converger” tranquilamente con el mercado, y viceversa. Sin embargo, tal convergencia no es posible, Samir Amin nos habla, mas bien, de la “sumisión de la democracia al mercado” y agrega “la alternancia (cambiar de caras para continuar haciendo lo mismo) ha reemplazado la alternativa (hacer cosas diferentes)”<sup>15</sup>. Según Amin votar de una u otra forma, dentro de una democracia liberal, no tiene mucha trascendencia porque, después de todo, la suerte del pueblo no se decide en el parlamento, sino en el mercado.

---

<sup>14</sup> ALMENDARES, Juan, en la Revista Futuros No. 20, año 2008, Vol. 6.

<sup>15</sup> AMIN, Samir. Más allá del capitalismo senil, Argentina, febrero 2005, p. 61

## **1.1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

La crisis del modelo neoliberal, trae consigo la crisis de la democracia formal o representativa, porque ese carácter reduccionista de este modelo democrático le puso una cierta barrera entre el elector y el elegido. Decimos reduccionista porque la participación del pueblo llega sólo hasta la consignación del voto, instrumento mediante el cual elige a un representante suyo para que en su nombre gobierne o legisle. Más allá del momento de elegir, el ciudadano no tiene ningún otro nivel de participación en las esferas del estado donde se toman las decisiones políticas. En tanto que el elegido recibe una especie de cheque en blanco o patente de corso para hacer o deshacer con ese poder que le dio el pueblo. Evidentemente que estamos no sólo ante un comportamiento donde goza de legalidad y legitimidad, sino también ante un comportamiento ético.

Pero ha sido, precisamente ese comportamiento poco coherente en las actuaciones políticas de los representantes que desobedeciendo ese poder que le entregó el pueblo en las urnas, lo que ha deslegitimado el modelo democrático representativo. Utilizamos aquí la palabra pueblo como una categoría política, que conforme al sistema liberal, englobaría a todo ciudadano que está en capacidad de ejercer su voto.

Tras esta crisis de paradigmas, es el momento de la invención o reinención de nuevos paradigmas que permitan superar las graves secuelas que en vez de resolverlas las ha profundizado la llamada democracia representativa. Porque a pretexto de “haber sido elegido por el pueblo” se han privatizado empresas estatales en algunos países, se ha privilegiado el pago de la deuda externa descuidando el área social como educación y salud, se ha incautado el dinero del pueblo para salvaguardar el sector bancario perteneciente a los grupos dominantes del Ecuador, por mencionar algunos rasgos.

Este es el contexto sucintamente expuesto que envuelve a nuevas manifestaciones políticas que buscan involucrar a una mayoría ajena a todos estos avatares de gobernación. Se empieza a hablar de participación, de ciudadanía, de actores sociales, de movimientos sociales, de sociedad civil, etc, categorías políticas que ciertamente cuestionan al modelo vigente y caduco, y se erigen como una alternativa capaz de encontrar soluciones a las demandas sociales y desigualdades imperantes.

Palabras como influir, actoría y ciudadanía empiezan a ganar terreno. Debemos entonces entender que la participación política busca influir en las decisiones políticas, donde el pueblo se trastoca en actor, en sujeto de decisiones, no en simple receptor o acatador de las mismas, así el individuo (democracia representativa) se convierte en ciudadano, condición que se le reconoce a una persona con capacidad de actuar en el ámbito político en una sociedad determinada.

En este maremagnum de participación, entendida esta como interacción de ciudadanos que persiguen un fin colectivo, se va configurando un nuevo modelo de forma de gobierno, anclada en la democracia participativa.

César Gaviria, secretario General de la OEA-2000, decía:

El concepto de democracia participativa abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral. Es una extensión del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. En una democracia participativa el ciudadano, además, puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Es una democracia continua no periódica<sup>16</sup>.

Sobran los comentarios sobre el tema. Establece claramente la participación de los ciudadanos en eventos electorales y no electorales, es decir su condición de ciudadano no se limita sólo a ejercer el voto, sino a participar en aspectos que le conciernen en su vida, que tienden hacia la corresponsabilidad de la gestión del gobierno.

Arturo Peraza dice:

La democracia participativa supone pues la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política<sup>17</sup>.

Se argumenta además que la democracia participativa no se opone a la democracia representativa, sino que se complementa. A través de sus distintos mecanismos ejerce un control permanente sobre sus representantes, para ello requiere que la comunidad esté organizada a fin de que pueda influir en políticas públicas que afectan su entorno. Además, supone un ejercicio de responsabilidad política, porque ya no son solo los representantes los que toman las decisiones, sino que están invitados a participar de las mismas en todo lo que les afecta.

El concepto “democracia participativa” se refiere a la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación. En este sentido se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal, en la cual el único poder de decisión política reside en el sufragio periódico por partidos-personajes políticos. En la democracia participativa, dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera

---

<sup>16</sup> Guía Didáctica: Doctrinas económicas. Universidad Técnica Particular de Loja, marzo 2007, anexo 5, p. 117.

<sup>17</sup> PERAZA, Arturo. En Aportes Andinos No. 13

política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y medios de comunicación. Se trata del fin de la democracia representativa —en realidad sustitutiva— y su superación por la democracia directa o plebiscitaria<sup>18</sup>.

Las coincidencias a la hora definir la democracia participativa son más, antes que las diferencias. Se habla de mayoría ciudadana, asuntos públicos, participación permanente y nuevo paradigma que reemplazaría a la democracia liberal, formal o representativa.

## **1.5 DESARROLLO LOCAL**

El desarrollo local ha surgido como propuesta alternativa, incluyente y democratizadora, para generar riqueza, elevando el nivel de vida de la población pero en un marco de respeto a la identidad, territorio, cultura y naturaleza. Este nuevo paradigma surge en un contexto donde se privilegia lo micro, como un potencialidad para resolver los problemas sociales que los otros modelos de desarrollo no lo pudieron hacer.

No es el momento para establecer un análisis ha profundidad de la noción de desarrollo, pero es necesario indicar que generalmente estuvo identificado como crecimiento económico, porque los teóricos liberales estaban convencidos que con elevar el nivel de los ingresos económicos de la gente se resolvían todas las demandas como salud, educación, entretenimiento, etc.

Mas tarde, se empezó a hablar de desarrollo humano, tomando como centro al ser humano, incorporando aquellas variables que no se los consideraban para medir el nivel de vida de los habitantes como educación, salud, vivienda, y otras nuevas, como alfabetismo, saneamiento ambiental, etc. Fundamentalmente esta nueva noción de desarrollo ha sido promovida por el PNUD, a partir de la interpretación de desarrollo hecha por el premio Nóbel de economía Amartya Sen, quien argumenta que el desarrollo debe ser entendido como la ampliación de las libertades, “el desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades que disfrutamos”<sup>19</sup>.

Durante los últimos años, conforme a esta re-configuración de paradigmas, el desarrollo local es un nuevo concepto sobre el que diversos teóricos han venido trabajando y que se construye desde diferentes ámbitos, lo que da lugar a configuraciones teóricas y políticas diferentes.

---

<sup>18</sup> DIETERICH STEFFAN, Heinz. El socialismo del siglo XXI, p. 49

<sup>19</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad, Bogota, mayo 2000, p. 31

El desarrollo local se le debe entender con un proceso en donde participan actores locales, estatales y no estatales, individuales u organizacionales, dentro de un territorio. Todos están identificados con un mismo fin, por tanto aúnan esfuerzos desde diferentes ámbitos, despojándose de intereses particulares, para construir un espacio común, donde prevalezca la democracia y la población viva en condiciones mejores de vida en completa armonía con la naturaleza.

Fabio Velásquez, define así al desarrollo local:

[...]el proceso por medio del cual distintos actores (locales y extralocales, estatales y no estatales) intentan, a través de un esfuerzo convergente, no libre de tensiones y conflictos, y de una visión compartida de futuro, potenciar las energías y los recursos disponibles en un territorio con el fin de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática, entre diferentes, de justicia social en desiguales y de inclusión política”<sup>20</sup>.

En el desarrollo local se distinguen, al menos, cuatro dimensiones: la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica. Esto es lo que llama Patricio Carpio, la dialéctica de niveles horizontales donde confluyen las dimensiones de desarrollo local, y los niveles político-espaciales que se refieren a los ámbitos: local, nacional y global.

Cuando se da preeminencia a lo local no significa que se aísla de lo global, mas al contrario existe complementariedad. Los dos momentos se nutren, logrando la replicación del desarrollo local en otros espacios territoriales.

Los 3 cantones de la Cuenca Alta del Río Jubones, objeto de nuestro estudio, han entrado en esa dinámica de desarrollo local, identificando a los actores locales e insertándoles en un proyecto de territorio concertado “con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes de manera sistemática y creciente [...]”<sup>21</sup>.

## **1.6 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En las dos últimas décadas en nuestro país se ha visto surgir un notable interés desde las diferentes instancias de gobierno (central, intermedios y locales) por hablar y establecer nuevas leyes y ordenanzas sobre la participación ciudadana. Así también, por expresar experiencias concretas de participación, que se han convertido más en

---

<sup>20</sup> CARPIO, Patricio. *Compilación: Retos del Desarrollo local*, p. 176

<sup>21</sup> CARPIO, Patricio. *Op. Cit.* p. 8

experimentaciones y adaptaciones de algunos casos concretos. Este es el caso de los gobiernos municipales rurales de una determinada tendencia política, mismos que han optado por asumir la participación, ya sea como un valor o un ideal que se relaciona con la esencia del término democracia, y que pese a la existencia de resultados positivos no se ha logrado incidir en políticas que garanticen la participación en todas las instituciones y en todos los niveles.

Pedro Mujica señala:

La participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como el conjunto de actividades voluntarias, mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa y buscar cambios en lo político, económico e institucional, para garantizar un contexto articulado para el desarrollo local, siendo necesario la descentralización y la descentralización no existiría sin participación ciudadana<sup>22</sup>.

Según Cuadernos para el diálogo No 5, donde se recogen los criterios para el debate de la nueva Constitución Ecuatoriana, al referirse a la participación dice: “Si consideramos que la participación ciudadana se entiende un cambio en las relaciones de poder, favorable a los sectores excluidos y dominados de la sociedad se puede señalar que la última década estuvo marcada por un intento persistente de las elites tradicionales de mantener el poder”; de alguna manera se avanzado como experiencias en 27 de los Municipios de los 219 existentes en el país. Citamos esta reflexión porque seguramente todos estos elementos ayudaron a definir la participación, como categoría política y social, en la nueva Constitución.

Una sociedad civil organizada y capacitada es condición necesaria para una democracia estable y desarrollada. Sólo en la medida en que los ciudadanos nos comprometamos activamente en la construcción desde lo local será posible generar sintonía entre las necesidades diversas de la sociedad y la permanente misión de los Gobiernos Locales de contribuir al bien común.

Por lo que es necesario y urgente asumir el compromiso de un diálogo abierto y franco entre los ciudadanos y las diferentes autoridades, en la que los ciudadanos sean quienes trabajen su futuro en beneficio de la mayoría de la población, y a su vez propicien la participación ciudadana y aporten a la formulación de políticas públicas, desde las bases, con participación efectiva, real y vinculante. Por otro lado, las

---

<sup>22</sup> MUJICA, Pedro. La participación Ciudadana en Relación con la Gestión Pública. Documento sobre la participación Ciudadana – Biblioteca del Congreso Nacional de Chile pag1. [www.bcn.cl/](http://www.bcn.cl/) carpeta\_temas \_portada .2005

autoridades deben asumir su rol histórico de canalizar las expectativas de los gobernados, asumiendo la participación como una política pública.

### **1.6.1 NIVELES DE PARTICIPACIÓN**

Es posible distinguir al menos cuatro niveles de participación:

- **Información:** las autoridades generan espacios para mantener a la ciudadanía informada respecto de las actividades que realizan. Pueden informar también acerca de sus definiciones estratégicas y los recursos disponibles para la gestión.
- **Consulta:** las autoridades abren espacio de consulta a la opinión de la ciudadanía sobre determinadas materias a modo de audiencias públicas, cabildos, plebiscitos, etc.
- **Decisión:** si la consulta es vinculante, los ciudadanos participan también en la toma de decisiones. Puede tratarse de una participación acatada a una decisión particular o extenderse a un amplio rango de acciones y decisiones de la gestión local, como ocurre por ejemplo, cuando se dan procesos de planificación participativa.
- **Control social:** las autoridades rinden cuentas a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos y esta última posee algún margen de facultades para vetar a las autoridades en caso de incumplimiento, tales como la promoción de mociones de censura o la solicitud de remoción de una autoridad.

Dentro de las mismas Leyes de nuestro país existen mecanismos que ahora son de carácter obligatorio en su cumplimiento y no optativo como ocurría en los años en que aplicaron procesos participativos en Girón, Oña y San Fernando. En ese entonces todo pasaba por la voluntad política del gobernante, los espacios de participación que se debían impulsar desde el sector público eran mínimos como la creación de oficinas de reclamos, sugerencias, mecanismos de difusión, información a través de boletines, páginas web, etc.

### **1.6.2 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN**

Dentro de los mecanismos e instrumentos de participación consideraremos aquellos que permiten algún grado de participación ciudadana en la toma de decisiones, que

vayan mucho más allá de una mera información desde los gobiernos locales, en este marco tenemos los siguientes mecanismos e instrumentos de participación:

- Presupuestos participativos: Lo describiremos en el ítem 1.5.3.
- Procesos de planificación e inversión: Los procesos que se visualizan como instrumentos más apropiados para la instalación de dinámicas de gestión participativa a nivel regional y local son los de planificación e inversión.
- Procesos de planificación: incorporar mecanismos de participación en los niveles de información, consulta, decisión, ejecución y seguimiento de Estrategias de Desarrollo Regional, Planes Estratégicos de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial.
- Procesos de inversión: incorporar mecanismos de información y consulta en la formulación de los presupuestos y control asociado a los compromisos públicos establecidos por las autoridades regionales o locales.

### **1.6.3 PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

El presupuesto participativo es un instrumento de la participación ciudadana que permite a los Gobiernos Municipales de Girón, Oña y San Fernando acceder a una participación más directa de la ciudadanía en los destinos de los recursos económicos locales, la posibilidad de una intervención de la ciudadanía en la identificación de sus necesidades desde abajo, desde las comunidades deliberando, consensuando y, sobre todo, anteponiendo los intereses de la comunidad en su conjunto a intereses personales, siendo uno de los principios fundamentales del presupuesto participativo la solidaridad.

Nuevamente nos remitimos a Pedro Mujica:

La principal característica del Presupuesto participativo es la posibilidad de intervención popular en la identificación de necesidades, tanto en escoger prioridades y en las decisiones relativas a las inversiones municipales. Presentando por lo general como alternativa a los modelos tradicionales de gestión de las ciudades, los procesos de elaboración presupuestaria participativo pretenden establecer nuevos patrones de

articulación entre los intereses organizados y el Estado, así como crear nuevas condiciones de gobernabilidad o de Gobernanza local<sup>23</sup>.

Las experiencias de presupuesto participativo a nivel del país son de 27 Municipalidades, dentro de las cuales se encuentran las 3 Municipalidades de la Cuenca del río Jubones, donde desarrollamos nuestro estudio, en las cuales se permite a la población, a través de instancias organizadas como las Asambleas Cantonales, Parroquiales y Comunitarias, identificar sus más sentidas necesidades y decidir las obras, proyectos específicos a ser considerados en la ordenanza presupuestaria a ser aprobada por el seno del Concejo Cantonal para su aprobación.

## **1.7 GOBIERNOS LOCALES**

Una de las innovaciones<sup>24</sup> que se dio luego del año 2005 en ciertos municipios del sur de la provincia del Azuay, fue el cambio de denominación a Gobierno Local, en algunos casos con el añadido del calificativo alternativo<sup>25</sup>. Esta nueva denominación supone cambios profundos en el qué hacer municipal, pero también puede ser una iniciativa que surge para estar a la moda en el contexto de esta nueva concepción de desarrollo que privilegia lo local en este contexto de globalización<sup>26</sup>. Con la Constitución de Montecristi, en el 2008, y la posterior promulgación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización todos los gobiernos municipales, locales o de cercanía e intermedios o provinciales se pasaron a denominar Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Pensar que con el simple cambio de denominación se producían cambios profundos más que una aseveración es una conjetura. Las nuevas teorías del desarrollo traen aparejado nuevos conceptos, que en el caso específico del quehacer municipal, promueven nuevos enfoques de administración que apuntan hacia una co-responsabilidad de la gestión con la sociedad civil, cuyo elemento principal es la planificación participativa y estratégica<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> MUJICA, Pedro. La participación Ciudadana en Relación con la Gestión Pública. Documento sobre la participación Ciudadana – Biblioteca del Congreso Nacional de Chile pag7. [www.bcn.cl/](http://www.bcn.cl/) carpeta temas \_portada .2005

<sup>24</sup> Víctor Hugo Torres nos habla de innovación municipal a la tendencia de municipios rurales innovadores fruto de un movimiento de renovación étnica de los pueblos y nacionalidades indígenas, junto a la descentralización con un fuerte liderazgo de autoridades locales.

<sup>25</sup> El mismo autor refiere que son municipios pequeños gobernados por líderes locales que ampliaron su gestión al ámbito rural. Su autoridad es democrática y convocan a la participación ciudadana.

<sup>26</sup> GALLICCHIO, Enrique. El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción del capital social. [www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio\\_DLyCapitalSocial.pdf](http://www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio_DLyCapitalSocial.pdf)

<sup>27</sup> BALAREZO PINOS, Humberto. Desarrollo cantonal y provincial: Análisis de sus formas de planificación. Revista Universidad Verdad No. 37.

Las nuevas tendencias de desarrollo que promueven un protagonismo local no son recientes, en Europa ya se aplicaron en la década de los 80, son las agencias oficiales para el desarrollo las que introducen estas teorías en nuestro país que empiezan a tener singular presencia a partir de la década de los 90. En 1992 son 6 pequeños municipios los que aplican estas innovaciones, que con el devenir del tiempo seguirá incrementándose su número, cuya característica fundamental es el involucramiento de la población en las decisiones municipales<sup>28</sup>.

Teóricamente bajo esta nueva conceptualización del Gobierno Local los cambios son significativos, porque el fin es no concentrar el poder sino ceder el poder al pueblo, lo que Lucio Aguirre, llama crear el poder social que estaría conformado por las llamadas Asambleas Cantonales donde participa la sociedad civil. Este poder social sería paralelo al poder político (gobierno local) que legitima la administración

Pero intentemos mirar este proceso en un contexto más amplio. Bajo un modelo centralista y concentrador surge como alternativa la descentralización de funciones que el estado no puede atender a las ciudades, es allí donde gana protagonismo el gobierno municipal:

Para respaldar este nuevo protagonismo urbano se requiere, como condición básica, que el Estado Nacional asuma el compromiso de delegar el poder a los niveles subnacionales. La asunción efectiva del liderazgo comunitario implica que los gobernantes locales tengan un rango importante de autonomía ya que, comparativamente con el nivel central, este ámbito puede responder con mayor flexibilidad a las oportunidades, comprende mejor las necesidades locales y articular más efectivamente las acciones interinstitucionales.<sup>29</sup>

También constituye una respuesta a un proceso globalizador y homogenizante que privilegia el aspecto económico sin importar el desarrollo humano, por lo tanto excluye temas que tienen que ver con educación, cultura, conservación de recursos naturales, etc.

En el nuevo contexto global, los ámbitos locales salen fortalecidos como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. Los gobiernos locales incorporan a sus agendas cuestiones emergentes (sostenibilidad, cooperación al desarrollo, diversidad cultural, nuevos espacios educativos, nuevos yacimientos de empleo...). Por otra parte, las políticas

---

<sup>28</sup> Para 1996 son doce los municipios, en el 2000 incluyen 8 consejos provinciales, 52 municipios y numerosas juntas parroquiales, (Torres Víctor Hugo, Innovando la institucionalidad local: La experiencia de los Municipios Alternativos en Ecuador) caracterizados por iniciativas locales y el manejo de los recursos naturales bajo nuevos esquemas de administración, que pasa por la planificación y participación ciudadana.

<sup>29</sup>TORRES, Víctor Hugo. Op. cit.

locales ya no pueden tratar dichas cuestiones desde concepciones clásicas: la innovación democrática, la articulación de redes, la activación del capital social...ya no operan sólo como referentes normativos sino como valores practicables y hasta como requisitos para la resolución eficaz de problemas<sup>30</sup>.

Esto quiere decir que nos encontramos ante una crisis del gobierno tradicional que por sus funciones limitadas no ha podido responder a las necesidades de su población, frente al cual emerge un nuevo modelo de *governance moderna*<sup>31</sup> que potencia lo local y crea una estructura de gobierno horizontal.

En todo caso, “la denominación de gobiernos locales a las municipalidades y en algunos casos a organismos estatales intermedios, tales como los provinciales o departamentales se origina en la necesidad de viabilizar la descentralización”<sup>32</sup>, y en esta nueva corriente de gobernanza moderna que involucra a la población no como objetos sino como sujetos corresponsables del desarrollo local.

Este nuevo modelo no es excluyente sino que involucra a todos; que tiene como herramienta los llamados Planes de Desarrollo y la planificación participativa; no solo se preocupa de la obra física sino del desarrollo local asumiendo lo que algunos prefieren llamar “nuevas competencias”, a los ámbitos productivo, ambiental, salud y educación; que propugna una innovación en el orgánico funcional que implica mayor capacidad de gestión y modernización de su estructura, creando una relación de horizontalidad en su forma de gobierno.

El gobierno local pasa a ser un agente de promoción económica; impulsor del desarrollo social donde se destaca la educación; protector del medioambiente; ejercitador de la autoridad o poder regulatorio a nivel local; garantizar seguridad y salud a su población<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> GOMÁ, Ricardo y BLANCO, Israel. [www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2005/gobiernoslocales-redes.pdf](http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2005/gobiernoslocales-redes.pdf)

<sup>31</sup> “En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas”. MAYNTZ Renate. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 21.

<sup>32</sup> VALENCIA, Hernán, moderador temático de la Conferencia electrónica “Síntesis de las últimas ponencias y reflexiones respecto a la construcción de los Gobiernos Locales”. [www.condesan.org/c-foros/gobiernoslocales/gob/oc4.htm](http://www.condesan.org/c-foros/gobiernoslocales/gob/oc4.htm).

<sup>33</sup> ITURBURU, Mónica. Municipios argentinos, 2da. Edición

## **1.8 MARCO LEGAL<sup>34</sup>**

Considerado como el conjunto de leyes que permiten gobernar al país, desde la Constitución Política del Estado de 1998 existen ya contenidos principales sobre participación. Para efectos de nuestro estudio revisamos los articulados y disposiciones en donde se refiere a la participación ciudadana.

**Principios Generales:** En los principios generales ya se define al Estado social de derecho como representativo y participativo. El principio de la soberanía que radica en el pueblo pone la base de la participación ciudadana.

**Derechos:** Incluye innumerables derechos de participación en el texto constitucional tales como: dirigir quejas y peticiones a las autoridades, libertad de asociación y de reunión, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, el derecho a acceder a fuentes de información.

A todo esto, agrega una serie de derechos a participar en la vida cultural, ambiental, económica, tales como la gestión de trabajadores en empresas, el derecho a la huelga, la igualdad de derechos de las mujeres y hombres, etc.

La constitución establece en el capítulo 6 varias instituciones dirigidas a garantizar los derechos, se trata de las garantías constitucionales como: hábeas corpus, hábeas data, amparo, defensoría, control cívico de la corrupción.

**Democracia Directa.-** En el título IV se establece la consulta popular, revocatoria de mandato e iniciativa en proyectos de ley, bajo la solicitud de un porcentaje, relativamente alto de empadronados.

**La Participación Política.-** En el Art. 26 se estipula claramente los derechos políticos, la capacidad de elegir y ser elegidos, presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución, fiscalizar los actos del poder público.

También en el Art. 114 se garantiza el derecho a fundar partidos políticos y a participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley.

**Participación en Políticas Públicas.-** Se institucionaliza la participación en políticas públicas en el sistema nacional de salud, de protección integral de la niñez y adolescencia, en el educativo y en las discapacidades.

---

<sup>34</sup> Hemos tomado como referente para establecer el marco legal la Constitución Política del Estado vigente, aquella que dictó la Asamblea Nacional en 1998.

Además, en el tema ambiental se establecen varios derechos, siendo el principal la consulta sobre decisiones estatales que puede afectar al medio ambiente.

Participación Local.- Art.225. El estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

Movimientos Sociales.- Derecho de organización que incluye información, legalización, formación, asistencia técnica y participación en las políticas.

Derechos económicos.- En el Art. 244 se establecen una serie de tareas del Estado para formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública. Se diferencia empresas mixtas y comunitarias o de autogestión, tales como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad.

Participación intercultural y derechos colectivos: Los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos tienen derecho a mantener su identidad, ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables; conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad, formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo, participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

La Constitución de 1998 establece distintos niveles y mecanismos de participación ciudadana. Esto demuestra que en nuestra sociedad se hace evidente la necesidad de incorporar a los gobernados en la discusión y decisión en temas que los afectan, de esta manera se legitima cualquier acción del gobierno o de las demás instituciones del estado.

En lo que concierne a los Gobiernos locales son pocos los que con voluntad política han optado por una nueva forma de gobernar, priorizando la participación ciudadana. En algunos cantones se ha incorporado a la legislación local a través de ordenanzas municipales.

No obstante, la participación ciudadana se retoma y se profundiza en la nueva Constitución del 2008, dictada en Montecristi, donde se convierte en un mandato constitucional para todos los Gobierno Autónomos Descentralizados (GADs). En tal sentido los distintos niveles de gobierno tienen que establecer obligatoriamente mecanismos de participación de sus ciudadanos en las decisiones presupuestarias y en la elaboración de políticas locales.

En el Capítulo Quinto, art. 61, 62, 63 y 64 en la parte dogmática de la constitución se recogen los derechos de participación, que no son otra cosa que los derechos políticos de los que gozamos los ciudadanos.

Sin embargo, en el Título IV, Participación y Organización del Poder, Capítulo Primero, Sección Primera, Art. 95 establece:

“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”<sup>35</sup>.

Se norma constitucionalmente cómo debe ser la participación y cual es el fin, la construcción del poder ciudadano. Se colige, entonces, que el poder no es un asunto de los políticos ni de aquellos que detentan el poder del Estado, sino se habla de un poder ciudadano, esto tiene una profunda interpretación porque nos transfiere a cada uno de nosotros la capacidad de tomar decisiones y de ser corresponsables de los asuntos públicos que nos atañen.

Para tal efecto se observarán ciertos principios axiológicos que nos permitirán construir el poder ciudadano, y los mecanismos de participación que van desde la democracia representativa que es la forma clásica de participación que se refiere al acto electoral, el referéndum y consulta popular; la democracia directa y la comunitaria que vienen a ser los cabildos, las asambleas populares, etc.

Este es el punto de partida de un enfoque más profundo de la participación ciudadana que están constitucionalmente establecidos y que se identifican plenamente con un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos, donde se da mayor importancia al ciudadano como sujeto de desarrollo, y no a un modelo unidireccional del desarrollo que se basa en lo que el gobernante cree o piensa que desde su posición debe hacer en beneficios de sus electores.

En la Sección Tercer, Art. 100, hace referencia a la participación en los diferentes niveles de gobierno:

---

<sup>35</sup> Constitución de la República del Ecuador

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- 1.- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y ciudadanía.
- 2.- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- 3.- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- 4.- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
- 5.- promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”.<sup>36</sup>

Esto, que venía siendo aplicado por determinados gobierno locales identificados con la tendencia de izquierda, viene a ser una norma constitucional que debe ser aplicada obligatoriamente por todos los niveles de gobierno. La participación ya no es futo de la voluntad política de cierta autoridad electa por el pueblo, o pura novelería como para sintonizar con las ideas de la nueva gobernanza, si no ahora es una obligatoriedad, y eso ha puesto en aprietos a ciertos gobernantes de territorios donde la opinión de la ciudadanía cuenta muy poco, y más bien su actuación ha sido clientelar.

Ciertamente, algunas formas de participación esbozadas en la Constitución del 2008 ya han venido siendo aplicadas en algunas jurisdicciones cantonales de nuestro país, tomando como paradigma a métodos desarrollados en otros países como Porto Alegre y Belo Horizonte en Brasil. Por ejemplo, los presupuestos participativos fueron aplicados en Cotacachi con el alcalde Auki Tituaña; y para no ir muy lejos a mediados de la década del 2000 fueron concebidos los presupuestos participativos en Nabón, y luego con el apoyo del PDDL en Oña, Girón y San Fernando, cantones que son objeto de nuestro estudio.

---

<sup>36</sup> Ibid em

La Constitución de Montecristi, a nuestro entender es mucho más amplia en los planteamientos de la participación, establece como un eje transversal el asunto de la administración pública, no se reduce solo a la aplicación de los PP, sino va muchos mas allá, al dejar establecido que la ciudadanía tenga protagonismo en la formulación de una agenda de desarrollo, la elaboración de planes y programas, implementar o mejorar procesos de comunicación entre la ciudadanía y el poder local, y el control social y rendición de cuentas, y esto tiene sentido, más aun, cuando, en caso de incumplimiento por parte de la autoridad elegida, los ciudadanos a través de una forma de democracia directa pueden revocar el mandato de la autoridad respectiva.

Como complemento al marco constitucional, la Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el 20 de abril del 2010, para garantizar el ejercicio del derecho de participación de todos los ciudadanos. Asimismo, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, ordena a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los distintos niveles, aplicar procesos de participación, como en el caso de la aprobación de presupuestos<sup>37</sup>, la participación ciudadana esta legislada mas explícitamente en el Capítulo III, donde hace referencia a la participación ciudadana en los GADs.<sup>38</sup>. Cabe señalar que el incumplimiento de estas disposiciones puede acarrear, incluso, a la remoción del cargo o ser causal para la revocatoria de mandato<sup>39</sup>.

Como se puede apreciar el marco normativo en el país es totalmente proclive a la participación de los ciudadanos, sólo es cuestión de aplicarlo, para ello es importante que el ciudadano/a tenga pleno conocimiento y se apropie de estas disposiciones legales para que exija al gobierno de la jurisdicción respectiva la aplicación respectiva, donde los ciudadanos sean sujetos del desarrollo de su localidad, mas no meros indicadores de resultados de proyectos impuestos desde arriba, sin ninguna participación de quienes van a ser beneficiados de las decisiones tomadas desde los gobiernos locales.

---

<sup>37</sup> Art. 238, del COOTAD, establece: “Participación ciudadana en la priorización del gasto.- Las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado s establezca como máxima instancia de participación (...)”

<sup>38</sup> Arts. Del 302 al 312, Ibid em

<sup>39</sup> Art. 312, Ibid em



## **CAPITULO II**

# **RECONSTRUCCION DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS CANTONES DE GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO**



## **CAPITULO II**

# **RECONSTRUCCION DE LAS EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS CANTONES DE GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO**

## **2.1 LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN GIRÓN**

### **2.1.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DE GIRON**

Girón es uno de los cantones más antiguos del Azuay, está asentado en un importante territorio que antes de la colonia perteneció a la región de Cañaribamba<sup>40</sup>. Mas tarde, con la invasión incásica, a este territorio donde está asentado Girón se le conoció como Pacaybamba, en tanto que Cañaribamba designaba a los territorios que estaban mas al occidente. Sebastián de Benalcázar sería el primer español en llegar a estas tierras<sup>41</sup>. Según se conoce el primer encomendero sería el español Juan Narváez en el año de 1540, reemplazado posteriormente por Juan de Salinas Loyola. Durante la historia como parroquia, Girón perteneció a Cuenca, para 1789 era una de sus doce parroquias.

Esta jurisdicción para 1560, ya se le conocía como San Juan de Girón<sup>42</sup>. Para 1814, antes de la era republicana, ya ostentaba la calidad de ayuntamiento, incluso en la época independentista del yugo español que tuvo se momento épico y definitivo con la Batalla de Pichincha, Girón tuvo activa participación, en los documentos que así lo

---

<sup>40</sup> “Cañaribamba era toda la región al sur del Portete”, Arriaga, citado por Rodrigo Valverde Calle,

<sup>41</sup> Sebastián de Benalcázar “con sus plantas halló las tierras de Girón, quien desde San Miguel de Piura, donde se hallaba de teniente Gobernador, se dirige a estas tierras de Girón, o mejor dicho al territorio cañari, atravesando el Río “Tamalicha” que es lengua cañari quiere decir Río que se come los indios (se refiere al río Jubones”...”, Inés Coronel, citada por Rodrigo Valverde Calle. Ibid em

<sup>42</sup> Historia de los Cantones de la Provincia del Azuay, Girón: su presente y su futuro, Espinoza Julio, pág. 71

testifican se refieren a Girón como cantón<sup>43</sup>. La ley de División Territorial de Colombia, del 25 de junio de 1824, reconoce esta categoría cuando señala: “El departamento del Azuay comprende las provincias de Cuenca, con su capital Cuenca; los cantones de la provincia de Cuenca y sus cabeceras son:

1. Cuenca; 2. Cañar, 3. Gualaceo; 4. Girón (...) Pero el 31 de Agosto de 1829 por disposición del Libertador simón Bolívar se suprime el cantón Girón, ‘por imposibilidad de sostener económicamente a los cantones’. Lo propio le sucedió a Cañar. Así Girón pasaría a ser parte de Cuenca y Cañar de Azogues”<sup>44</sup>.

Girón ha vivido entre el ser y no ser cantón. En la era republicana ha sido erigido tres veces como cantón, dos de ellas fueron anuladas, prevaleciendo la última que fue en el período de Eloy Alfaro.

La primera cantonización se da en los inicios del gobierno de Urbina, pero en ese mismo Gobierno el Senado y la Cámara de Representantes decretan que se suprima el cantón Girón en fecha 25 de octubre de 1854. Su Art. 1. dice: “Se suprimen los cantones de Girón y Cañar, y las parroquias que los componían se anexan a los cantones a que antes correspondían; exponiendo como razones que la erección del Cantón no ha respondido a las aspiraciones para las que se creó, que el pueblo en vez de progresar ha quedado estacionario, aumentando la desgracia de sus habitantes”<sup>45</sup>. Es anexado a Cuenca como parroquia.

Nuevamente, en la Ley de División Territorial, que dicta la Convención Nacional el 17 de Abril de 1884, en el período de Caamaño, restablece la categoría de Cantón; en el Art. 10 dice: “La provincia del Azuay contiene los cantones de Cuenca, Gualaceo, Paute, Girón, y Gualaquiza. Girón cuenta con las parroquias de Girón, San Fernando, La Asunción, Chaguarurco, Nabón, Cochapata, Oña, Shaglli y Pucará”<sup>46</sup>. Pero el 1 de agosto de 1890, el Congreso Nacional sin muchas explicaciones suprime el cantón Girón, y una vez más es anexado a Cuenca con todas sus parroquias.

En el Gobierno del General Eloy Alfaro, la Ley de División Territorial que expide la Asamblea Nacional, el 26 de Marzo de 1897, restituye la calidad de cantón, con sus respectivas parroquias. En su Art. 10 señala: “La provincia del Azuay contiene los cantones de Cuenca, Gualaceo, Paute, Girón y Gualaquiza. El de Girón con las parroquias de Girón, San Fernando, Asunción, Chaguarurco, Nabón, Cochapata, Oña, Shaglli y Pucará”<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Ibid em, págs. 73-74

<sup>44</sup> Revista La Clave, año 1, No. 1, marzo 2006, pág. 4

<sup>45</sup> Revista Municipal Girón, 2008, pág.6

<sup>46</sup> Ibid em

<sup>47</sup> Ibid em

En 1945, Girón cede territorio cuando Santa Isabel se cantoniza el 20 de enero. Para la década de los 80, del siglo anterior, Girón, una vez más, empieza a desmembrarse, por que las parroquias con el afán de alcanzar un mejor desarrollo promueven su cantonización. Así nacen nuevos cantones: San Fernando (6 de mayo de 1986) , Nabón (9 de julio de 1987) y Oña (10 de mayo de 1991).

El cantón Girón es uno de los 15 cantones de la provincia del Azuay, está ubicado al Sur-Occidente en la vía Girón-Pasaje. Desde Cuenca, hasta el centro Cantonal hay 37 Km. Pertenecen al cantón Girón, las parroquias de San Gerardo, La Asunción y la cabecera cantonal, que lleva el mismo nombre.

Se encuentra situado a una altura de 2.162 metros sobre el nivel del mar. La superficie del cantón es de 337 Km<sup>2</sup> que representa el 4,14% del área total de la provincia del Azuay. Está distribuida de la siguiente manera: la jurisdicción de la cabecera cantonal tiene una superficie de 228 Km<sup>2</sup>, cifra que representa el 67,7%; la parroquia La Asunción, con una superficie de 58 Km<sup>2</sup>, es decir el 17,2%; y la parroquia San Gerardo, cuenta con 51 Km<sup>2</sup>, correspondiente al 15,1% de la superficie total cantonal.

Limita al norte con la Parroquia Baños, Victoria del Portete y Cumbe, pertenecientes al Cantón Cuenca. Al este con la Parroquia Gima, perteneciente al Cantón Sísig, y la jurisdicción de la Cabecera Cantonal de Nabón, constitutiva del Cantón del mismo nombre. Al su con las Parroquias de Las Nieves y El Progreso pertenecientes al Cantón Nabón, y la Parroquia Abdón Calderón (La Unión) del Cantón Santa Isabel. Al oeste con la jurisdicción de la cabecera cantonal de San Fernando y la Parroquia Chumblín, cantón San Fernando.

Los elementos ecológicos de mayor significado del cantón son: El Chorro, Zhogra, Cristal, San Martín y Pongo y la zona de Tablón y Yunga huaico, que es el sitio de reproducción del cóndor, el cerro de Mazta, Ventanas, Timón Pitina, Maraviña, La Copa y la prolongación de la Cordillera de San Pablo. Las cuencas hidrográficas más importantes son: El Chorro o Girón, El Portete, Pucacari, Cebadillas, Rosas, que son afluentes del San Gregorio; Curiquinga y San Gregorio que desembocan en el Río Burro. La confluencia del Río Santa Ana, Rircay, El Burro y Girón, desembocan en el Jubones.

La población del Cantón GIRÓN según el Censo del 2001, representa el 2,1 % del total de la Provincia del Azuay, el 72,0 % de su población reside en el área Rural; se caracteriza por ser una población joven, ya que el 47,3 % son menores de 20 años, según se puede observar en la Pirámide de Población por edades y sexo.

**Tabla 1:** Distribución de la población

<b>Distribución de la población por sexo, según parroquias</b>						
<b>Parroquias</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Hombres</b>	<b>%</b>	<b>Mujeres</b>	<b>%</b>
<b>Total</b>	12.583	100	5.768	27,15	6.815	100
<b>Girón urbano</b>	3.518	27,96	1.566	27.15	1.952	28,64
<b>Girón Periferia</b>	5.105	40,57	2.300	39,88	2.805	41,16
<b>Asunción</b>	2.885	22,93	1.410	24,45	1.475	21,64
<b>San Gerardo</b>	1.075	8,54	492	8,53	583	8,44

**Fuente:** Plan Estratégico del Cantón Girón

En el cantón Girón hay un total de 5,578 viviendas particulares, de las cuales, el 56% están efectivamente ocupadas; el resto, producto de la migración, se encuentran abandonadas; el promedio de habitantes por vivienda varía según el área urbana, en el cual residen 3,8 personas por vivienda, en tanto que en el área rural el promedio es de 4,1 personas por vivienda.

El porcentaje de viviendas abandonadas de la zona rural es más alto que en las zonas urbanas, así tenemos que el 75% de viviendas en la zona urbana se encuentra habitado, frente al 51% en las zonas rurales.

Si bien en Girón existen 5.578 viviendas construidas, apenas el 56%, equivalentes a 3.414 están habitadas, de ellas, el 76.5% son de propiedad de sus habitantes, la mayoría son edificaciones modernas de 2 y 3 pisos, tanto en el área urbana, cuanto en el sector rural y son construidas a partir de los flujos de remesas que la población gironense recibe por el trabajo de algún miembro de la familia en el extranjero.

**Tabla 2:** Tenencia de la vivienda

<b>TENENCIA DE LA VIVIENDA</b>		
<b>TOTAL</b>	3141	100
<b>PROPIA</b>	2402	76.5
<b>ARRENDADA</b>	312	9.9

<b>EN ANTICRESIS</b>	4	0.1
<b>GRATUITA</b>	244	7.8
<b>POR SERVICIOS</b>	146	4.6
<b>OTROS</b>	33	1.1

**Fuente:** *Plan Estratégico del Cantón Girón*

Las aguas del río Girón son utilizadas para sistemas de agua potable, riego, uso recreacional y estético. El Chorro constituye un importante recurso hídrico para el Cantón, ya que es una fuente de agua para la planta de potabilización, desde este río se toman dos captaciones de agua para riego a través de canales abiertos, la primera llamada Santa Ana, que sirve al caserío de Shuringualo y la segunda el Salado que beneficia al caserío Cachiloma.

La población se abastece de agua por red pública, pozos, ríos, vertientes, acequias y canales. De acuerdo al VI Censo de población y V de vivienda, el centro de Girón está servido por un sistema de agua potable que fue construido en el año de 1964 y mejorado en el 1975, con una cobertura estándar del 80% de promedio; existen tres redes de distribución del agua: La de Girón que cubre el 75%, la red de Pambadel que sirve el 20%, y la de San Vicente un 5%. La administración del servicio de agua potable está a cargo del Departamento de Obras Públicas de la Municipalidad. La frecuencia del servicio normalmente es de 18 horas al día promedio y en época de estiaje baja a 15 horas al día.

El actual servicio de agua potable es deficiente en tres zonas: San Vicente, El Chorro y Hiuzholoma; en donde existen redes de distribución y no existe la presión necesaria para brindar el servicio, a esta limitación se suma la aprobación de urbanizaciones recientes que requerirán dicho servicio en un corto plazo.

De acuerdo a la información obtenida en el INEC, el cantón Girón realiza la eliminación de aguas servidas de la siguiente manera: el 39.6 % a través de red pública de alcantarillado, el 15.9 % por medio de pozo ciego, el 20.9 % lo hace en pozos sépticos y el 23.7 % de otra forma.

En la cabecera cantonal de Girón, de acuerdo a los estudios realizados por la Universidad de Cuenca, la eliminación de aguas servidas se determina de la siguiente manera: el 92 % de la población dispone de red de alcantarillado, frente al 8 % que cuenta con otro tipo de eliminación como: pozo ciego el 3.69 %, letrina el 2.16 %, fosa séptica 1.62 % y al aire libre 0.54 %.

A nivel cantonal la cobertura del servicio es sumamente amplia, puesto que un 91% dispone de dicho servicio, según los datos proporcionados por VI Censo de Población y V de Vivienda

Con relación al servicio telefónico que presta el cantón Girón se deduce que solamente un 28.9 % dispone de servicio telefónico, mientras que un 71.1 % no dispone. El servicio de telefonía móvil ya existía, pero en el Censo del 2001 no hay información al respecto.

El cantón cuenta con una red vial de primer orden que corresponde a la vía Cuenca – Girón – Pasaje. Para la comunicación entre la cabecera cantonal, con las parroquias y las comunidades se tienen las siguientes vías<sup>48</sup>:

La Asunción – Lentag – Pasaje (11 Km.)

Gigantones – Pichanillas – Pasaje (11 Km. Vía solo de verano).

Girón – El Chorro (4 Km.)

Girón – San Vicente (2 Km.)

Mazta – Zapata (3 Km)

Pueblo – Viejo – Tuncay (6 Km.)

Santa Ana – Cauquil (1.8 Km.)

Girón – Pasaje – Cerro de Mazta (0.8 Km.)

Girón – San Gerardo (11 Km.)

La estratégica ubicación del área urbana de Girón con respecto a la red vial Cuenca - Girón - Pasaje, permite a su población contar con un servicio constante de transporte interparroquial, intercantonal e interprovincial, por lo que se relaciona con la Provincia de El Oro y con el Perú, en su parte limítrofe desde la ciudad de Huaquillas.

En Girón existen 24 centros educativos al nivel de educación básica y 6 centros educativos en el ámbito de educación media.

El cantón cuenta con servicios de salud públicos, con tres centros de salud y un hospital del Ministerio de Salud, con consulta externa y hospitalización. En las cabeceras parroquiales funcionan los dispensarios médicos del Ministerio de Salud, con un médico, una auxiliar de enfermería y un inspector de salud, que carece de presupuesto para una mejor dotación de profesionales y de infraestructura; la tasa de

---

<sup>48</sup> Plan Estratégico del Cantón Girón

médicos que trabajan en Girón es de 9.8 por cada 10.000 habitantes. En el sector privado existe una clínica, farmacias y boticas; no obstante la población de recursos económicos aceptables, acuden con mayor frecuencia a la ciudad de Cuenca para su tratamiento.

Las principales causas de muerte son las enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias, debido principalmente por la mala calidad del agua y de los alimentos en el sector rural, que mayoritariamente es pobre y alcohólica, dos factores que se repiten en toda la provincia e incluso en el país.

El Cantón Girón, especialmente en el sector urbano, dispone de equipamientos, con los que se atienden a la población urbana y rural del cantón.

**Tabla 3:** Diagnóstico institucional de Girón

<b>INSTALACIONES DEPORTIVAS</b>	<b>CULTO</b>	<b>SOCIO CULTURAL</b>	<b>COMERCIO Y ABASTECIMIENTO</b>
Complejo Deportivo Coliseo Piscina	Iglesia Matriz Capilla San Vicente Hito Histórico de la Cruz	Biblioteca Municipal Salón de la Ciudad Casa de los Tratados Casa Comunal del sector de San Vicente	Camal Mercado Semanal Mercado de Ganado
<b>HIGIENE</b>	<b>SEGURIDAD</b>	<b>CONTROL DE TRANSITO</b>	<b>TRANSPORTE</b>
Batería Sanitaria	Policía Rural Bomberos	Subjefatura de Tránsito	Una empresa intercantonal y dos parroquiales
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>SALUD</b>	<b>ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN</b>	<b>RECREACIÓN</b>
Escuela “Abraham Barzallo” Escuela “27 de Febrero” Instituto “Agustín Crespo Heredia” Escuela “Juan José Flores” Colegio “Rafael Chico Peñaherrera” Colegio “Alejandro Andrade” Colegio “Ciudad de	Hospital “Aida León de Rodríguez Lara”	Municipalidad Registro Civil Jefatura Política Comisaría Registraduría de la Propiedad Fiscalía Juzgado CREA UNE Pacifictel Empresa Eléctrica Plantas de	Plaza Central “27 de Febrero” Parque Infantil Coliseo de deportes Liga Deportiva Cantonal Parador Turístico “El Chorro”

Girón”		Tratamiento de Agua Potable Banco de Fomento Correo Sindicato de Chóferes Profesionales Sociedad Obrera “San Juan Bautista” Asociación de Artesanos “27 de Febrero”	
--------	--	--	--

En cuanto a la producción, las principales actividades son la pecuaria como la carne y la leche y sus derivados; en lo agrícola predomina el cultivo de maíz, habas, trigo y cebada, frutales de diversas especies como la manzana, el durazno, el aguacate, la chirimoya, el tomate de árbol y los cítricos; se cultiva la caña de azúcar para la producción de la pequeña industria del aguardiente y panela; se mantiene el cultivo de la tradicional achira con la cual se elaboran productos que caracterizan a la gastronomía de Girón, además se explotan áridos en pequeña escala destinados para la construcción.

El sector del Turismo está en un nivel incipiente con una ausencia de participación de los moradores de Girón y más bien han incursionado empresas privadas, que promocionan el Museo de la Casa de los Tratados de Girón, las Chorreras de la comunidad del Chorro del Carmen, el cerro de “Mazta” y los ecosistemas de Gigantones de clima subtropical-seco.

Para la actividad turística, existe el Parador Turístico “El Chorro”, la Hostería Turística “El Lago de Cristal”, pequeños restaurantes, reducido sistema de comunicación y transporte, son inexistentes las artesanías.

Dispone de servicios tales como la Subjefatura de Tránsito, la sucursal de Pacifictel ahora CNT, una oficina del correo nacional, una oficina del CREA, institución que luego desapareció, y de la Empresa Eléctrica Regional Centro Sur.

Para la movilización de la población entre las parroquias, comunidades y la intercantonal, existen tres empresas, dos son de camionetas, denominadas “Señor de Girón”; “Ciudad de los Tratados” y una de microbuses denominada Señor de Girón

## **2.1.2 UBICACIÓN HISTORIOGRAFICA Y SOCIOECONOMICA DE OÑA**

Oña es un cantón ubicado al sur de la provincia del Azuay. Sus antecedentes históricos nos remiten a mencionar al sitio Cubilán, ubicado en el oriente del territorio, donde habrían habitado tribus llamados Paleoin디오, allí se han encontrado restos arqueológicos que datan de 10.000 años a.C.<sup>49</sup>

Por los toponimios existentes se cree que estos territorios fueron habitados por cañaris e incas, aunque se habla también que aquí vivían unas tribus guerreras denominadas Chaparras y Carrochambas, quienes habrían tratado de desalojar a los Cañaris y Paltas. El sitio Pucará es posiblemente un rezago Cañari, que contrario a lo que se creía que era una fortaleza, mas bien sería un sitio astronómico.<sup>50</sup>

Existen rezagos de la época de los incas, los más sobresalientes se destacan los caminos reales o del Inca, el sitio Ingapirca y otros lugares que no han sido estudiados.

La fundación de Oña ocurre, cuando Gonzalo Pizarro se traslada de Cuzco a Quito para asumir como Gobernador del Reino de Quito. Esto habría ocurrido en mayo de 1539, la fundación como Villa de Oña estuvo a cargo de Esteban Morales y Cabrera, por orden de Pizarro.

Oña, al parecer, perteneció a Loja hasta 1759, luego fue parte de Cuenca, Girón y Nabón. No se ha establecido su creación como parroquia, pero el Decreto Legislativo expedido por la Asamblea Nacional, el 1 de septiembre de 1852, señala a Oña como parroquia de Girón. Debido a los vaivenes de creación y supresión que sufrió Girón, Oña pertenecía a Cuenca o Girón según el caso, hasta que definitivamente quedó como parroquia una vez que Girón fue restablecido como cantón en 1897. Con la creación de Nabón como cantón paso a ser una de sus parroquias el 7 de julio de 1987. Hasta que el 10 de mayo de 1991 se erige como cantón de la provincia del Azuay.

Oña se encuentra ubicada al sur de la Provincia del Azuay. A 110 km de la ciudad de Cuenca, en la vía panamericana sur Cuenca-Loja. Tiene una superficie de 298 km cuadrados. Administrativamente está dividida en dos parroquias, una urbana que lleva el mismo nombre, y la parroquia rural de Susudel. En este territorio se asientan las comunidades de Morasloma, Baijón, Las Cochas, Oñazhapa, Rodeo, Cuscudoma,

---

<sup>49</sup> En el libro “Primer Concurso de los cantones de la Provincia del Azuay”, página 274, Germania Ullauri, realiza una breve mención sobre el patrimonio arqueológica y cita algunos sitios arqueológicos como Putuzhío, Pucará, Ingapirca y el Qhapac Ñan.

<sup>50</sup> Ibid em, pág. 275.

Paredones, Mautapamba, Chacapata, Pucará, Zhila, Tardel, Sanglia, Pullicanga, Rambrán, Nuevo Susudel, etc.

Su topografía irregular contribuye a la existencia de varios pisos climáticos que van desde los 2.400 y los 3.500 metros sobre el nivel del mar. En las alturas están los colchones de agua y páramos que dan forma a los ríos que surcan de este a oeste como los ríos San Felipe, Negro, Rodeo y Bajión que alimentan al río León para dar forma luego al río Jubones en la zona subtropical de Santa Isabel.

Según el Censo de Población y Vivienda del 2001, la población de Oña era de 3.231 habitantes. De los cuales 683 viven en el área urbana y 2.548 en la rural. Esto demuestra que es un cantón eminentemente rural, la población está concentrada en las comunidades y la única parroquia que tiene es Susudel.

**Tabla 4:** Población en Oña

POBLACION	
URBANA	683
RURAL	2.548
TOTAL	3.231

**Fuente:** *Inec, VI Censo de Población y V de vivienda*

En lo referente a vivienda, en el área urbana hay 386 viviendas, de las cuales el 90,16 por ciento son casas o villas, una es religiosa, y las demás son cuartos, mediaguas o departamentos. En el área rural hay 1.696 viviendas que representa el 94,54 por ciento, el resto comprende mediaguas, covachas, chozas, ranchos, cuartos y departamentos.

**Tabla 5:** Vivienda en Oña

VIVIENDA	
URBANA	386
RURAL	1696
TOTAL	2.082

**Fuente:** *Inec, VI Censo de Población y V de vivienda*

Al referirnos a la forma de abastecimiento de agua en el área urbana, encontramos que el 94,42 por ciento lo hace de la red pública, en tanto que el restante lo hace de pozo, río/acequia u otro. En tanto que en el área rural, apenas el 46, 73 por ciento se abastece de la red pública, el 36,24 por ciento lo hace del río/acequia, el 13,32 por ciento lo hace de pozo, y el restante de carro repartidor y otro. Más de la mitad de la población en comunidades rurales de Oña no gozan de servicio de agua potable, esto demuestra un claro déficit en la que tiene que intervenir la gestión municipal.

En lo concerniente a la eliminación de aguas servidas en el área urbana, el 48,37 por ciento lo hace a la red pública de alcantarillado, el 18,14 por ciento escoge alguna alternativa no convencional, el 17,21 por ciento utiliza el pozo ciego y el 16,28 por ciento el pozo séptico. Está claro que la cobertura de alcantarillado es aun reducida, no alcanza ni si quiera la mitad del área urbana. En el sector rural la situación es mas insalubre y crítica, claro está, que por la dispersión de las viviendas no se puede construir un sistema de alcantarillado, quizá a eso se debe que la cobertura sólo sea de un 6,79 por ciento; sin embargo deben prevalecer otras alternativas como el pozo ciego 23,05 por ciento o el pozo séptico 27,02 por ciento, pero más bien predomina alguna alternativa no convencional y por consiguiente insalubre que alcanza a un 43,15 por ciento.

En cuanto a la eliminación de la basura en el área urbana, el 46,98 por ciento lo hace al carro recolector, el 26,98 lo incinera o entierra, el 18.60 por ciento lo bota a un terreno baldío o quebrada, y el restante 7,44 por ciento utiliza algún otro medio. En el sector rural, la cobertura de la recolección de la basura es deficiente apenas alcanza al

1,66 por ciento que vienen a ser 13 viviendas, el 48,53 por ciento lo bota a un terreno baldío o quebrada, el 35,08 por ciento lo quema o entierra y el 14,72 por ciento utiliza otro procedimiento.

La cobertura telefónica alcanza apenas al 33,49 por ciento en el área urbana, en tanto que el 66,51 por ciento no tiene. En el área rural la cobertura es del 5,12 por ciento, mientras que el 94,88 por ciento no tiene teléfono. La telefonía celular empieza a cubrir este déficit para el año 2005 desde cuando desarrollamos nuestro estudio, sin embargo el Censo de Población y Vivienda del 2001 no mide este servicio.

El servicio eléctrico en el área urbana llega al 91,63 por ciento, sólo el 8,37 por ciento no tiene este servicio. En el sector rural el 80,28 por ciento tiene este servicio, no lo tiene el 19,72 por ciento.

Estas son algunas de las características de la vivienda en el cantón Oña, donde se desprende claramente que el saneamiento ambiental y el servicio telefónico son los problemas más acuciantes por las que atraviesan sus habitantes.

Oña posee un subcentro médico para atención a sus habitantes, allí labora un médico internista, una enfermera y un comisario de salud. Los principales problemas que afectan a la salud son las enfermedades parasitarias, seguidas por enfermedades respiratorias como gripes y problemas infecciosos. Las personas que se atienden en el centro de salud son aquellas de escasos recursos económicos, quienes tienen más posibilidades o familiares en otros lugares salen a Cuenca o Saraguro a recibir atención médica. Igual sucede si las enfermedades son más graves.

En cuanto a educación, Oña cuenta con dos escuelas centrales: La escuela “Esther Ullauri” y la escuela “José Serrano”. La primera es escuela misional regentada por la Congregación de Religiosas “La Providencia”, la segunda es una escuela fiscal. Las escuelas unidocentes están en Cuscudoma, El Rodeo, Oñazhapa, Bajión y Morasloma. En la parroquia Susudel existe la escuela fiscal “Rafael Moscoso”, pero también hay escuelas unidocentes en Sanglia y Pullcanga. Para educación secundaria está el Colegio Nacional Oña con especialidad en Ciencias Sociales y en la parroquia Susudel el Colegio Técnico Susudel y el Colegio Bilingüe “Nuevo Susudel” hasta décimo de básica. Adicionalmente existe una extensión del Colegio a distancia Monseñor Leonidas Proaño en Oña, y en Susudel la extensión del Colegio a distancia de Irfeyal.

En cuanto a otros servicios hay una oficina de Pacifictel, ahora CNT, el Cuerpo de Bomberos, Jefatura Política, Comisaría Nacional, Juzgado de lo Civil, Notaría Pública, y destacamento policial.

Por Oña cruza la principal vía denominada panamericana sur que comunica con Loja, a nivel interno existe una vía secundaria de lastre que une a Oña con Nabón, que va por Oñazhapa, Las Cochás, Bajión y Morasloma; también las comunidades de

Cuscudoma, el Rodeo y Chacauizho cuenta con carretera; hacia Zhila, Pucará y Tardel existen caminos vecinales que se desprenden de la vía panamericana. A Susudel llega la vía secundaria que comunica con la parroquia El Progreso, cantón Nabón. Sanglia y Pullicanga también están conectadas por caminos vecinales.

El servicio de transporte es cubierto por cooperativas de transporte interprovincial que de tránsito hacia Loja o viceversa van llevando a gente de Oña, esto es posible gracias a que la vía Panamericana pasa a unos tres kilómetros de la cabecera cantonal. Los buses interprovinciales que cruzan por allí son: Viajeros, Santa, Loja, Ejecutivo San Luis. Los buses de mayor circulación diaria son Viajeros que tienen turnos cada dos horas, aproximadamente. A la fecha que es motivo de nuestra investigación ya existía una nueva cooperativa de transporte, con inversionistas del sector, quienes crearon la cooperativa de Transporte denominada Ávila González con turnos directos de Oña a Cuenca y viceversa. Asimismo, la cooperativa de transporte Santa Isabel, mantiene un turno diario hasta la parroquia Susudel.

En cuanto a otros servicios como restaurantes en el centro cantonal existen alrededor de cuatro, en la orilla de la vía Panamericana, en el sector denominado Cochapamba existen otros cuatro, en Capulipamba uno y en Buenos Aires el restaurante Pana de las Señoritas Alvarado, muy conocido a nivel nacional. En Susudel, junto a la vía principal también se encuentran al menos dos restaurantes que funcionan siempre. El servicio de hospedaje se limita sólo a una pensión que esta frente al Parque Central, por lo demás, infraestructura adecuada para pasajeros o turistas no existe.

Tampoco existen artesanías, hace mucho tiempo gente de Oñazhapa, Rodeo o Mautapamba tejían bayetas, cobijas, polleras en hilo de lana de borrego, hoy esta costumbre casi ha desaparecido, sólo en Mautapamba Manuel Ignacio Ramón aún mantiene un telar para hacer estos tejidos.

El turismo es casi nulo, lugares naturales donde visitar existen, pero no existe un plan para fomentar el turismo en el cantón. Entre los lugares naturales que se destacan están la colina de Mauta, un lugar desde donde se divisa todo el cantón Oña hasta el cantón vecino de Nabón, allí existe una Capilla en honor a San Isidro Labrador, cuyas fiestas se celebran en el mes de noviembre. Para un paseo natural relajante están las chorreras del río Negro en Rodeo, el cerro partido de Uduzhapa, las lagunas ubicadas en el páramo de Oña donde se puede acampar e ir de pesca; en cuanto a lugares naturales con rezagos históricos tenemos el Cubilán, Pucará, Ingapirca, Putushío, el Tasqui, etc.

**Tabla 6:** Diagnóstico institucional de Oña

<b>INSTALACIONES DEPORTIVAS</b>	<b>CULTO</b>	<b>SOCIO CULTURAL</b>	<b>COMERCIO Y ABASTECIMIENTO</b>
Coliseo Cancha Múltiple Junto a Pacifictel	Iglesia Matriz Capilla de San Isidro en Mauta	Biblioteca Municipal	Mercado Semanal todos los domingos.
<b>HIGIENE</b>	<b>SEGURIDAD</b>	<b>CONTRO DE TRANSITO</b>	<b>TRANSPORTE</b>
Batería Sanitaria	Policía Rural Bomberos		Compañías de camionetas y trasporte pesado
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>SALUD</b>	<b>ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN</b>	<b>RECREACIÓN</b>
Escuela “Esther Ullauri”. Escuela “José Serrano” Colegio Nacional “Oña”	Subcentro de Salud	Municipalidad Registro Civil Jefatura Política Comisaría Registraduría de la Propiedad Juzgado UNE Pacifictel Empresa Eléctrica Sindicato de Chóferes Profesionales.	Parque central “Juan Lara” Coliseo de deportes Cancha múltiple

### 2.1.3 UBICACIÓN HISTORIOGRAFICA Y SOCIOECONOMICA DE SAN FERNANDO

La historia de San Fernando no es diferente a la de Girón y Oña, tomando en cuenta que la Región de Cañaribamba comprendía desde el nudo de Portete hasta cerca de las planicies costeras. De modo que San Fernando comprendía también este territorio.

Los Cañaris lo llamaban Leoquina, cuyo significado es laguna de culebra, lo que ahora es la muy conocida Laguna de Busa. Con la invasión incásica, esta zona que además comprendía Girón pasó a denominarse Pacaybamba, que significa llano de guabas.

El español Juan Salazar de Villasante es el fundador de esta localidad en 1562 con el nombre de Santiago de San Fernando. Parece que la necesidad de contar con un camino directo de Cuenca a Guayaquil, habría sido una de las razones para que solicitaran al gobierno español de Quito la apertura de dicho camino, y por consiguiente ocurre la fundación de este pueblo.

Mas tarde, San Fernando sería parroquia de Girón, hasta 1986 cuando alcanza la cantonización. Un año más tarde, 1987 se convierte en parroquia Chumblín, por lo que cuenta con una parroquia rural.

San Fernando es otro cantón que se caracteriza por la ruralidad de su gente. Veamos, según el VI Censo de Población y V de Vivienda efectuado en el año 2.001 publicados por el INEC, en el área urbana existe una población de 1.395, de las cuales 610 son hombres y 785 mujeres. En el área rural viven 2.566 personas, 1.126 son hombres y 1.440 son mujeres.

**Tabla 7:** Población de San Fernando

POBLACION	
URBANA	1.395
RURAL	2.566
TOTAL	3.961

**Fuente:** Inec, VI Censo de Población y V de vivienda

En cuanto a Vivienda, en el área urbana existen 541, de las cuales el 94,82 por ciento son casa o villa, seguido por media agua que es el 2,40 por ciento, las restantes son departamento, cuarto, rancho y otros. En el área rural existen 1.176 viviendas, el 89,54 por ciento son casas o villas, el 3,40 por ciento son ranchos, el 2,72 por ciento son covachas, el 2,64 por ciento ranchos y las restantes son cuartos, departamentos y otros.

**Tabla 8:** *Vivienda en San Fernando*

VIVIENDA	
URBANA	541
RURAL	1.176
TOTAL	1.717

**Fuente:** *Inec, VI Censo de Población y V de vivienda*

Acerca del abastecimiento de agua en el área urbana el 93,32 por ciento lo hace a través de la red pública, el 4,81 por ciento lo hace del río o la acequia, y los restantes de pozo, carro repartidor y otro. En el área rural, el 44, 54 por ciento acceden a través de la red pública, el 46 por ciento lo hace del río o acequia, el 7,99 por ciento de pozo, y el restante de carro repartidor y otro. Esto muestra a las claras que la cobertura del servicio de agua potable en el sector rural sigue siendo un problema a resolver para el Gobierno Local.

El caso de la eliminación de las aguas servidas, en el área urbana el 77,54 por ciento lo hace a la red pública de alcantarillado, mientras que el 22,56 restante lo hace en datos similares en pozo ciego, pozo séptico u otro modo no referido. En el sector rural, la situación es todavía mas dramática, el 18,27 por ciento lo hace a una red pública de alcantarillado, en tanto que el 81,63 por ciento lo hace a través de pozo séptico 31,16 por ciento , pozo ciego 26,75 por ciento y otro modo no referido 23,82 por ciento. Ciertamente es que los datos reflejan que hay un uso de modos alternativos al alcantarillado para eliminar las aguas servidas, sin embargo el modo no referido es alto y por tanto causa de insalubridad.

En torno a la eliminación de la basura, en el área urbana el 65,78 por ciento lo hace con el carro recolector, el 26,20 por ciento lo bota en terreno baldío o quebrada, el 5,61 por ciento lo incinera o entierra, y el 2,41 por ciento no precisa. En el área rural, el 11,91 por ciento lo hace a través del carro recolector, el 80,91 por ciento lo bota en terreno baldío o quebrada, el 6,81 por ciento lo incinera o entierra, y el 0,33 por ciento no precisa.

En cuanto a comunicación telefónica, hay 207 líneas en el área urbana, en tanto que en el área rural hay 261 líneas. Esto demuestra que hay poca cobertura en el cantón. En este cantón la telefonía móvil también es escasa, por cuanto no existía a la época antenna repetidora de alguna operadora, esto sucede años más tarde.

En la referente al servicio de energía eléctrica, en el área urbana el 97,06 por ciento tiene el servicio. En el área rural la cobertura alcanza al 93,80 por ciento.

De acuerdo a estas características analizadas, el tema del saneamiento ambiental y comunicación telefónica son aspectos que deben ser resueltos por el Gobierno Local, por consiguiente, para esa fecha, la autoridad municipal respectiva y el Concejo debían haber priorizado.

En lo referente a la salud, cuenta con un Centro de Salud integrado por un médico internista, enfermera y comisario de salud. Las principales afecciones que se atienden tienen que ver con infecciones gastrointestinales y parásitos, esto posiblemente por la ausencia de cobertura de agua potable y alcantarillado a toda la población. Las personas que tienen posibilidades o por la gravedad de las enfermedades, se trasladan al Hospital de Girón o a Cuenca.

En educación existen dos escuelas centrales fiscales que son: “Nicanor Merchán”, “Juan Girón Sánchez”, y un privado “El Centro Educativo Particular San Fernando”. En la parroquia Chumblín está la escuela “Víctor Alvarez Torres”. En secundaria están los Colegios “Galo Plaza Lasso” y “Remigio Tamariz Crespo”. En el sector rural hay escuelas unidocentes en los recintos Chapiro, la escuela “José María Quito”; en Pacay, la escuela “Francisco Coronel Tapia”; Balsapamba, la escuela “Manuel Vega Acha”.

San Fernando está equidistante entre el eje vial secundario que parte de Girón, desde la vía Girón-Pasaje, pasa por San Gerardo y Chumblín, cruza por la cabecera cantonal de San Fernando, luego se desplaza hasta la parroquia La Asunción (Girón), y llega nuevamente a la vía Girón Pasaje, en el sector Lentag. De esta vía secundaria, en el tramo que comprende Girón-San Fernando, es asfaltado, el resto es de tierra. Internamente hay caminos vecinales que llegan a los distintos recintos, uno de ellos es aquel que nace a unos dos kilómetros de Lentag, en la vía a La Asunción va por Balsapamba y Pacay hasta llegar a la vía La Asunción-San Fernando.

El servicio de transporte desde San Fernando hacia Cuenca y viceversa es cubierto por la cooperativa de buses del propio cantón denominada “San Fernando”. Internamente hacia la parroquia Chumblín o recintos la gente se moviliza en camionetas de las siguientes compañías: VECEP C.A, Pablo Express y Pablos Unidos. Para transporte de carga está la compañía de camiones Señor de la Misericordia.

Existen alrededor de seis restaurantes. Infraestructura para hospedaje existe sólo una hostel. Tampoco hay artesanías. Al ser un cantón eminentemente pecuario se puede encontrar fábricas artesanales que se dedican al procesamiento de la leche, se cuentan alrededor de 50 fábricas que están desperdigadas en la cabecera cantonal y recintos como María Auxiliadora, Pacay, Balsapamba y Chumblín.

En el ámbito turístico se destaca la Laguna de Busa, ubicada al pie del Cerro San Pablo, como atracciones naturales; sin embargo, en el aspecto intangible se destaca la romería a la Virgen de la Natividad en la parroquia Chumblín.

**Tabla 9:** Diagnóstico institucional de San Fernando

<b>INSTALACIONES DEPORTIVAS</b>	<b>CULTO</b>	<b>SOCIO CULTURAL</b>	<b>COMERCIO Y ABASTECIMIENTO</b>
Coliseo y estadio Estadio en Chumblín	Iglesia Matriz Iglesia de Chumblín	Biblioteca Municipal	Mercado Semanal todos los domingos.
<b>HIGIENE</b>	<b>SEGURIDAD</b>	<b>CONTROL DE TRANSITO</b>	<b>TRANSPORTE</b>
Batería Sanitaria	Policía Rural Bomberos		Bus San Fernando Compañías de camionetas y trasporte pesado
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>SALUD</b>	<b>ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN</b>	<b>RECREACIÓN</b>
Escuela “Nicanor Merchán”.	Centro de Salud	Municipalidad	Parque central

<p>Escuela “Juan Girón Sánchez”</p> <p>Centro Educativo Particular San Fernando</p> <p>Colegio “Galo Plaza Laso”.</p> <p>Colegio “Remigio Tamariz Crespo”</p>		<p>Registro Civil</p> <p>Jefatura Política</p> <p>Comisaría</p> <p>Registraduría de la Propiedad</p> <p>Juzgado</p> <p>UNE</p> <p>Pacifictel</p> <p>Empresa Eléctrica</p> <p>Sindicato de Chóferes Profesionales.</p> <p>Junta Parroquial de Chumblín.</p>	<p>Coliseo de deportes</p> <p>Estadio en San Fernando y en Chumblín</p>
---	--	--	---

## 2.1.4 ANTECEDENTES

Para el año 2000 se apreció un cambio en la correlación de fuerzas políticas que captaron el poder local de las Municipalidades del Sur del Azuay. Partidos políticos tradicionales de derecha que se habían mantenido en el poder por años fueron suplantados por partidos políticos con tendencia de izquierda.

Es así, que el mapa político sufre unos cambios en los cantones del sur. En unos se mantienen partidos de derecha y en otros llegan por primera vez a captar el Gobierno Municipal partidos políticos de izquierda. Esto resulta interesante porque surgen nuevas ideas y desafíos para los nuevos gobernantes locales, como también cuestionamientos a la tradicional gestión municipal basada en el clientelismo político.

Pero adicionalmente existe el temor de estas nuevas autoridades que el Gobierno Nacional como una forma de presión no entregue los recursos económicos para el cumplimiento de su gestión, entonces, una de las maneras para hacer frente esta

posible amenaza era: logrando la unidad de los alcaldes y abriendo su gestión a la participación de la ciudadanía en temas de decisión local.

De los seis cantones que se ubican al sur del Azuay, cuatro cantones tenían alcaldes vinculados a partidos de izquierda: Amelia Erráez en Nabón, Fausto Loja en Girón, Miltón Mogrovejo en Pucará, todos ellos del Movimiento Plurinacional Pachacutik, en tanto que Rodrigo Quezada en Santa Isabel del Movimiento Popular Democrático.

En San Fernando asumía Serafín Moscoso de la Izquierda Democrática y en Oña, Luis Coronel por el Partido Roldosista Ecuatoriano.

Incluso al iniciar la gestión municipal se reunieron y llegaron a formar una agrupación en torno a 4 ejes: "...político para sostener los gobiernos locales de izquierda; ambiental como eje articulador del agua; lo social para dar respuestas a necesidades de salud y educación; y organizativo para reclamar al gobierno central juntos municipio y población"<sup>51</sup>

Para el período 2004-2008, se produce la renovación de autoridades municipales. El mapa político sufre algunos cambios. En Nabón se mantiene Amelia Erráez, en Santa Isabel sigue Rodrigo Quezada, en Girón se elige Martha Jiménez, esposa de Fausto Loja, en Oña una vez más asume Germania Ullauri por la Izquierda Democrática, en Pucará asume Marco Berrezueta por Pachacutik y en San Fernando llega a la alcaldía Sandro Pesántez por el Partido Social Cristiano.

Como antecedente a destacar es que en Nabón ya se venía aplicando un proceso participativo con Amelia Erráez como alcaldesa, auspiciado por la COSUDE INTERCOOPERACION, del gobierno suizo.

Con esta experiencia, a través del Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local, PDDL, se propone replicar en otros territorios. Para ello se considera Girón, un cantón que venía trabajando un alcalde de izquierda, pertenecía al Movimiento Pachacutik, movimiento político que abanderó estos espacios participativos en la última década del siglo anterior. Además, en la gestión de Fausto Loja, se realizó por primera vez un Plan de Desarrollo Cantonal que establecía de alguna manera la hoja de ruta a seguir.

El factor político, seguido de la existencia de una herramienta importante como es el Plan de Desarrollo Cantonal, venían a constituir, por decirlo de algún modo, los requisitos básicos para empezar este proceso en Girón. A esto se suma Oña y San Fernando, por "su tradición organizativa", sugiere Lucio Aguirre, para la época Técnico del PDDL.

---

<sup>51</sup> Periódico Municipal Cantón Santa Isabel, enero 20 del 2006, pág. 12.

Otro problema al que se hizo frente fue a la tradicional relación política existente entre los poderes públicos y los ciudadanos, basada en el intercambio de favores. Esta tradición, profundamente arraigada en nuestra cultura política, conduce a la pasividad y no a la participación. Además, no había experiencia previa de debatir sobre temas importantes y técnicos, como el presupuesto.

## **2.2. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS:**

### **METODOLOGÍAS USADAS EN CADA CASO**

Una de las herramientas técnicas importantes en procesos de participación ciudadana son los llamados presupuestos participativos. Experiencias como estas se han aplicado en Brasil, Bolivia, y en nuestro propio país, caso de Cotacachi. En la provincia del Azuay el caso de Nabón fue el primero, con resultados satisfactorios porque se impulsó un eje que tiene que ver con el desarrollo económico local, por tanto las familias lograron incrementar sus ingresos. La cooperación internacional ha sido gravitante en la aplicación de estos procesos participativos. En el caso de Nabón, y luego Girón, Oña y San Fernando ha sido Cosude e Intercooperación, con financiamiento del gobierno suizo, los facilitadores de esta iniciativa, para tal efecto se puso en ejecución el llamado Proyecto de Descentralización y Desarrollo Local (PDDL).

Ninguno de los tres cantones, nos referimos a Girón, Oña y San Fernando, han tenido tradición participativa. La Municipalidad como fuente de poder político y la sociedad civil se han mantenido divorciadas frente a lo que significa promover el desarrollo local territorial, visto como un todo, y no como la suma de pequeñas acciones comunitarias y parroquiales que no logran un impacto que satisfaga las necesidades de su gente.

Debido a que la experiencia de Nabón tuvo un impacto positivo, se toma la iniciativa de replicar en los territorios vecinos en donde están asentados, al sur Oña, al oeste Girón y más al noroeste San Fernando. Los tres cantones ubicados en la Cuenca Alta del Río Jubones con una realidad poblacional, histórica, social, económica, ambiental, cultural, parecidas.. Quizás las diferencias más significativas tienen que ver con la extensión territorial y el número de población.

**Gráfico 1:** Mapa de ubicación geográfica de los cantones objeto de estudio



### **2.2.1 ELEMENTOS PREVIOS HACIA LA PARTICIPACIÓN**

Como elementos importantes para emprender un proceso de participación se destacan: la voluntad política de los gobernantes locales y la organización social, cuando no hay voluntad política de quienes están al frente del Gobierno Municipal se vuelve difícil ir hacia procesos donde la gente forme parte de las decisiones. Sobre este aspecto Martha Jiménez, ex alcaldesa de Girón nos da la razón cuando dice:

“...fue una decisión política de la administración (municipal de Girón), con la experiencia de que los proyectos no eran sostenibles y se caían cuando se ejecutaban sin la participación de la población, y además fue una experiencia muy linda, ya que era la gente la que iba decidiendo en las obras de acuerdo a cada

comunidad, esto nos sirvió para capacitarles y sobre todo que se den cuenta que es primero el ser humano y luego lo demás”.<sup>52</sup>

Posiblemente, cuando no hay voluntad política, una opción es lograr persuadir a los políticos que detentan el poder, tanto alcalde y concejales, pero por sobre todo al Alcalde, que es el que al fin y al cabo administra el cantón y ejecuta las políticas públicas, si no funcionaba la persuasión, en aquella época, no se podía avanzar más en este tema. Sin embargo los alcaldes de los 3 municipios: Oña, Girón y San Fernando, de antemano, querían implementar procesos participativos, según indicaron. En el caso de Oña, incluso, existió un intento de trabajar con presupuestos participativos en los años 1998-2000 con el apoyo de la Fundación Habitierra, según reveló Germania Ullauri, para esa época alcaldesa de Oña por segunda ocasión.

En cuanto a la organización de la sociedad civil, si no existe se construye, en este aspecto no hay mayor problema. La población está ávida de participación solo hay que encender el foco que nos permita caminar hacia una participación con organización para poder incidir en las políticas públicas a elaborarse.

A estos elementos se suma la planificación. En procesos donde se impulsa un nuevo modelo de gestión basado en la participación ciudadana como eje transversal de ese nuevo enfoque, la planificación es fundamental para transitar por un sendero que lleve a un mismo norte. En la gobernanza tradicional la verticalidad es una práctica común: El Director Financiero, con el Director de Planificación elaboran la propuesta a implementar en el año fiscal, que luego será puesta a órdenes del Alcalde para que de su visto bueno, para finalmente someter al Concejo Cantonal para su aprobación.

En la nueva gobernanza, la planificación viene a ser participativa, pues la población del cantón conjuntamente con las autoridades y técnicos elaboran un plan de desarrollo a mediano y largo plazo, que viene a constituir la herramienta básica para la ejecución presupuestaria municipal: se trata del Plan de Desarrollo Cantonal. En este sentido Girón contaba con un Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal elaborado en el período 2000-2005; sin embargo en el caso de Oña, el primer año que se empezó a trabajar con presupuestos participativos no se contó en un plan estratégico de desarrollo y el reparto presupuestario se hizo de manera tradicional, para el 2006 ya se elaboró el Plan de Desarrollo Cantonal, lo mismo ocurrió con San Fernando.

En resumen, voluntad política, organización social y planificación viene a ser tres aspectos básicos para implementar espacios de participación ciudadana en la gestión pública. Es en este momento donde estamos frente a un nuevo modelo de gestión que se caracteriza por:

---

<sup>52</sup> Martha Jimenez, (entrevista concedida el 20 de abril de 2012) ex alcaldesa de Girón, período 2005-2009

“la transparentación del presupuesto municipal, integración de la sociedad civil a la gestión pública, implementación de espacios de participación e innovación institucional”<sup>53</sup>

Evidentemente, antes de iniciar este proceso de participación se desarrolla toda una estrategia de información, sensibilización y capacitación, en un primer momento a las autoridades municipales como alcalde y concejales; y posteriormente a los dirigentes parroquiales, comunitarios, barriales a fin de que exista claridad y convencimiento de la importancia de ser actores del desarrollo del territorio.

“Al inicio había una modesta participación de la población en vista de que predominaba la incredulidad, desconfianza, de la población por un lado y al temor por el otro a que se les suba los impuestos, las tasas, a las convocatorias de las reuniones, Asambleas las asumían como una pérdida de tiempo, a esta situación las Municipalidades asumieron una campaña de socialización a nivel de comunidades, parroquias y de cantón”<sup>54</sup>

## **2.2.2 DEFINICIÓN DE METODOLOGÍAS**

Tras ese primer momento donde se ausculta la voluntad política, se diagnóstica la presencia de la organización civil, se evalúa el nivel de planificación existente en el Gobierno Local y se procede a dotar de la información necesaria para sensibilizar a los actores de la propuesta de participación ciudadana, que en este caso vienen a ser los presupuestos participativos, se procede a establecer las metodologías a ser utilizadas, que en el caso de los tres Municipios que son objeto de este estudio, se consideraron los siguientes pasos:

- “a) Identificación de actores y responsabilidades.
- b) Ordenamiento o zonificación del territorio y forma de adoptar el PP.
- c) Montos disponibles que se invierten.
- d) Criterios para la distribución del PP.
- e) Fases e instancias de participación ciudadanas del PP.”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Lucio Aguirre, (entrevista concedida el 25 de enero de 2012) ex técnico del PDDL

<sup>54</sup> Martha Jiménez, (entrevista concedida el 20 de abril de 2012) ex alcaldesa de Girón, período 2005-2009

<sup>55</sup> Presupuesto participativo una guía práctica, Aguirre Lucio y Carpio B. Patricio, pág.18

### **2.2.3 IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y RESPONSABILIDADES**

Lo primero es levantar una línea base en donde se establecen actores y responsabilidades. Los actores proceden de la sociedad civil, estos pueden ser líderes o lideres comunitarios, barriales y deportivos, dirigentes de organizaciones campesinas o indígenas, si algún territorio tiene población indígena; los actores también son los representantes y técnicos de las instituciones públicas y privadas, por lo general en algunos cantones hay instituciones gubernamentales que tienen sus oficinas como por ejemplo el Ministerio de Agricultura y Ganadería<sup>56</sup>, el Banco Nacional de Fomento; y, finalmente, los representantes de los gobiernos locales, que en nuestra caso son las autoridades y técnicos de los municipios.

Tres sectores claramente establecidos son los que convergen para el establecimiento de los Presupuestos Participativos, para que exista un nivel de eficiencia y eficacia, se crea una instancia operativa y técnica que se denomina Equipo Técnico, este ET está conformado por representantes de los tres sectores: sociedad civil, instituciones y gobierno local, este equipos es el facilitador de las metodologías y de dar el seguimiento a la implementación de los PP, como también es el encargado de la validación de las metodologías aplicadas.

### **2.2.4 ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO**

Tiene que ver con la división del territorio por zonas para facilitar y garantizar la cobertura de los presupuestos participativos. Para proceder a esta división se toman en cuenta algunos criterios, como la cercanía entre comunidades o respetando las jurisdicciones parroquiales.

Así tenemos entonces:

- 1.- Parroquias urbanas y sus barrios o comunidades.
- 2.- Parroquias rurales y sus comunidades o recintos<sup>57</sup>.

Incluso pueden darse una especie de subdivisiones. El caso de Oña y San Fernando es un ejemplo. Las parroquias urbanas con sus barrios y recintos se subdividían en zona baja, zona media o centro, donde además estaba la cabecera cantonal, y la zona alta,

---

<sup>56</sup> Ahora es el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

<sup>57</sup> En el cantón San Fernando se llaman recintos por la influencia de la costumbre costanera, pues muchas personas migraron hacia la Costa, en esta región al conglomerado humano rural en un determinado territorio se llama recinto, lo que en la región Sierra se denomina comunidad.

esto permitía aglutinar de mejor manera a la población de estas comunidades que les resultaba incómodo trasladarse hacia otras comunidades o recintos para recibir información o capacitación.

Es importante señalar que la implementación de los Presupuesto Participativos como mecanismo de participación ciudadana, no se imponen ni siguen reglas o metodologías inflexibles, muy por el contrario tienen que adaptarse a la realidad de cada territorio y las costumbres de organización de cada pueblo, estas formas no se modifican sino se perfeccionan.

### **2.2.5 MONTOS QUE SE INVIERTEN**

Esto también obedece a la realidad financiera de cada Gobierno Local. Primero se realiza la distribución presupuestaria conforme lo establece la ley en grandes rubros que son:

a.- Gastos Corrientes: que comprenden remuneraciones, pagos al IESS, material de oficina, etc.

b.- Gastos de Inversión: que comprende inversión en obra pública. Dentro de esta denominación contable, se opera una subdivisión:

- Obras de Impacto cantonal: tiene que ver con macro obras como sistemas de agua potable o alcantarillado, sistema vial, regeneración urbana u otras.

- Presupuesto participativo: Posterior a esta distribución, la teoría dice que un 30 por ciento se destina para el presupuesto participativo. Este 30 por ciento es considerado ideal, sin embargo no se aplica en todos los casos, más bien se utiliza el “sobrante” tras realizar la distribución macro. Es así que en el caso de San Fernando solo se comenzó con el 15 por ciento y luego se fue incrementando progresivamente hasta que se alcanzó el 30 por ciento<sup>58</sup>, y en Oña fue de un diez a un 15 por ciento<sup>59</sup> para el presupuesto participativo.

Este porcentaje del presupuesto se los destina a las parroquias, luego de las parroquias va hacia las comunidades. Esta forma de distribución es la llamada distribución con base territorial<sup>60</sup>. Cada comunidad invierte su asignación en la obra u obras que hayan priorizado previamente.

---

<sup>58</sup> Sandro Pesántez, (entrevista concedida el 08 de marzo de 2012 ex alcalde de San Fernando, período 2005-2009)

<sup>59</sup> Germania Ullauri, (entrevista concedida el 12 de febrero de 2012 ex alcaldesa de Oña, período 2005-2009)

<sup>60</sup> Lucio Aguirre y Patricio Carpio distinguen tres formas de adoptar el Presupuesto Participativo: 1. Con base territorial cuando se asigna el presupuesto municipal y/o provincial equitativamente por territorio, sean estos cantones y/o

“En algunos casos las comunidades dejan su asignación para invertir el siguiente año, sumando las dos cantidades de presupuesto participativo que les haya tocado, esto se produce cuando se trata de obras comunitarias que demandan mas inversión que lo que les corresponde cada año”.<sup>61</sup>

## **2.2.6 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL PP.**

La razón de ser de los presupuestos participativos es la transparentación de los recursos, esto significa que la población de un territorio tenga cabal conocimiento de donde provienen y hacia donde se destinan; pero esto a su vez tiene otro ingrediente que esta basado en la distribución equitativa de esos recursos. No basta quedarnos con el conocimiento y la información de cual es el presupuesto municipal, también puede ser parroquial o provincial y por qué no, nacional, sino también hay que ser parte de esa distribución presupuestaria obteniendo recursos, aunque sean mínimos, que contribuirán al desarrollo de nuestra comunidad y parroquia; pero no solo se logra el desarrollo comunitario que se ve traducido en obras que le hacían falta como una casa comunal, canchas deportivas, alcantarillado, agua potable o en proyectos productivos como huertos o granjas, sino también tiene relación con la autoestima individual y colectiva. Este elemento es vital, los dirigentes y la comunidad toda siente alegría porque ahora sí los recursos le llegan, cuando años atrás no eran atendidos ni siquiera por el Alcalde en su despacho; ahora tiene mas esperanza y, por lo mismo, ponen más énfasis en la planificación comunitaria y destacan la importancia de mantenerse organizados y activos. Participan de las asambleas comunitarias, parroquiales y cantonales, pero además interpelan a las autoridades, exigen ser atendidos, ven que la autoridad no da una dádiva sino es un derecho bien ganado de cada comunidad. Los siguientes eran los criterios<sup>62</sup> de distribución:

- Equidad
- Población

---

parroquias; 2. Con base temática, cuando la asignación es por eje temático como ambiente, productivo, salud, educación; 3. Con base territorial y temática, una combinación de las dos anteriores, considerada la ideal.

<sup>61</sup> Ibid em

<sup>62</sup> Lucio Aguirre, (entrevista concedida el 25 de enero de 2012 ex técnico del PDDL

El porcentaje asignado por el criterio de equidad alcanzaba el 40 por ciento, el restante 60 por ciento se destinaba por el número de habitantes<sup>63</sup>.

## 2.2.7 FASES DE APLICACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Lucio Aguirre y Patricio Carpio, esquematizan de manera clara las fases por las que se atraviesa para implementar los presupuestos participativos.

**Tabla 10:** *Fases del presupuesto participativo*<sup>64</sup>

Fases del PP	Fechas o períodos de las fases
Definición metodológica	Por lo general se debe hacer o revisar en los primeros meses del año de planificación
Información y asignación del presupuesto municipal	<p><b>Marzo y abril:</b> La dirección financiera hace un estudio técnico de la distribución del presupuesto municipal, luego se negocia con la dirigencia del tejido social cantonal.</p> <p><b>En mayo:</b> Se realiza la primera asamblea cantonal, se transparenta el presupuesto municipal y la asignación a las parroquias.</p>
Priorización del PP	<p><b>Junio, julio y agosto:</b> Se ejecutarán las Asambleas Comunitarias, donde se priorizarán las obras o proyectos de acuerdo al techo presupuestario correspondiente.</p> <p>La Junta Parroquial consolida en un Plan Parroquial los planes comunales y presenta al municipio. Cada departamento analiza las demandas y les ubica en el tiempo de ejecución.</p>

<sup>63</sup> Estos datos fueron confirmados por Sandro Pesántez, ex alcalde San Fernando y Germania Ullauri, ex alcaldesa de Oña, puesto que en sus períodos se empezó a aplicar el presupuesto participativo.

<sup>64</sup> Presupuesto Participativo una guía práctica, Aguirre Lucio y Carpio B. Patricio, pág. 23.

Validación de propuestas de inversión y aprobación de Presupuesto Municipal	<p><b>Septiembre, octubre y noviembre:</b> Segunda Asamblea, se valida y se aprueba con la ciudadanía el Plan del PP, y municipal, el cuál, se envía al concejo Cantonal para su aprobación.</p> <p>En el, es de diciembre, se legalizará el presupuesto, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.</p>
Co-ejecución y seguimiento del presupuesto participativo	<p><b>Enero a diciembre:</b> Co-ejecución entre el gobierno local y la ciudadanía de las obras y proyectos priorizados por las comunidades.</p> <p>El Comité de Desarrollo de la sociedad civil se reúne cada dos meses para dar seguimiento al cumplimiento del plan del PP</p>

## 2.3 IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

### PARTICIPATIVOS

#### 2.3.1 INFORMACIÓN SOBRE INGRESOS Y EGRESOS

##### MUNICIPALES

Los ingresos que financian a las Municipalidades vienen desde distintas fuentes como las siguientes:

**Ingresos Corrientes:-** Como los impuestos que son ingresos que las Municipalidades obtienen de personas naturales y de las sociedades, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, generados del derecho a cobrar a los contribuyentes obligados a pagar, sin que exista una contraprestación directa, divisible y cuantificable en forma de bienes o servicios “Según el Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector Público”.

**Tasas y contribuciones.-** Comprenden los gravámenes fijados por la entidades y organismos del estado, por los servicios o beneficios que proporcionan. “Según el Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector Público”.

**Ventas de bienes y servicios.-** Comprenden las ventas de bienes y servicios realizadas por las entidades públicas.

**Rentas de Inversiones y Multas.-** Son los ingresos que provienen por los intereses por mora y multas que se generan por incumplimientos de obligaciones legalmente definidas.

**Transferencias y donaciones corrientes y de inversiones.-** Que son las transferencias que el Gobierno Central transfiera a las Municipalidades dando cumplimiento a las diferentes leyes que han sido creadas y aprobadas.

**Ingresos de capital.-** Que son las ventas que las Instituciones realizan de ciertos bienes de larga duración, venta de intangibles.

En los que respecta a lo gastos estos se clasifican en los siguientes rubros:

**Gastos corrientes.-** son los gastos que se destinan para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de la administración y transferir recursos sin contraprestación: Dentro de este grupo se consideran los siguientes gastos:

- Gastos de Personal
- Prestaciones de Seguridad social
- Bienes y servicios de consumo
- Gastos financieros

**Gastos Financieros.-** Son asignaciones para cubrir gastos por intereses de deuda Pública, en este caso de las Municipalidades deuda que se mantienen con el Banco del Estado.

**Transferencias y Donaciones Corrientes.-** Son subvenciones sin contraprestación que permiten lograr los objetivos planteados.

**Gastos de Inversión.-** Son gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, a través de programas, proyectos institucionales de ejecución de obra pública.- Siendo estos gasto de personal, bienes y servicios.

**Transferencias y Donaciones para Inversión.-** Son subvenciones sin contraprestaciones destinadas a proyectos y programas de inversión.

**Gastos de Capital.-** Son gastos destinados a la adquisición de bienes de larga duración para uso Institucional a nivel operativo y productivo.

**Transferencias y donaciones para Inversión.-** Son las subvenciones sin contraprestación, destinadas a proyectos y programas de inversión.

**Aplicación del Financiamiento.-** Recursos destinados al pago de la deuda pública,

**Pasivo Circulante.-** obligaciones pendientes de pago del ejercicio fiscal anterior.

De esta estructura presupuestaria se considera para el presupuesto participativo los rubros de Gastos de inversión y de capital, que son negociados y redistribuidos con el comité ampliado de desarrollo. Sin dejar de socializar y transparentar el presupuesto en toda su estructura. Los egresos son los gastos e inversión que realizan los gobiernos municipales en el año fiscal.

“Son todos los gastos destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público, constituido por el incremento, mejora y reposición del stock de capital, incluyendo gastos de pre inversión y supervisión. Comprende también, como gasto elegible, los intereses y/o amortización de deuda pública interna y/o externa y otros pasivos financieros, cuando sean generados por gastos en Proyectos o Programas de Inversión Pública. También, serán considerados en esta categoría los gastos en los que tiene que incurrir el Gobierno Municipal, para el mantenimiento de los bienes y servicios de su competencia. Asimismo, los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos, en gastos incurridos en mantenimiento. No incluye el gasto administrativo del Gobierno Municipal y se excluye – expresamente- todo gasto por concepto de servicios personales.”<sup>65</sup>

De acuerdo a la realidad de cada gobierno municipal, de los gastos de inversión se destinan los recursos para lo que en el nuevo modelo de gestión se conoce como obras de impacto cantonal y para el presupuesto participativo.

## **2.3.2 DEBATE Y CONSENSOS SOBRE ASIGNACIONES**

### **PRESUPUESTARIAS**

Una vez que las Municipalidades cuentan con los recursos económicos cuantificados para la elaboración del presupuesto, estos son transparentados en diferentes niveles; en primera instancia ante el CADC- Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal, los ingresos (propios y las transferencias que se reciben desde el Gobierno Central), la

---

<sup>65</sup> [http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/Archivo/Docs/Leyes/Ley\\_2296.pdf](http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/Archivo/Docs/Leyes/Ley_2296.pdf)

deuda pública, y los recursos económicos que se destinaran a inversiones, siendo de estos recursos de inversiones que se realiza la redistribución a través del presupuesto participativo a todas las comunidades y cabeceras cantonales.

Siendo esta instancia en donde se negocia el porcentaje de asignación para el presupuesto participativo; una vez que se ha negociado se transparenta a nivel de las diferentes instancias creadas como las Asambleas Cantonales, Asambleas Parroquiales y Asambleas Comunitarias.

### **2.3.3 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN FUNCIÓN DE CRITERIOS ESTABLECIDOS**

Una vez que se cuenta con los recursos económicos cuantificados por rubros ingresos, gasto corriente, operativo, deuda, inversiones y capital. De los recursos económicos destinados a inversión, son negociados a nivel del Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal, un porcentaje del 30% para el presupuesto participativo de las parroquias y comunidades rurales, de este porcentaje el 40% se redistribuye en partes iguales a nivel de parroquias y comunidades y el 60% se redistribuye según la población de cada una de las parroquias y comunidades. Y el 70 % se destinan a obras de impacto Cantonal. Sin embargo, es de anotar que ese 30 por ciento es lo ideal, porque en el caso concreto de los gobiernos municipales de Oña se empezó por un 10 por ciento aproximadamente, en el caso de San Fernando se comenzó por el orden del 15 por ciento.

### **2.3.4 ELABORACIÓN DEL PLAN OPERATIVA ANUAL (POA)**

El Plan Operativo Anual (POA) al ser un instrumento de gestión institucional expresa la programación de actividades a ser realizadas durante el ejercicio del año fiscal, considerando todas las actividades establecidas en las asambleas, comunitarias, parroquiales y cantonales para dar cumplimiento a las metas establecidas en el periodo. El POA es trabajado por las Municipalidades con los resultados y resoluciones de las diferentes instancias de asambleas. Según se demuestra en el cuadro adjunto.

**LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE  
LOS CANTONES GIRÓN, OÑA Y SAN FERNANDO. PERIODO 2000-2008**

**Tabla 11: Matriz de un Plan Operativo Anual, POA, aplicado en Girón.**

GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN " GIRÓN "														
PLAN ANUAL DE ACTIVIDADES Y OBRAS		AÑO					2							
PROYECTOS Y OBRAS A REALIZARSE	COMUNIDAD	ASIGNACIÓN	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
			N	E	A	B	A	U	U	G	E	C	O	I
			E	B	R	R	Y	N	L	O	P	T	V	C
Agua Potable														
Cambio de red de agua potable	PUCUCARI	2,909,55												
Construcción tanque de Distribución agua potable	CALEDONIAS	4,198,73												
Estudios de agua potable	CEDROPUGRO	2,000,00												
Agua entubada	LAS NIEVES	1,500,00												
Maquina cloración	LAS NIEVES	1,000,00												
Cambio matrices agua pot y const tanque de agua pot.	Zhatazhi Laurin	7,518,03												
Agua potable	LEOCAPAG	1,000,00												
Estudios de agua potable	CHILCHIL	3,758.67												
Mejoramiento del sistema de agua potable	PICHANILLAS	2,000.00												
Mejoramiento sistema de agua potable Trozana	C. LENTAG	2,000.00												
Construcción del sistema de agua potable	MASTA CHICO	3,373.03												
Dotación mobiliario junta de agua potable	SANTA TERSITA	1,000,00												
RIEGO Y MEJORAMIENTO DE AGUA														
Mejoramiento agua entubada para la escuela	CACHI	500												
Mejoramiento agua entubada comunidad	CACHI	1,787,91												
Infraestructura de riego	ZAPATA	3,838,23												
Conducción mediante tubería de aguas lluvias	COCHALOMA	800												

Estudio y primera fase proyecto de riego	ASUNCIÓN CENT	14,200,00																		
Colocación de tubería en ramal del canal de riego Higos	PARCUSPAMBA	1,000,00																		
Proyecto de riego	ARZHUMA	1,231,86																		
Red de agua entubada y cerramiento tanque	ARZHUMA	2,000,00																		
Compra de tubería para riego	GIGANTONES	600																		
Canal de riego Santana -higos leocapag	LEOCAPAG	4,486,29																		
Canal Chaquino	RIRCAY	1,000,00																		
Canal del Banco	RIRCAY	600																		
Compra de manguera	RIRCAY	1,400,00																		
Mantenimiento Canal de riego granadillas - la Torre	EL PONGO	4,960.23																		
ALCANTARILLADO																				
Estudios del alcantarillado de la vía Girón – Pasaje	COOP LENTAG	5,000,00																		
Alcantarillado	San Gerardo centro	20,303.00																		

### 2.3.5 ASAMBLEAS CANTONALES

La Asamblea Cantonal es un espacio de participación de los ciudadanos de un cantón donde son informados del presupuesto con el que cuenta el gobierno municipal, es lo que se llama transparentación de los recursos; pero a su vez deciden sobre las obras públicas a ejecutarse, debaten y analizan sobre políticas públicas a aplicarse en el territorio, sus decisiones vienen a ser obligatorias para el ente municipal; exigen rendición de cuentas para saber si se está cumpliendo con todo lo planificado. Por tanto, el Concejo Cantonal debe recoger estas propuestas para institucionalizar como ordenanzas o resoluciones, que deben ser aplicadas por el Ejecutivo que es el Alcalde.

Entonces, podemos establecer tres elementos importantes:

- a) Información.

- b) Debate y análisis.
- c) Rendición de cuentas.

La ordenanza municipal de Girón norma claramente lo que son las asambleas cantonales y como está estructurada.

“Se constituye por voluntad libre y soberana de los representantes de las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Se define como la máxima instancia de participación democrática y el espacio de libre expresión ciudadana, donde se debate los altos intereses del cantón como son: Políticas públicas y el Presupuesto participativo, con altura, respeto y solidaridad.

Cuenta con un Directorio que es la instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal, encargada de dar funcionalidad a las resoluciones de la Asamblea y está constituido por: un/a Presidente/a, un/a Vicepresidente/a, un/a Secretario/a, un Tesorero/a, tres vocales principales con sus respectivos suplentes; quienes cumplirán las funciones que en el marco del procedimiento parlamentario les corresponde.

Podrán participar en la Asamblea Cantonal los ciudadanos afincados en el Cantón.<sup>66</sup>

La asamblea cantonal está integrada por dos vocales principales y dos vocales suplentes de cada comunidad, quienes llevan todas las inquietudes del lugar al que representan, por ello es un imperativo que previamente se hayan reunido en cada comunidad, discuten las propuestas y toman decisiones.

### **2.3.6 ASAMBLEAS PARROQUIALES**

Las asambleas parroquiales son espacios de participación de la ciudadanía en un territorio intermedio, en este caso viene a ser la parroquia. Allí se congregan voluntariamente todos los representantes comunitarios, más los representantes de instituciones públicas y privadas, como de organizaciones sociales para, asimismo, ser informados sobre el presupuesto parroquial, debatir políticas públicas y distribuir el presupuesto participativo.

---

<sup>66</sup> Ordenanza que establece El Modelo de Gestión Participativa en el cantón Girón.

### 2.3.7 ASAMBLEAS COMUNITARIAS

Las asambleas comunitarias, a nuestro modo de ver, constituyen el espacio más interesante de estos tres niveles de participación ciudadana que se registran porque es aquí donde el pueblo llano o el ciudadano común y corriente, por utilizar de alguna manera estos clichés, puede expresar crudamente la realidad de su comunidad: sus necesidades, sus expectativas, sus sueños, sus anhelos, por décadas postergados/as gracias a un sistema de gestión caduco que les tapó la boca, que les obligó a recibir lo que ellos/as no querían o no sentían importante para su desarrollo personal y colectivo, que les obligó a golpear las puertas de la autoridad de turno para “pedir de favor” que les “den haciendo una obrita”. Y que, posiblemente, para lograr sensibilizar a la autoridad tuvieron que llevarle un “agradito”, y éste como muestras de gratitud, con unas cuantas palmadas al hombro, les ofrece “ayudar” para el próximo año. Y cuando la obra se realiza, que a veces, no es ni siquiera “el próximo año”, sino después de dos o más años, la autoridad seguida de su séquito va toda oronda hasta la comunidad para inaugurar la obra, pero más para recibir los halagos y la gran comelona que se ha preparado como agradecimiento al “favor concedido”.

Por ello el germen de la participación ciudadana cobra fuerza e importancia, por que en la asamblea comunitaria con decisión se discuten las obras que se requieren a fin de que sea incluido en el presupuesto participativo, y esto llega a ser mandato para la autoridad correspondiente, luego de que en la Asamblea Cantonal ha sido aprobado.

“Con los presupuestos participativos se recuperó la dignidad de la comunidad, del pueblo, por años pisoteada; comunidades que fueron abandonadas por años por las autoridades de turno, que solo llegaban para pedir el voto. Con los presupuestos participativos ya no hay el palanqueo del vecino, del amigo o del compadre, ya no se lleva el cuycito o la gallinita para darle a la autoridad”<sup>67</sup>

Las asambleas comunitarias están conformadas por todos los miembros que integran la comunidad, sin distinción de ninguna clase, donde cada uno interactúa, expone, argumenta y decide lo que considera importante para su territorio. De allí llevan las inquietudes sus representantes a los demás espacios de participación.

---

<sup>67</sup> David Solano, (entrevista concedida el 25 de abril de 2012) ex presidente de la Junta Parroquial de la Asunción, parroquia del cantón Girón, periodo 2005-2009.

### **2.3.8 COMITÉ AMPLIADO DE DESARROLLO CANTONAL**

El Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal, CADC, o Consejo de Participación Ciudadana como se lo llamó en San Fernando es un espacio de deliberación y seguimiento de la ejecución de los presupuestos participativos integrado por los dirigentes comunitarios.

“El Comité ampliado es el enlace entre la población de las comunidades y el Concejo Cantonal, es una instancia de planificación, evaluación y seguimiento o fiscalización de lo que hacemos nosotros. Es un espacio más popular, porque está integrado por representantes de las comunidades”.<sup>68</sup>

El CADC, viene a ser una instancia que ejerce representatividad pero a la vez está en contante interacción que el Concejo Cantonal y el Alcalde o Alcaldesa, tal como se establece en la Ordenanza del nuevo modelo de Gestión en Girón:

- “Coordinación, con la Municipalidad y las instituciones que trabaja en el cantón.
- Co gestión del desarrollo con el Gobierno Municipal y Juntas Parroquiales;
- Planificación y apoyo en la elaboración de los Planes Comunales y Parroquiales.
- Dar seguimiento a los planes como una practica de veeduría social, espacialmente de las obras y proyectos del presupuesto participativo.
- Informar y solicitar informes a las Comunidades; Municipio e instituciones sobre el cumplimiento de los planes como una practica de rendición de cuentas.
- Fortalecer las capacidades de hombres, mujeres y organizaciones de base para que sean actores de su propio desarrollo”<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Germania Ullauri, (entrevista concedida el 12 de febrero de 2012 ex alcaldesa de Oña, período 2005-2009.

<sup>69</sup> Ordenanza que establece El Modelo de Gestión Participativa en el cantón Girón.

### **2.3.9 COMITÉ DE GESTIÓN INTERINSTITUCIONAL**

El Comité de Gestión Interinstitucional es una instancia de participación más técnica, de coordinación, planificación, concertación y seguimiento. La integran representantes de organismos públicos y privados que intervienen en el proceso de desarrollo de cada cantón. También hay representantes comunitarios. Su principal rol es la gestión compartida de coordinación y suma de recursos económicos y humanos para la implementación de planes de acción.

### **2.3.10 LAS MESAS TEMATICAS**

Las mesas temáticas son instancias de participación especializadas porque aquí se discuten, se planifican y ejecutan planes de acción concertados en temas específicos de desarrollo, identificados como prioritarios, y por lo mismo necesarios, por la asamblea comunitaria. Estas mesas temáticas son creadas en consonancia con lo que establece también el Plan de Desarrollo Cantonal, pueden estar orientadas al desarrollo económico local, a la gestión ambiental, a la salud y a formación de talentos humanos con énfasis en la educación.

Estas mesas están integradas por representantes comunitarios, técnicos de instituciones públicas y privadas identificadas con el eje de desarrollo propuesto y técnicos del gobierno municipal, que pueden ser también representantes del Concejo Cantonal.

“En Oña se dio un caso interesante, teníamos las mesas de producción, salud y educación. A través de la mesa de educación se llevó a cabo el programa de alfabetización, pero de la mesa de producción devino la creación de las Cajas Rurales, que son espacios de cooperativismo comunitario, en donde entre campesinos se hacían pequeños préstamos para impulsar proyectos productivos familiares”<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Germania Ullauri, (entrevista concedida el 12 de febrero de 2012 ex alcaldesa de Oña, período 2005-2009).

## **2.3.11 CICLOS DE APLICACIÓN DEL PRESUPUESTO**

### **PARTICIPATIVO**

Los presupuestos participativos se aplican durante un año, comprenden una serie de actividades que están debidamente especificados en una agenda mensual.

Como ya se dijo anteriormente, se realizan dos Asambleas cantonales. La primera asamblea cantonal que se desarrolla en mayo, dependiendo de la situación de cada municipio, es de información, en este momento se transparenta el presupuesto municipal y se conoce cual es la asignación presupuestaria para cada parroquia y sus comunidades. Luego de lo cual se realiza la asamblea parroquial en donde se sigue el mismo procedimiento de asignación de montos a cada comunidad.

A partir de este momento, en los meses posteriores se desarrollan las asambleas comunitarias en donde se discute, se analiza y se priorizan las obras. Estas decisiones son trasladadas por los representantes comunitarios hacia la asamblea parroquial en donde son sistematizadas en el Plan Parroquial para ser expuestos al Municipio.

La segunda asamblea cantonal es de validación de propuestas y proyectos que fueron recogidos desde la asamblea comunitaria y sistematizados en la asamblea parroquial. Una vez que este plan es aprobado por la ciudadanía es enviado al Concejo Cantonal, para que en observancia a la ley, proceda a la aprobación y consecuente legalización del presupuesto, conforme lo establecía antes la Ley de Régimen Municipal, ahora el COOTAD, dicho sea de paso, la aprobación del presupuesto ahora es obligatoria con participación ciudadana.

Las asambleas comunitarias son frecuentes, por lo general mensuales para dar seguimiento al cumplimiento del POA. Adicionalmente, estas asambleas también son de capacitación comunitaria. Todo está debidamente agendado.

Lucio Aguirre y Patricio Carpio, sintetizan así el ciclo del presupuesto participativo, conforme la experiencia aplicada en los cantones objeto de nuestro estudio.

Fase 1: Información y asignación del presupuesto municipal

Fase 2: De priorización del PP

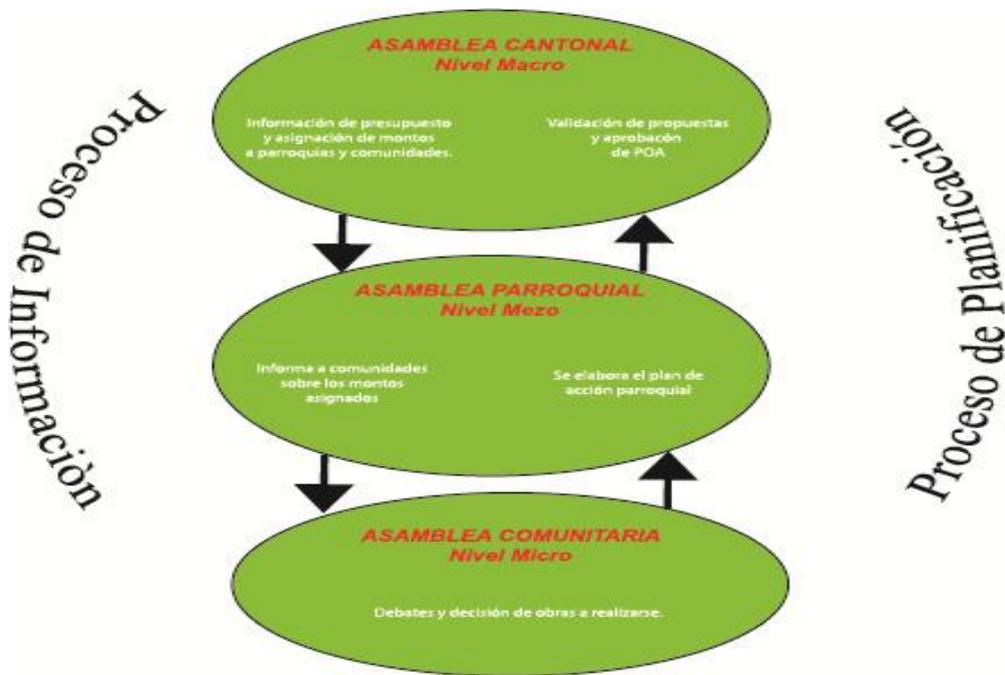
Fase 3: De validación de propuestas de inversión y aprobación del presupuesto municipal

Fase 4: De co-ejecución del presupuesto participativo

Fase 5: Fase de seguimiento y evaluación del PP<sup>71</sup>

Es interesante este proceso, porque es de interacción continua en donde se va retroalimentando el proceso, y por lo mismo enriqueciendo los planes y proyectos. Son tres niveles importantes de participación, que va del nivel macro (asamblea cantonal), al nivel mezo (asamblea parroquial) y al nivel micro (asamblea comunitaria). Como se aprecia, este primer momento es de información y sigue un orden descendente. El segundo momento que es de planificación sigue un orden ascendente, y es aquí donde se van configurando los proyectos y obras que requiere la población. A nivel micro se decide la obra o proyecto que se requiere de acuerdo al monto asignado, sube al nivel mezo en donde se incorpora a un Plan parroquial consolidado, y sube una vez más al nivel macro para ser insertado en la planificación cantonal y su consiguiente ejecución.

**Gráfico 2:** La retroalimentación en los presupuestos participativos



<sup>71</sup> Presupuesto Participativo una guía práctica, Aguirre Lucio y Carpio B. Patricio, pág. 25.

### **2.3.12 LA COMUNICACION**

Consideramos que en este ciclo de aplicación del presupuesto participativo, la comunicación es un elemento esencial que atraviesa todo el proceso. Si bien la población está interiorizada de la importancia de las asambleas, sin embargo se aplican mecanismos de comunicación que permiten mantener una eficaz información y retroalimentación dentro del proceso.

A nuestro entender, la comunicación es un elemento importante en el nuevo modelo de gestión, una característica básica de esta nueva gobernabilidad. A través de la comunicación se transparenta la gestión cumplida por las autoridades electas y se masifica la rendición de cuentas.

A más que la comunicación tiene un grado de incidencia tal, que bien aprovechada, puede ser una herramienta muy importante para provocar cambios profundos en el comportamiento colectivo.

Se ha podido observar que se han desarrollado estrategias más informativas como folletos, dípticos, trípticos, afiches, entre otros, para promocionar algunos elementos del nuevo modelo de gestión participativo, exponer algunos conceptos básicos, para estructurar la agenda anual, etc. A esto se suma la utilización de la radio y televisión local para realizar convocatorias a las asambleas, o para dar informes sobre el plan ejecutado. Pero, nos atreveríamos a afirmar, que estos medios de comunicación no son utilizados correctamente, en lo que podría ser un plan comunicacional, con estrategias concretas y resultados reales que se quieren alcanzar. Mas bien su uso es ocasional y para cuestiones muy básicas.

En los cantones, objeto de nuestro estudio, cuentan con radios locales de gran penetración, la más importante Radio Atenas 95.7 fm, de Santa Isabel, con cobertura en todos los cantones del sur del Azuay, y el norte de Loja, que podría ser esencial en la difusión para el empoderamiento y réplica en otros territorios de la experiencia participativa aplicada en estos cantones, como también para fomentar una cultura participativa en la población.

## **2.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

### **2.4.1 SEGUIMIENTO**

El seguimiento y la evaluación son dos momentos importantes y necesarios en este proceso participativo. El seguimiento es la observación y valoración periódica del cumplimiento en la ejecución de las obras y proyectos. Básicamente es responsabilidad del Comité Ampliado de Desarrollo Local, CADC y de los técnicos de los municipios. Recuerden que en el CADC están representantes de las organizaciones y comunidades, recintos o barrios.

El seguimiento está íntimamente relacionado con el POA, el objetivo fundamental es que se cumpla con las obras y proyectos que están debidamente agendados en un cronograma de actividades. El seguimiento mide el avance de la obra, observa si cumple con las especificaciones técnicas, si cuenta con todos los insumos necesarios, mide los tiempos de ejecución, efectúa el control de costo de obra, y, si el cumplimiento de todos estos aspectos nos lleva a alcanzar los resultados previstos. En caso que se detecte una falencia, inmediatamente es comunicada al responsable de la obra y al fiscalizador municipal, y, posteriormente, se expone en la Asamblea del CADC para que el ejecutivo tome los correctivos necesarios.

Es de anotar que la Asamblea Cantonal se realiza dos veces al año, el CADC se reúne al menos cuatro veces al año, la Asamblea Parroquial se reúne dos veces al año, las Asambleas Comunitarias son mensuales o bimensuales, por lo general son seis veces al año, el CADC se reúne cuatro veces al año. En todo caso, todo depende de la realidad de cada cantón.

La construcción de una agenda anual es una herramienta que permite dar seguimiento para evaluar el cumplimiento de todo lo planificado y que está debidamente presupuesto. Para tal efecto, como mecanismo de divulgación se publica la Agenda Anual que es entregada a todos los líderes comunitarios, técnicos municipales, alcalde/sa, concejales, representantes de instituciones públicas y privadas, población en general.

LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS CANTONES GIRON, OÑA Y SAN FERNANDO. PERIODO 2000-2008

Gráfico 3: Publicación de una Agenda de actividades de Oña, una breve muestra



En esta publicación constan las fechas de las asambleas, reuniones y más compromisos.

## 2.4.2 EVALUACION

La evaluación no puede estar exenta del nuevo modelo de gestión participativa. Esto en la gestión tradicional no existía, pero es trascendental en el nuevo modelo de

gestión. Los expertos, incluso, se refieren a una evaluación *ex ante* y *ex post*. Está presente en todo el proceso participativo.

En el caso concreto de nuestro estudio, parece ser que la evaluación no se diseñó o su presencia fue muy débil. Consultados los alcaldes de los cantones sobre las metodologías implementadas para la evaluación, no precisaron con exactitud, aunque si afirmaron que existió. Por lo expuesto por los ex funcionarios, nos atreveríamos a deducir que mecanismos como la Rendición de Cuentas lo consideraron como una forma de evaluación, asimismo al seguimiento que se dio en los espacios de las asambleas en sus distintos niveles como también en los organismos de representación y operatividad. A esto se suma, lo dicho por una de los autores de este trabajo de investigación, Saida Valdéz Serpa, que al momento de la implementación de los Presupuestos Participativos se desempeñaba como Directora de Planificación en el Municipio de Girón: “Una de las observaciones hechas por parte de la Contraloría General del Estado era que se implemente un proceso de evaluación basada en indicadores, lo cual ciertamente no existió”. Una falencia, que a la postre se convierte en una debilidad pero que no deslegitima ni minimiza el intenso trabajo desplegado y la incidencia de esta nueva forma de administrar los recursos de los gobiernos locales.

La rendición de cuentas, ciertamente, es un mecanismo importante de información, muy ligado a la transparencia de la gestión, pero no es una metodología de evaluación. Es cierto que tras efectuar la rendición de cuentas, pueden hacerse observaciones, críticas y establecer correcciones, pero no evalúa la incidencia y efectos que tiene en relación directa con indicadores y objetivos de lo que se está implementando.

Ya hemos dicho que la evaluación es un proceso, que está presente en todo momento en el desarrollo e implementación de un programa o un proyecto, cuyo propósito fundamental es conocer los resultados alcanzados, para fortalecerlos en caso de que existan resultados positivos, o para recomendar estrategias que permitan corregir posibles falencias.

“Partimos de una **concepción de evaluación**, que la define como un proceso de trabajo y aprendizaje sobre la implementación de programas o proyectos, orientado al reconocimiento de los logros obtenidos, con el objeto de potenciarlos, y de las dificultades, con la finalidad de recomendar estrategias para superarlas.<sup>72</sup>”

Es un proceso, no es un asunto puntual, es parte de la planificación, no surge al azar, ni porque a alguien se le ocurrió. Tampoco es un procedimiento para cumplir con el proceso, la evaluación reviste de trascendencia porque nos sienta a repensar sobre las

---

<sup>72</sup> Metodología de Evaluación Participativa aplicada a proyectos asociativos de pequeños productores rurales, XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Kremenchutzky Silvia. 22-25 de Agosto de 2005, Porto Alegre, Brasil.

metodologías aplicadas en la implementación del proceso participativo. Nos permite seguir el camino con más fuerza y convicción, o nos plantea que debemos desandar en la medida de lo posible para tomar otro derrotero. Allí radica el aprendizaje, porque nos permite ir perfeccionando nuestras metodologías y reafirmando nuestras teorías que sirvieron de base, enriqueciéndolas o quizás sustentando nuevas teorías, más pragmáticas para mejorar el nivel de participación ciudadana. Es más la evaluación lo realizan un conjunto de actores, no uno o un grupo de técnicos. La evaluación al ser un proceso,

“...se fundamenta en el conocimiento de la práctica a través de la sistematización de información y el debate entre **actores diversos** de esa práctica; y estando ahí desde el principio. Así, en el proceso de evaluación pueden intervenir una pluralidad y extensión de actores tan amplia como la pluralidad de los actores que se encuentran en la práctica misma. Incluso más amplia si se invita a participar en la evaluación a agentes “externos” a la práctica.”<sup>73</sup>

Lucio Aguirre<sup>74</sup> refiere que no se implementó un proceso de evaluación para medir los impactos, pero que en el proceso de planificación se establecieron tres criterios de valoración para hacer una obra o empezar un proyecto:

- 1.- Criterio económico: el costo de la obra
- 2.- Criterio social: cuantas familias eran las beneficiadas
- 3.- Criterio ambiental: que no generen conflictos ambientales

Si la obra era demasiado costosa, beneficiaba a tres o cinco familias por lo que no tenía el impacto social que se buscaba, y a esto se sumaba que generaba contaminación de canales, ríos o estaba en zona de riesgo, la obra o proyecto no se hacía. En esto coincide Germania Ullauri, ex alcaldesa de Oña, cuando ejemplificó esta circunstancia: en una comunidad de Oña se decidió hacer la casa comunal pero había un elemento exógeno que no permitía desarrollar la obra por cuanto la comunidad no tenía la escritura, en ese caso no se realiza la obra, y se busca otra alternativa. Pero durante el proceso de ejecución de las obras pueden presentarse eventualidades, en ese caso se evalúa en el CADC y se buscan alternativas que viabilicen la concreción de la obra, de no ser el caso se destina a otra actividad.

Sin embargo de lo anotado, estos procedimientos implementados no son precisamente actividades que tenga que ver con un proceso de evaluación. Y en eso Lucio Aguirre

---

<sup>73</sup> Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos, Octubre – Noviembre 2006, pág.8

<sup>74</sup> Lucio Aguirre (entrevista concedida el 25 de enero del 2012), sobre la Implementación de los presupuestos participativos en Oña, Girón y San Fernando

admite cuando señala que no se ha aplicado una matriz que mida los impactos del nuevo modelo basado en los presupuestos participativos, mas bien señala que lo que se hizo de un modo general fue una evaluación que mide la participación y tomaron como modelo una matriz de ONU-HABITAT (2005), desarrollada por SAYA, Sauliere, CARE, CODENPE, FORMIA, ¿Cómo hacer un PP?

Para desarrollar un proceso de evaluación hay que establecer las metodologías y los criterios de evaluación, algo que no se hizo en los procesos estudiados. Según el documento de la Secretaria Técnica de la OIDP (2006), *Guía práctica evaluación de procesos participativos*, Adjuntament de Barcelona, cuando se aplica un proceso de evaluación hay tres momentos que se deben tomar en cuenta: Los Pasos previos, ¿Qué evaluamos?, y los Criterios de evaluación.

El aspecto relacionado con los criterios de evaluación son de vital importancia, aquí se distinguen cinco ámbitos del proceso de evaluación a tomarse en cuenta: la coordinación del proceso, quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación.

“Pueden distinguirse distintos niveles o momentos técnicos y políticos de evaluación en función de quien la protagonice, la encargue o participe, y en función también de qué se quiera evaluar: los métodos utilizados, los objetivos planteados... De aquí se desprende un argumento: que por un lado es imposible un tipo de evaluación que los abarque todos, en todas sus dimensiones, momentos o niveles (sustantivo, relacional, operativo o intermedio, técnico, político, etc.), y que, por lo tanto, se hace difícil pensar en una propuesta apriorística y descontextualizada, que sirva para todos y en todo momento, del planteamiento evaluativo y del instrumental a utilizar.”<sup>75</sup>

Entonces para emprender un proceso de evaluación se debe, tomar en cuenta los objetivos y los indicadores que tenemos. Además, depende mucho hacia donde enfoquemos la evaluación y las metodologías a utilizarse, pueden ser metodologías de evaluación cuantitativa, cualitativa o participativa.

Al emprender un proceso de evaluación debemos fijarnos los objetivos de la evaluación, establecer los criterios, definir qué vamos a investigar, qué tipo de evaluación vamos a hacer, que indicadores vamos a tomar en cuenta. Una vez definido estos aspectos procedemos a la evaluación, establecida de esta manera podríamos obtener los resultados deseados. Quizá esta es una debilidad en el proceso aplicado en

---

<sup>75</sup> Secretaria Técnica de la OIDP (2006), *Guía práctica evaluación de procesos participativos*, Adjuntament de Barcelona

los cantones de estudio, lo cual no significa que al no haberse cumplida esta fase los procesos participativos hayan fallado.

## **2.5 INSTITUCIONALIZACION DE LOS PRESUPUESTOS**

### **PARTICIPATIVO MEDIANTE ORDENANZAS**

#### **MUNICIPALES**

Cuando iniciaron estos proceso de participación ciudadana y se implementaron los presupuestos participativos como una herramienta de concreción de aquella participación, no había norma legal que obligue a las autoridades de determinado territorio a incluir esta nueva forma de gestión, mas bien era la voluntad política precedida por sus convicciones personales la que motivaba al involucramiento en esta nueva forma de gobernabilidad local. Por ello corría el riesgo de que estos procesos participativos con el decurrir de tiempo se diluyan hasta desaparecer, quedando tan solo como meras experimentaciones.

Es por ello que el primer paso para que estos procesos de participación perduren en el tiempo era lograr el empoderamiento comunitario, esto llevaba consigo realizar un trabajo comunitario exhaustivo con resultados concretos para demostrar la confiabilidad y fidelidad de este nuevo modelo de gestión, porque la gente estaba cansada de ofertas de todo tipo que nunca llegaban, por tanto el temor era que con los presupuestos participativos suceda lo mismo. Por tanto, el mensaje tenía que ser claro, los habitantes de las comunidades se convertía en actores de *su propio* desarrollo, esto tiene mucho significado porque denota dinamismo, acción, retroalimentación, no pasividad ni estancamiento.

Logrado ese primer objetivo, el segundo paso era, más necesario aún, institucionalizar este modelo de gestión basado en la participación ciudadana ¿cómo se lograría esto?, la vía era elevando a una norma legal capaz de ser vinculante para cualquier persona que llegue a la administración municipal. Para ese efecto serían los Concejos Cantonales, los que con su capacidad legislativa que tienen por fuerza y mandato legal, creasen ordenanzas municipales que establezcan con claridad meridiana la aplicación de los presupuestos participativos. Estas ordenanzas tenían, además, una finalidad preventiva de carácter político, una de las ideas era garantizar la permanencia de la participación ciudadana como eje transversal de la administración pública municipal ante cualquier Alcalde/sa y/o Concejo Cantonal que quiera echar al traste con este nuevo modelo de gestión, por inconveniencia o incompatibilidad política con estas ideas, por desconocimiento, o por las razones que fueran.

Con estas consideraciones se elaboraron y aprobaron en los Concejos Cantonales de Girón y San Fernando ordenanzas que establecieron la aplicación obligatoria de los presupuestos participativos, esto, sin duda, se convertía en camisa de fuerza para cualquiera otra persona que resultare elegida por el voto popular como autoridad municipal, no tenía otra alternativa que sujetarse a la norma, porque echar abajo esa disposición normativa tenía su grado de dificultad. Al menos, eso se creía en teoría.

En Oña la situación fue diferente, concomitante a la implementación de los presupuestos participativos, al momento de crearse el Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal, para dar viabilidad jurídica, se elevó a ordenanza la creación de dicho instancia de participación con lo cual se garantizaba legitimidad y legalidad a las actuaciones y decisiones que se tomaban en este espacio por parte de los representantes comunitarios.

No obstante, para el 2008 la Asamblea Constituyente de Montecristi elevó a norma constitucional, con lo cual ahora todos los gobiernos autónomos descentralizados tienen que incluir obligatoriamente la participación ciudadana a su gestión.

## **2.6 HACIA EL NUEVO MODELO DE GESTION**

Los presupuestos participativos son una expresión tangible de lo que es un nuevo modelo de gestión, que se caracteriza por la práctica de la democracia participativa, esto no quiere decir que reemplaza totalmente a la democracia representativa, sino que convergen plenamente para propender hacia el desarrollo local de un territorio. Los presupuestos participativos, además, se caracterizan por la práctica de valores que en la democracia formal pasan inadvertidos, pero, en esta nueva práctica esos valores se potencian diariamente, como la inclusión, la transparencia, la equidad, la proporcionalidad, la democracia universal, la responsabilidad y el cumplimiento. Las metodologías pueden perfeccionarse y su aplicación dependen de la realidad de cada territorio, pero, por sobre todo, se deben diseñar metodologías evaluativas, que permitan medir el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin duda su instrumentalización lleva consigo la institucionalización como norma para garantizar su sostenibilidad en el tiempo y en el espacio.

:

Gráfico 4. Presupuesto participativo año 2009, en el cantón Oña

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2009		CRONOGRAMA EN MESES												
COMUNIDAD	NOMBRE DEL PROYECTO	MONTO	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
MORASLOMA	Construcción de la casa comunal	6369,00												
BAIJON		3044,17												
RAMBRAM-BAYANAL	Riego aspersión las palmas	2382,88												
HORNILLOS	Mejoramiento canal de riego	2345,20												
LAS COCHAS	Construcción de micro reservorios y ampliación	2616,25												
CHACAHULLO	Mejoramiento de reservorio y riego por aspersión	1891,81												
BARINO		3119,73												
OÑAZHAPA	Casa Comunal de Oñazhapa	4158,74												
MAUTAPAMBA	Sistema de riego por aspersión	2307,41												
CHACAPATA	Para mejorar la agricultura	3100,84												
PAREDOÑES	Sistema de riego	8483,45												
CUZCUDOMA	Acabado de la Casa Comunal- 3ra. Etapa	5008,64												
ZHILA-TARDEL-PUCARA	Mejoramiento y tecnificación de riego	2118,60												
CAPULISPAMBA	Terminación de la construcción de Casa Comunal	2874,15												
PULLCANGA- CHACALATA	Sistema de riego	4377,02												
PULLCANGA	Mejoramiento de la producción agrícola													
RARICUCHO-GALLUZHAPA	Terminación del revestimiento de los canales de Raricucho	3251,69												
SUSUDEL CENTRO	Festividades de parroquialización de Susudel	9000,00												
NUEVO SUSUDEL	Educación- Colegio Nocturno de la Comunidad de Susudel	9000,00												
BARIN	Casa Comunal y aporte para el Colegio Nocturno 2008-2009	2749,66												
LOS PINOS	Mejoramiento de letrinización	2895,34												
TAMBOLOMA-PALADIN	Cubrir en su totalidad con el proyecto de la luz eléctrica a todas las familias	2668,57												
SANGLIA	Mejoramiento de la capilla	3041,12												
SAN GERÓNIMO	Proyecto de riego por aspersión	2231,24												
INGAPIRCA	Sistema de riego - 2 reservorios	2085,46												
JUNTA PARROQUIAL	Riego aspersión las palmas	3000,00												
		42300,00												

Al observar la estructura del nuevo modelo de gestión participativo, tenemos que: primero está la Asamblea Ciudadana máxima expresión de la democracia participativo; luego de manera horizontal están los órganos de poder político: en el centro el Gobierno Municipal conformado por el ejecutivo que es el alcalde y el legislativo que es el Concejo Cantonal, los dos son el resultado de la expresión de la democracia representativa; a la derecha está el CADC que viene a ser una instancia de *poder popular* porque aquí están representadas las organizaciones comunitarias y sociales quienes *negocian* con el poder político el presupuesto participativo, deliberan, toman posición y deciden acerca de las políticas públicas y realizan veeduría ciudadana al poder político; a la izquierda esta CGR, es la instancia de apoyo técnico e institucional de los anteriores poderes. Mas abajo tenemos a las instancias operativas y de concreción de las decisiones tomadas por los órganos superiores. Finalmente, el Plan de Desarrollo Cantonal que es el insumo básico, la guía que sirve de referente, al cual tienen que sujetarse todos los órganos que tiene que ver con la gestión municipal.

**Gráfico 5:** Estructura del Modelo de Gestión Participativa



## **CAPITULO III**

# **INTERPRETACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS**



## CAPITULO III

# INTERPRETACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

### 3.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN INICIAL O ANTERIOR

Al igual que la administración político administrativa del estado ecuatoriano, los gobiernos autónomos descentralizados obedecen a una concepción centralista, unitaria nunca consideraron la diversidad cultural, económica y social de los cantones, privilegiando, ante todo, las inversiones en las cabeceras cantonales o ámbito urbano, en todos sus niveles en obras como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, vialidad, canchas deportivas etc., en tanto que las áreas rurales a pesar de contar con la mayor población, las inversiones por lo general son pequeñas y siempre orientadas a la construcción de casas comunales, canchas deportivas, reconstrucción de iglesias, vialidad, descuidando obras de infraestructura básica en los territorios. Según tabla No-1 la cobertura de servicio de agua potable mediante red pública en los sectores rurales de los cantones de estudio presentan los siguientes porcentajes: Girón 47%, Oña 47% y San Fernando 40%.

**Tabla 12** Servicio de Agua Potable en las Zonas Rurales de los Cantones: Girón, Oña y San Fernando

Nombre del Cantón	Procedencia principal del agua recibida					Total
	De red pública	De pozo	De río, vertiente, acequia o canal	De carro repartidor	Otro (Agua lluvia/albarrada)	
Girón	47%	8%	42%	1%	3%	100%
Oña	47%	13%	36%	2%	2%	100%
San Fernando	45%	8%	46%	1%	1%	100%

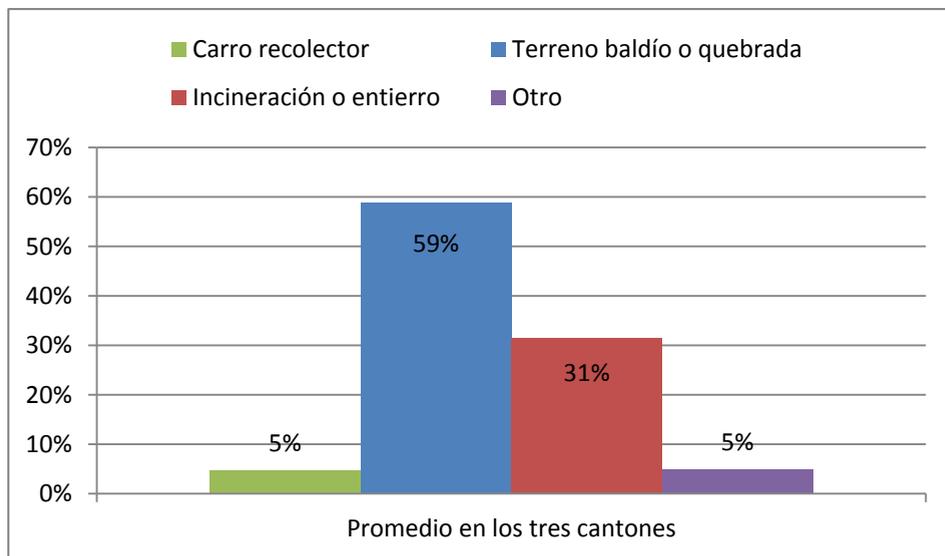
**Fuente:** INEC. Censo 2001

**Elaboración:** Los investigadores

Como se puede observar, se presentan elevados porcentajes de consumo de agua no tratada en dichos sectores, que afectan principalmente la salud de los habitantes de las zonas rurales.

En cuanto al manejo de desechos sólidos, el servicio de recolección y tratamiento de residuos tiene una cobertura mínima en el área rural de los cantones de estudio (Ver Gráfico No-1. Apenas un 5% de los hogares eliminan los desechos sólidos mediante uso de carro recolector. El 95% de las viviendas utilizan formas antigénicas en la evacuación de basura que dan lugar a la contaminación del medio ambiente y deteriora la salud de sus habitantes.

**Gráfico 6** *Formas de Eliminación de Desechos Sólidos*



**Fuente:** INEC. Censo 2001

**Elaboración:** Los investigadores

Respecto a las formas de descarga de aguas servidas; según Tabla No-2, las viviendas rurales del cantón Oña tienen acceso a la red pública de alcantarillado en un porcentaje mínimo del 7%, Girón 17% y San Fernando 18%.

**Tabla 13** *Formas de descargas de aguas servidas en zonas rurales*

Nombre del Cantón	FORMAS DE DESCARGAS DE AGUAS SERVIDAS				
	Red pública de alcantarillado	Pozo ciego	Pozo séptico	Otro	Total
Girón	17%	21%	29%	33%	100%
Oña	7%	23%	27%	43%	100%
San Fernando	18%	27%	31%	24%	100%

**Fuente:** *INEC. Censo 2001*

**Elaboración:** *Los investigadores*

Contrario a este comportamiento, el servicio de alcantarillado tiene una cobertura importante en las zonas urbanas cantonales.

En cuanto al desarrollo económico productivo rural tampoco se visibilizan inversiones significativas, que permitan mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

Otro aspecto importante de resaltar, es el grado de dependencia que tienen los gobiernos locales respecto de los ingresos por concepto de transferencias que reciben por parte del Gobierno Central, y la limitación de estas unidades institucionales en la generación de ingresos de autogestión. En promedio, las transferencias por parte del Gobierno Central representan 85.25% de los ingresos de los distintos GAD's.

El liderazgo institucional está sustentado en las acciones y decisiones verticales del Alcalde, generalmente los miembros del concejo no participan activamente en este proceso. Esta situación se genera por la falta de planificación y comunicación interna y externa que facilite concertar acciones.

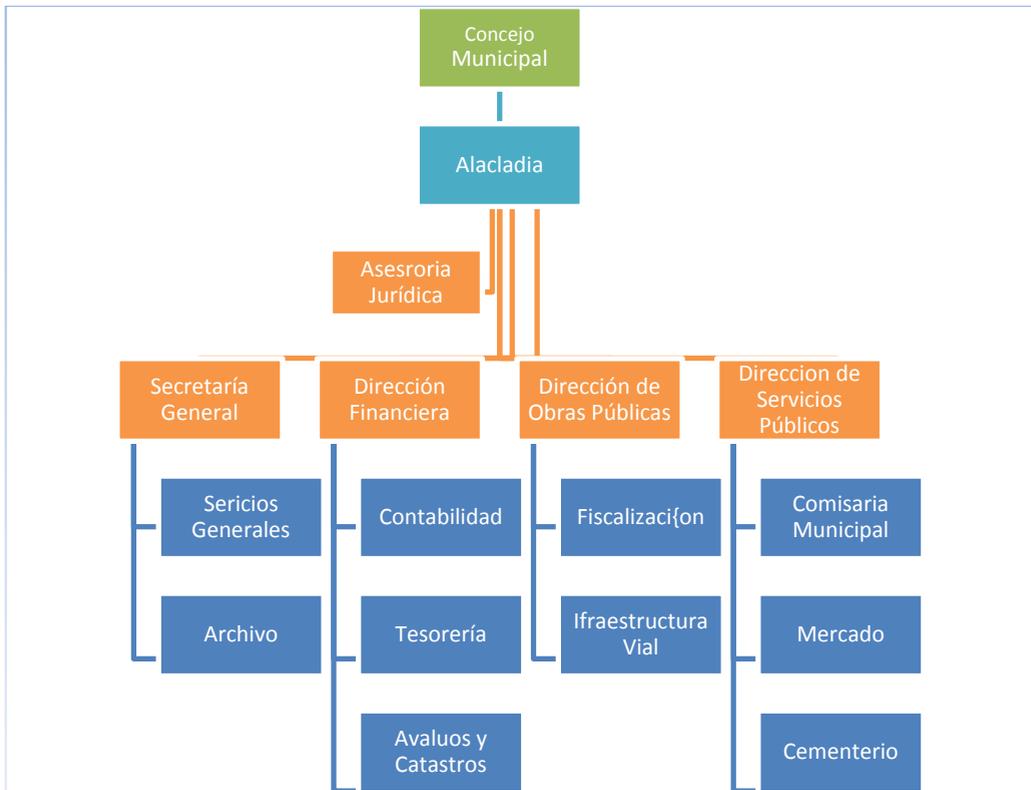
La falta de formulación y consenso de grandes objetivos de desarrollo limita un trabajo de equipo entre el alcalde, concejo, funcionarios y ciudadanos del cantón. A

pesar de que muchas de las veces se cuenta con instrumentos como los planes de desarrollo cantonal, planes de ordenamiento territorial a nivel de cabeceras cantonales y parroquiales.

Los planes de gobierno que son presentados notariados, y que según la ley deben ser cumplidos y ejecutados por parte de los Alcaldes electos para gobernar, y que la falta de cumplimiento según la ley son causa de revocatoria de mandato, no son difundidos, socializados ni concertados a nivel de la población y muchas de las veces son totalmente divorciados de la realidad con ofrecimientos descomunales, que cuando alcanzan el poder son almacenados en un cajón de escritorio, siendo la misma realidad para con los planes de desarrollo, ordenamiento y más estudios que son realizados por las municipalidades que muchas de las veces son realizados trabajos por modismos, sin la respectiva conciencia que deben ser implementados en beneficio de la población.

Las estructuras organizacionales que presentan las municipalidades están concebidas bajo niveles jerárquicos, sin claras definiciones de responsabilidades y de resultados a lograr, con la siguiente estructura.

**Gráfico 7** Estructura Organizacional Jerárquica en modelos de gestión tradicionales



**Fuente:** Diagnósticos Institucionales

**Elaboración:** Los investigadores

#### NIVEL DIRECTIVO:

Representado por el Concejo Municipal integrado por siete concejales principales con sus respectivos suplentes, quienes conforman las Comisiones Permanentes y Especiales.

#### NIVEL EJECUTIVO:

Representado por el Alcalde/sa

#### NIVEL ASESOR:

Asesoría Jurídica

**NIVEL OPERATIVO:**

Secretaría General, Dirección Financiera, Dirección de Obras Públicas, Servicios Públicos, en algunas ocasiones las direcciones con sus respectivas jefaturas de área.

**NIVEL DE APOYO:**

Comisaría Municipal, responsable de la operación de los servicios de camal, mercado, cementerio, etc.

A todo esto sumamos la falta de un proceso de capacitación sostenido y dirigido a fortalecer las aptitudes y actitudes al interior de los gobiernos, ya que por lo general en los gobiernos locales se cuenta con personal con baja autoestima, desmotivación, que lo único que les interesa es cumplir con una jornada de trabajo y percibir una remuneración.

Todos estos aspectos señalados limitan un trabajo planificado e inciden de manera decisiva en la gobernabilidad de las municipalidades. En la tabla No-3 visibilizamos los nudos críticos más relevantes, respecto a este tema.

**Tabla 14** *Modelo Tradicional del Gestión.*

- **Gobiernos altamente dependientes de las transferencias económicas desde el Gobierno central.**
- **Gobiernos dedicados a obra de cemento**
- **Gestión Municipal altamente influenciada por la personalidad del Alcalde, alto margen de arbitrariedad.**
- **Gestión impredecible**
- **Decisiones verticales**
- **Rigidez en la estructura orgánica y jerárquica**
- **Escasa publicidad de programas de gobierno**
- **Mínima participación ciudadana**
- **Gobiernos no asumen la planificación como política institucional**

### **3.2 EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN**

La vigencia de la democracia, según Darío Restrepo, está en relación al desgaste de la democracia representativa. En la línea de este argumento, la participación es básica para ampliar las fronteras de la temática y aplicabilidad de la democracia, permitiendo

a los ciudadanos, ciudadanas y organizaciones mayor capacidad de incidencia en temas de interés colectivo y público.

La crisis política, económica y de gobernabilidad que han experimentado los países latinoamericanos y el nuestro en particular en las últimas décadas, ha incidido también en los niveles de gobiernos provinciales y locales, afectando en mayor grado a los grupos vulnerables, asentados básicamente en sectores rurales. Ante esta situación, se crea la necesidad de promover procesos de gestión participativa, como estrategia para paliar estos problemas.

Estos modelos de gestión participativa que se fundamentan en la participación ciudadana, buscan garantizar la gobernabilidad, transparencia, eficiencia, solidaridad e inclusión en el manejo de los recursos públicos, teniendo como herramienta importante la implementación de los presupuestos participativos en los Gobiernos Locales. El referente más representativo de este proceso en América Latina se da en Brasil desde 1989, replicándose posteriormente estos modelos democráticos y participativos, en varios municipios latinoamericanos.

En nuestro país, la constitución del 2008, en el Título IV, consagra la participación y organización de poder como principios fundamentales de convivencia nacional. Al respecto el Art. 95 de dicha norma señala: “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 de poder ciudadano. 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.”<sup>76</sup>

En Ecuador, existen valiosas experiencias de planificación y gestión participativa de desarrollo cantonal que han motivado la emulación de procesos similares como el caso de Cotacachi, Guamote, Otavalo, entre otros. En este contexto las autoridades de los gobiernos municipales ubicados en la cuenca alta del Río Jubones, específicamente: Girón, Oña y San Fernando, a partir del año 2000 optan por la implementación de modelos de gestión participativos y democráticos con el fin de re direccionar su visión de desarrollo, mediante estrategias diferentes y esquemas alternativos que involucren a hombres y mujeres a mejorar sus condiciones de vida y ampliar la inserción social en estos territorios.

La intervención del Proyecto de Apoyo a la Gestión Descentralizada y Desarrollo Local (PDDL), con el auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), ejecutado por INTERCOOPERACION (IC) que inicia sus actividades en el año 2005 en los cantones de estudio, es trascendental para el proceso de implementación del nuevo modelo de gestión participativa que modifica el

---

<sup>76</sup>Constitución de la República del Ecuador 2008.

quehacer político de estos territorios. PDDL centró su aporte en el financiamiento del proceso y fundamentalmente en asesoría técnica y política a través de procesos de capacitación orientados a generar herramientas acordes a una nueva visión institucional así como procesos de empoderamiento y consolidación de la construcción de ciudadanía en la población, básicamente en los sectores rurales de los territorios señalados.

La sensibilización y capacitación a funcionarios y autoridades de los municipios de los cantones de estudio, ha generado condiciones fundamentales para un desarrollo local alternativo, democrático e incluyente.

### **3.3 LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROCESOS**

#### **PARTICIPATIVOS**

La Gestión participativa se define se define como “un mecanismo alternativo para el desarrollo local basado en la articulación de gobierno local, sociedad civil e instituciones públicas y privadas, que practicando la democracia participativa comparten una visión integral: económica, social, política y cultural, en perspectiva de un desarrollo humano equitativo y sostenible de su territorio”<sup>77</sup>.

Las formas de gestión municipal tradicional se diferencian sustancialmente de las formas alternativas de gestión que tratamos en esta investigación y cuyas características hacen referencia a las estrategias de gobernabilidad; mientras los modelos tradicionales se basan en una elemental administración municipal que se caracteriza por la verticalidad, autoritarismo y distanciamiento con la población, debido a la concentración del poder en autoridades y funcionarios municipales, particularmente en el alcalde/sa, las propuestas alternativas de gobierno local se caracterizan por tener una visión estratégica y objetivos a largo plazo, una cogestión entre municipio, ciudadanía y las instituciones, mismo que promueve la democratización de la gestión local y consensúa una corresponsabilidad intersectorial de la gestión entre el gobierno local, la sociedad civil organizada y la institucionalidad.

El modelo de gestión participativa implementado por los municipios de Girón, Oña y San Fernando, en corresponsabilidad con las poblaciones de estos territorios, es un proceso que tiene su arranque en el año 2005 y en pocos años de aplicación ha tenido avances importantes, especialmente en la implementación de los presupuestos participativos y la elaboración de correspondientes planes operativos, desde las comunidades y parroquias, con metodologías similares en los tres cantones descritos.

---

<sup>77</sup>Gestión participativa para el desarrollo local

Este proceso requiere de continuidad y mejoramiento permanente que involucre administraciones presentes y futuras con el apoyo y vigilancia de las comunidades.

La implementación de este nuevo modelo propugna una democracia representativa y participativa, con espacios concretos de participación ciudadana y control social que propicie la construcción y ejercicio de una verdadera ciudadanía en la que todas y todos tengan la posibilidad de tomar decisiones basadas en acuerdos y consensos, a diferencia de los modelos tradicionales cuyo referente es la democracia representativa sujeta a la voluntad de un voto y que no siempre representan los verdaderos intereses de la mayoría. Las decisiones son facultativas exclusivamente de la autoridad sin propuestas derivadas de la participación ciudadana y con una mirada cortoplacista que da lugar a la gestión coyuntural y clientelar concentrada en lo urbano básicamente. Contraria a esta gestión participativa enfatiza en un trabajo desde una visión integral que contempla los aspectos económicos, social, política, cultural con énfasis en el desarrollo humano.

Los municipios de Girón, Oña y San Fernando, motivados por las experiencias desarrolladas en otros gobiernos locales alternativos del país, asumen el reto de emprender procesos diferentes en la administración, con propuestas diferentes que involucren a toda la población más allá de la democracia representativa.

El proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local-PDDL, ingresa en los cantones descritos en abril de 2005 con una caracterización de los actores para definir un modelo de intervención con la participación activa y política de la población organizada y no organizada de los territorios; paralelamente se trabaja en aspectos relacionados con la organización, empoderamiento y fortalecimiento institucional.

El compromiso de los municipios por asumir cambios en la forma de gestión local, impulsó innovaciones internas, provocando transformaciones no solo políticas, sino en su estructura a través del fortalecimiento institucional. En los respectivos municipio se definen nuevos orgánicos funcionales que incorporan nuevas instancias estructurales responsables de la interlocución con la sociedad civil en la dinamización del proceso participativo; se crean los departamentos de planificación relacionados con el desarrollo local de los cantones. Esta reestructuración vino acompañado de nuevos manuales de funciones en las municipalidades, acorde al nuevo modelo de gestión que se implementaban.

El tema de la organización social ha significado por una parte un arduo trabajo de las autoridades y técnicos/as de las municipalidades, de los líderes y lideresas de las parroquias y comunidades y por otro lado una fuerte inversión de esfuerzos y recursos técnicos y financieros desde las instituciones y organizaciones que operan en los territorios.

Los municipios se han convertido en dinamizadores de este nuevo modelo de gestión, en el cual el poder de decisión está en la gente, a través de asambleas comunitarias, parroquiales y cantonales.

En el marco de este modelo de gestión participativo y democrático, los municipios transparentan sus presupuestos, es la población la que, en forma democrática y participativa definen los proyectos comunitarios, acordes a los planes de desarrollo cantonales.

### **3.4 ERRORES COMETIDOS, EN LA APLICACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS**

Uno de los mayores logros de los modelos de gestión en los cantones Girón, Oña y San Fernando, ha sido el impulso y promoción de la participación ciudadana, porque a partir de allí se cuestionaron varios aspectos del modelo tradicional de gestión local como es la verticalidad, centralismo, imposición, y se implementaron cambios radicales al respecto. Sin embargo el proceso participativo dio origen a varios problemas que ponen en riesgo la sustentabilidad de este modelo entre lo que destacamos:

En el caso del municipio de San Fernando, las organizaciones sociales rurales se involucran de una manera más activa en este nuevo modelo de gestión. La participación de los colectivos urbanos es mínima. Cabe resaltar que el nivel de ingresos de los ciudadanos de la cabecera cantonal es relativamente alto, lo que puede explicar de alguna manera la falta de asociación y empoderamiento de estos sectores.

Debido al gran número de asociaciones y recintos identificados en los cantones, el monto de asignaciones presupuestarias distribuidas a cada uno de estos sectores se reduce y no permite desarrollar grandes proyectos, con valor agregado importante y mayor beneficio social. Al respecto las diferentes comunidades y recintos deberían tender a consensuar sus necesidades e implementar proyectos asociativos comunes, que permita multiplicar dichos recursos.

Otro aspecto negativo en el nuevo modelo de gestión constituye el desinterés de la empresa privada local en este proceso. Para este sector las reivindicaciones democráticas no son de su interés, es un sector que se mueve más bien por el tema económico, las ganancias proveniente de esta actividad no generan reinversión y desarrollo productivo local.

De lo anterior se desprende que si bien los esfuerzos de las municipalidades investigadas, fue impulsar modelos de gestión sustentados en la participación ciudadana y en principios de horizontalidad, rompiendo viejas formas verticales y clientelares del gobierno; sin embargo esta participación no ha logrado aún consolidar una cultura democrática amplia e incluyente a toda la población.

En lo que respecta al impulso dado a los presupuestos participativos desde los gobiernos locales, este surgió como una necesidad de contar con ciertos mecanismos de control social. Sin embargo, su implementación no ha tenido los efectos esperados, por varias razones.

Primeramente una de sus principales limitaciones, es que se somete a discusión y decisión colectiva solo una parte del presupuesto municipal; el resto sigue siendo manejado desde el municipio en el que se prioriza fundamentalmente las grandes obras de impacto cantonal (agua potable, alcantarillado, desechos sólidos), que generalmente están localizados en los centros urbanos cantonales.

En segundo lugar, la distribución presupuestaria se sustenta principalmente en criterios demográficos (a sectores con mayor densidad poblacional corresponde mayor presupuesto). Al respecto hay que destacar que las estadísticas poblacionales son tomadas del Censo Población y Vivienda (INEC 2001), a la fecha de implementación del presupuesto participativo (desde año 2005) estas cifras no son tan reales debido a movimientos migratorios de los cantones de estudio.

Y en tercer lugar, al ser los municipios altamente dependientes de las transferencias fiscales, el grado de cumplimiento del plan operativo y presupuesto participativo, dependerá mucho de fluidez de los recursos provenientes del Gobierno Central. Al respecto es fundamental que desde los gobiernos locales, se imparta una cultura tributaria que mejore la autogestión.

Otra limitante del presupuesto participativo, resaltada desde instancias de apoyo técnico, es que no se ha logrado distribuir los recursos según indicadores existentes para las zonas de estudio, de manera tal que se logre impactar con alto valor agregado en aquellos temas o áreas de prioridad local y que se orienten a superar problemas estructurales y necesidades básicas de la población. Los recursos se han distribuido, más bien respondiendo a las percepciones y a los criterios que cada zona tiene sobre sus necesidades y demandas coyunturales.

Por último, y como se manifestó anteriormente, existe un porcentaje de los presupuestos municipales que no son sometidos a discusión y decisión colectiva sobre su utilización, sino que su uso queda a discreción de las autoridades locales, que puede caer en el clientelismo.

Respecto al tema organizativo, durante este periodo no se ha logrado formar nuevos y suficientes líderes/líderesas en los gobiernos locales, que impulsen y sostengan este

proceso. Existe el riesgo de que los pocos/as líderes y lideresas forjados en este proceso, sean absorbidos/as por otras instancias, dando lugar a la fuga de liderazgos en detrimento de las organizaciones locales.

En cuanto a equidad, si bien en los gobiernos locales de estudio se han experimentado espacios de participación para los sectores tradicionales relegados (población femenina y juvenil), ello no ha sido suficiente para impulsar una real equidad de género, solo se ha logrado impulsar la presencia de las mujeres y la población joven en ciertos espacios de decisión, mas no se han desarrollado paralelamente, procesos de formación, capacitación y fortalecimiento político y técnico de jóvenes y mujeres.

El tema de desarrollo económico y productivo en los tres cantones ha sido relativo, no se han de desarrollado propuestas integrales para impulsar el bienestar económico y productivo a nivel local, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población. El desarrollo económico se ha centrado en pequeños emprendimientos de ciertas organizaciones así como el apoyo de los gobiernos locales hacia sistemas de riego y entrega de semillas y abonos para el mejoramiento de terrenos de zonas rurales.

Respecto al manejo de recursos naturales, desde las instancias de los gobiernos locales y sociedad civil, específicamente en los cantones de Girón y San Fernando, ha existido una preocupación visible por el tema ambiental. En estos territorios, existe un permanente conflicto entre las mineras asentadas en dichas zonas y la población, mismos que han dado lugar a levantamientos y bloqueas de vías. Al respecto se evidencia la necesidad de articular una estrategia más clara y transparente para hacer frente al tema minero y todos los problemas que la explotación minera acarrea, particularmente la contaminación de las fuentes de agua.

En cuanto a la calidad de vida en los territorios de estudio, al analizar los indicadores sociales expuestos en la Tabla 4, vemos que estos presentan porcentajes elevados de pobreza.

**Tabla 15** *Indicadores de Pobreza en los cantones de estudio*

<b>Indicadores</b>	<b>Girón</b>	<b>Oña</b>	<b>San Fernando</b>
Incidencia de Pobreza por NBI	63.39%	83.01%	56.83%
Incidencia de extrema pobreza por NBI	29.22%	60.44%	23.17%

Analfabetismo	11.25%	14.60%	8.33%
Nivel de escolaridad	6.47 Años	6.47 Años	7.16 Años

**Fuente:** *SIISE 2010*

**Elaboración:** *Los investigadores*

El cantón Oña registra niveles de pobreza y extrema pobreza más elevada en los territorios de análisis, con porcentajes de 83.01% y 60.44% respectivamente. El nivel de analfabetismo en este cantón es del 14.60%. Porcentajes también elevados y de menor cuantía se identifican en los cantones de Girón y San Fernando.

Si bien el nivel de pobreza en los cantones es de tipo estructural que ha estado presente a lo largo del tiempo; es responsabilidad de las autoridades actuales y futuras, a través de modelos alternativos de gestión, mejorar estos indicadores sociales que permitan una mayor inclusión social de sus habitantes.

### **3.5 MODELOS EXPORTABLES: LÍMITES Y OPORTUNIDADES**

De lo señalado anteriormente, se desprende que varios son los aspectos que estarían poniendo en riesgo la sustentabilidad de los modelos alternativos.

Durante el arranque e implementación de este proceso no se formaron realmente capacidades humanas y liderazgos más amplios para sostener los modelos alternativos en los territorios que pueden ser aprovechados por intereses políticos y personales que debiliten los procesos.

De otra parte, a medida que se consolida el modelo gestión, la capacidad de cobertura de las municipalidades se ve limitada por la falta de recursos físicos y financieros que pueden incidir en la credibilidad institucional. En este sentido es fundamental el fortalecimiento institucional (recursos humanos y financieros).

El modelo será sostenible y tendrá proyección a futuro, en el momento que se logre constituir realmente este modo de hacer en la práctica cotidiana y permanente de los gobiernos locales. El fortalecimiento de la sociedad civil debe ir acompañado de una reingeniería institucional acorde a los cambios que exige el nuevo modelo de gestión.

### **3.6 VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS LÍDERES POLÍTICOS**

La voluntad política desde las municipalidades para implementar realmente los modelos de gestión alternativos es fundamental en estos procesos. La proyección a futuro en los cantones de estudio, dependerá mucho del liderazgo de las personas que estén al frente de los municipios y de sus capacidades para canalizar el apoyo ciudadano. Uno de los problemas identificados en estos territorios es que todo el liderazgo se centra en pocas personas, aspecto que puede afectar la continuidad de este proceso. En este sentido existe un gran reto para las municipalidades de Girón, Oña y San Fernando en la formación y capacitación directa de la gente, a nivel de bases, y no solo a ciertos miembros de dirigencias.

Adicional a lo señalado, es importante el involucramiento de otros representantes del estado que operan en los territorios (Comisarias, Jefaturas Políticas, etc.) quienes se manejan desde modelos tradicionales y no están interesados en dicho proceso alternativo. A ello se suma la dificultad de establecer relaciones y alianzas con diferentes partidos políticos para dar mayor sustentabilidad a estos nuevos procesos.

Este análisis hace referencia a un antes y un después cuando las municipalidades de Girón, Oña y San Fernando dieran su inicio a la implementación de un nuevo modelo de gestión participativa, rompiendo con ciertos esquemas tradicionales de gobernabilidad que se basaban fundamentalmente en una administración municipal caracterizada por su verticalidad, autoritarismo y distanciamiento con la población, con una concentración del poder en autoridades, funcionarios municipales y ciertos líderes que se han convertido en caciques de sus comunidades.

Un modelo de gestión participativa implementado por estos municipios en corresponsabilidad con las poblaciones de estos territorios, es un proceso que tiene su arranque en el año 2000, con la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo, caso de Girón, que sirvió de arranque para la implementación de presupuestos participativos y la elaboración de los correspondientes planes operativos desde las comunidades y parroquias, con metodologías similares en los tres cantones descritos. Los dos cantones restantes implementaron estas herramientas de participación desde el 2005.

Además, se puede resaltar que este nuevo modelo de gestión participativa incidió a nivel interno de las municipalidades, ya que se vieron obligadas a responder a este modelo, para lo que se definen nuevos orgánicos funcionales que incorporan nuevas instancias estructurales responsables de la interlocución con la sociedad civil en la dinamización del proceso participativo; y se asume como política institucional la planificación estratégica que más tarde es la encargada de facilitar todo el proceso de participación.

## **CAPITULO IV**

### **LECCIONES APRENDIDAS**



## **CAPITULO IV**

### **LECCIONES APRENDIDAS**

#### **4.1 EN LO INSTITUCIONAL**

##### **4.1.1 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

A partir del año 2005, los municipios de Girón, Oña y San Fernando en coordinación con el Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Local-PDDL, implementan modelos de gestión alternativos en sus territorios. Esto significó modificar la estructura orgánica de los gobiernos locales, que permita establecer relaciones más cercanas y eficientes entre sociedad civil, autoridades y funcionarios municipales.

Parte de este proceso significó actualizar los orgánicos funcionales de los municipios. Las funciones de los departamentos de planificación se limitaban únicamente al ordenamiento físico de las cabeceras cantonales. Este nuevo modelo por su parte exigía una planificación estratégica, donde se interrelacionan y complementan los sectores de: ordenamiento territorial, ambiental, económico y social. En este sentido dichos departamentos modificaron y ampliaron sus funciones. Al respecto, existen las respectivas ordenanzas reformativas a los orgánicos funcionales, en dichas dependencias.

Un segundo aspecto respecto al fortalecimiento institucional, fue crear en funcionarios de los gobiernos locales una cultura de solidaridad y servicio a la comunidad. En este sentido, desde los Gobiernos Locales y con el apoyo de Instituciones como Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER), anteriormente PROLOCAL, PDDL, entre otras, se implementan procesos de capacitación de autoridades y funcionarios institucionales. Como fuente de verificación existen los correspondientes convenios firmados entre las entidades participantes.

En este sentido, es importante que desde los Gobiernos Locales se fortalezcan las capacidades internas, buscando desarrollar conocimiento y destreza en el manejo de herramientas como: planes de desarrollo, planes operativos, presupuestos participativos, etc., necesarios en los nuevos modelos de gestión.

#### **4.1.2 MECANISMOS O ESTRATEGIAS DE INFORMACIÓN Y DE COMUNICACIÓN**

La participación ciudadana en los asuntos públicos encuentra en el ámbito local un espacio idóneo para su materialización, ya que éste constituye el nivel de gobierno más cercano a las necesidades y demandas de la comunidad y por ende el que puede darle respuestas rápidas y oportunas a las mismas. Lograr una participación exitosa exige a su vez, sanas relaciones de comunicación entre las instancias del gobierno municipal y los ciudadanos, es aquí donde las tecnologías de información y comunicación (TIC) abren nuevas posibilidades de estrechar estos lazos y permitir que los asuntos de gestión pública sean manejados de manera consensuada, compartida y plural<sup>78</sup>.

Dichas bondades convierten a las TIC en un recurso de gran valía para las autoridades municipales interesadas en el funcionamiento de los mecanismos de participación y algo semejante ocurre con los ciudadanos, quienes una vez en condiciones de usarlas adecuadamente en acciones participativas, podrán beneficiarse de las potencialidades que éstas ofrecen para tal fin.

Los gobiernos municipales de Girón, Oña y San Fernando han realizados esfuerzos significativos para el aprovechamiento de las TIC en sus territorios que se traducen en: dotación de equipos informáticos para centros educativos y organizaciones sociales, creación de portales web en cada una de las municipalidades a través de las cuales la población accede a información y servicios institucionales, convenios de ampliación de redes telefónicas, etc.

Sin embargo, las investigaciones realizadas en estos cantones, expresan las debilidades en la sistematización de programas dirigidos a la formación de los ciudadanos en el uso efectivo y aprovechamiento de las TIC's, como un medio útil y fundamental para su efectiva participación en asuntos de interés colectivo, así como el poco fortalecimiento de proyectos para la construcción y funcionamiento de redes que viabilicen el flujo de información entre los diferentes actores sociales. El uso de tecnologías de la información y de comunicaciones, facilitan información pública y de

---

<sup>78</sup>Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 13. Nº 43, 2008, 398 – 416 Universidad del Zulia (LUZ) ISSN 1315-9984

cultura general a los ciudadanos, con el fin de que puedan conocer sus derechos, cumplir sus obligaciones, realizar trámites-procedimientos y acceder con mayor facilidad a servicios públicos, entre otros.

Tomando en consideración los planteamientos expuestos, podemos afirmar que los beneficios para la *participación* que ofrecen las unidades de información basadas en TIC a los gobiernos municipales y en consecuencia a toda la población, se traducen fundamentalmente en la posibilidad de contar con espacios donde se encuentren múltiples vías de comunicación e interacción sin importar sus condiciones sociales, económicas, entre otras.

Lo anterior, aunque representa importantes ventajas como medio para interacción de los ciudadanos con sus representantes y entes gubernamentales. Solo se constituye en estrategia innovadora en el instante que los ciudadanos puedan utilizar sus servicios y realizar trámites que comúnmente requieren presencialidad, tales como: cancelación de servicios públicos, pago de impuestos, contribuciones de mejoras y multas, acceder a información institucional (planes, informes de gestión, rendición de cuentas), recibir asesoría técnica en línea, llenar formularios para actualización de catastros e inscripciones de posibles eventos organizados por los municipios instituciones, por mencionar algunos; no significa la apertura de Gobiernos Locales Participativos hasta tanto se consolide

La necesidad de garantizar un mayor y mejor acceso a las TIC por parte de la población tiene como aliada a la educación, entendiendo ésta figura como el proceso continuo que busca desarrollar en el ser humano, capacidades, aptitudes y actitudes, como preparación para ser motor fundamental en las actividades sociales, económicas y políticas de la sociedad. Esta intención se logra materializar mediante la capacitación tecnológica como estrategia clave para facilitar la adecuada interacción de los sujetos con los medios informáticos, logrando que se descubran sus potencialidades para la intervención del entorno.

En líneas generales, la intención de la capacitación tecnológica es lograr un desarrollo humano significativo, manifestado en las habilidades y destrezas adquiridas para acceder y manejar los instrumentos que le permitan aprovechar las oportunidades de crecimiento que se le presenten. Mientras más instrumentos manejen cada ciudadano con sentido y significado para sus vidas, mayores posibilidades de desarrollo individual tendrá, y por ende en beneficio de su cantón; pues estará en capacidad de integrarse a la gestión pública empleando diferentes vías para masificar opiniones y propuestas hasta lograr ser escuchado, lo cual requiere nuevas competencias.

En este sentido, experimentar procesos de aprendizaje tanto entre los ciudadanos como entre los políticos y técnicos de la administración, favorecerá la implantación de una cultura política, activa y deliberativa en los cantones.

De otra parte es importante, aumentar la cobertura y aprendizaje de las TIC mediante el diseño de planes municipales donde éstas se incorporen como herramientas de uso obligatorio en los niveles de preescolar, básica y media, integrando todos los actores y comunidades en el aprendizaje.

El papel del recurso humano que labora en los municipios resulta preponderante para el desarrollo de las capacidades técnicas en el manejo de las TIC, pues de ellos partirán los programas de capacitación permanentes dirigidos a la población. A su vez los ciudadanos adiestrados en el arte de participar, deben ser demandantes de estos beneficios de capacitación, sobre todo por las presiones que impone el uso de dichas tecnologías en el seno de los nuevos mecanismos de participación como los Comités Ampliados de Desarrollo Cantonal (CADC), Comité de Gestión Interinstitucional, Mesas Temáticas de Concertación Cantonal, entre otras.

El papel del recurso humano que labora en los municipios resulta preponderante para el desarrollo de las capacidades técnicas en el manejo de las TIC, pues de ellos partirán los programas de capacitación permanentes dirigidos a la población. A su vez , los ciudadanos adiestrados en el arte de participar, deben ser demandantes de estos beneficios de capacitación, sobre todo por las presiones que impone el uso de dichas tecnologías en el seno de los nuevos mecanismos de participación como los consejos comunales.

## **4.2 EN LO ORGANIZACIONAL**

### **4.2.1 GRADO DE PARTICIPACIÓN**

El término participación ciudadana hace referencia al conjunto de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.<sup>79</sup>

La participación requiere, por una parte, que el sector público tenga la apertura, genere la información y establezca espacios y mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas provenientes de la ciudadanía. Por otra parte, la participación necesita de una ciudadanía que se involucre en las cuestiones públicas,

---

<sup>79</sup>Wikipedia 2012

con organizaciones fuertes que representen toda su diversidad “...tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el estado y la ciudadanía. Asimismo, favorece el fortalecimiento de la sociedad civil y permite una mayor legitimidad de las políticas públicas”.

Durante los últimos años se viene potenciando la necesidad de un proceso de participación pública, de un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones.

En nuestro país, la constitución del 2008, en su Art. 100 establece: “Que en todos los niveles de gobierno se conformaran instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionaran regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1) Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, entre los gobiernos y la ciudadanía; 2) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; 3) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; 4) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y 5) Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación organizan audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, comités consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía<sup>80</sup> .

También el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOATAD), en su Art303 señala: “El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley. La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier

---

<sup>80</sup>Constitución 2008. Pág.68

asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley<sup>81</sup>.

En lo que respecta al nivel de participación en las comunidades, parroquias, centros urbanos de los Gobiernos Locales objeto de análisis, aun es débil y está supeditada mucha de las veces a influencia y discrecionalidad de líderes comunitarios y desde las municipalidades.

Se requiere de un proceso consistente y continuo que genere conciencia política y la voluntad ciudadana para asumir corresponsabilidad en la administración de recursos y desarrollo en general.

De otra parte, la presencia de liderazgos enraizados en las comunidades, obstaculizan los procesos de desarrollo participativo y democrático, por una parte, los líderes se desgastan, pierden credibilidad y confianza de la población y, por otro lado, no se garantiza un flujo de comunicación.

En este modelo participativo, los espacios más apropiados que convocan la participación comunitaria son las asambleas comunitarias en las cuales se toman las decisiones más pertinentes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; sin embargo, persisten inquietudes en torno a la representatividad y legitimidad de las decisiones frente a la de la priorización de las obras trabajadas con los presupuestos participativos.

La participación es, además, una estrategia que conduce al cambio en el saber de los gobiernos locales, como una táctica que aplicada desde la sociedad civil provoca transformaciones en el quehacer político de los municipios frente a las relacionamiento con la población.

Existen iniciativas que coadyuvan al fortalecimiento de la participación comunitaria en el proceso, en esta tarea los municipios han jugado el papel de facilitadores, desarrollando acciones que complementan los mecanismos de acercamiento entre la gente, líderes comunitarios y autoridades locales.

Pese que la participación, más allá de ser una estrategia de todo proceso de democratización, es un derecho que tenemos todas las personas para expresar con voz y voto, nuestras demandas, necesidades, intereses, pero sobre todo tener la oportunidad de decidir sobre nuestro futuro, exige que todos grupos poblacionales tengan igualdad de oportunidades para el acceso a recursos y beneficios de desarrollo local.

---

<sup>81</sup>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Al respecto cabe señalar que en los cantones de estudio, aun se visibilizan situaciones de desigualdad, de manera especial en las zonas rurales. El acceso de la mujer a la educación es mucho más limitado que el de los hombres y su incorporación al mercado de trabajo en muchos casos están relegados al trabajo informal (más inestabilidad, menos recursos económicos y ausencia de derechos laborales).

**Tabla 16** *Porcentajes de analfabetismo rural por sexo en los cantones; Girón, Oña y San Fernando*

	Girón		Oña		San Fernando	
Sexo	Sabe leer y escribir		Sabe leer y escribir		Sabe leer y escribir	
	Si	No	Si	No	Si	No
Hombre	90%	10%	89%	11%	89%	11%
Mujer	84%	16%	87%	13%	78%	22%

**Fuente:** *INEC. Censo 2001*

**Elaboración:** *Los investigadores*

Según Tabla No-5 en el cantón Girón el porcentaje de analfabetismo rural masculino es de 10% y femenino 16%. El cantón Oña tiene un comportamiento similar, con porcentajes del 11% y 13%, respectivamente. El más elevado porcentaje de mujeres que no saben leer y escribir, encontramos en San Fernando con un valor de 22%, frente a un 11% de hombres.

Las desigualdades de género se sustentan en la interiorización por parte de los individuos de que las diferencias son naturales y que estas diferencias naturales visibilizarían las diferencias sociales. Por ejemplo: las mujeres tienen a los hijos por lo que se las debe prestar especial atención respecto a su salud reproductiva, son más afectivas por lo que deben encargarse de la atención de las criaturas y las personas enfermas, ya sea en el hogar o en el mercado de trabajo.

Otra debilidad identificada en este estudio investigativo es el hecho de no considerar la participación igualitaria y equitativa de hombres y mujeres en el proceso político de desarrollo cantonal, se toma la participación como un aspecto general que no considera los intereses estratégicos diferenciados de la población, sobre todo cuando la paridad es un elemento constitutivo de la democracia participativa.

## **4.2.2 DESARROLLO DE CAPACIDADES**

El desarrollo de capacidades es el proceso de internalización de saberes y habilidades que permite a las personas, grupos y organizaciones resolver problemas, desempeñar funciones y tomar decisiones orientadas a mejorar su calidad de vida, constituyéndose en un instrumento que contribuye a fortalecer y agilizar el proceso de descentralización, siendo el medio más eficaz para devolver autoridad y recursos a los gobiernos locales y generar mecanismos de control y participación de la sociedad civil. El desarrollo de capacidades favorece la formación del capital social, al facilitar las relaciones interpersonales, basado en la confianza, la cooperación, la lealtad y el respeto de las normas y hace posible que los grupos humanos puedan emprender acciones de generación de ingresos que le permitan mejorar su calidad de vida<sup>82</sup>.

Su objetivo: fortalecer las capacidades de gestión planificada y participativa en los gobiernos locales, organizaciones sociales y ciudadanía organizada, haciendo más eficiente y eficaz la institucionalidad, la participación y vigilancia ciudadana y la corresponsabilidad social, coadyuvando al desarrollo económico sostenido y la formación del capital social.

El desarrollo de capacidades se logra mediante la aplicación de diversas herramientas y metodologías tales como: talleres de capacitación, asistencia técnica, pasantías y otras modalidades formativas.

Al respecto en los cantones objeto de estudio, los procesos formativos aún son insuficientes. Se han limitado al conocimiento, aprobación y seguimiento de los presupuestos participativos. No existen verdaderos procesos de formación en estos territorios, mismos que limitan la inserción laboral de sus habitantes para así lograr fortalecer la gestión pública y la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales.

El contenido de la oferta de capacitación está dirigido a fortalecer capacidades para la promoción del desarrollo económico local, el impulso de la participación ciudadana y la correcta aplicación de herramientas de gestión participativa.

---

<sup>82</sup><http://www.foncodes.gob.pe/mdesacap.htm2012>

## 4.3 INCIDENCIA DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO CANTONAL (PEDC)

### 4.3.1 CÓMO INCIDE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PEDC

El Presupuesto Participativo es un espacio de concertación por el cual las autoridades electas de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales así como las organizaciones de la población, debidamente representadas definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones, cada uno desde su ámbito, y de acuerdo a las decisiones adoptadas en cada una de las fases previstas para la realización del Proceso del Presupuesto Participativo; cómo y a qué se van a orientar los recursos de los que se disponen a nivel regional y local, especialmente aquellos para gastos de inversión, teniendo en cuenta, la visión de desarrollo distrital, provincial, regional y nacional considerados en sus Planes de Desarrollo Concertados, los objetivos establecidos en sus Planes Estratégicos Institucionales, así como la priorización de los proyectos buscando la mayor rentabilidad social, debiéndose reflejar además, de manera concreta y efectiva, los compromisos y aportes de la propia población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso<sup>83</sup>.

Desde el punto de vista económico el principal beneficio que podemos esperar del funcionamiento de los presupuestos participativos es la consecución de una mayor *eficiencia y eficacia* en la gestión pública municipal. El hecho de dejar de actuar por decisión propia y responder a las necesidades priorizadas por la población en los espacios de participación desde el nivel micro y en el nivel parroquial a través de los Planes Operativos Anuales que son revertidos en proyectos para ser trabajados y concretados por el Municipio, a través de los Presupuestos Participativos, permite que la gente, más que ser demandantes se conviertan en garantes del desarrollo no solamente porque establecen sus prioridades comunitarias sino porque, al ser parte de la planificación, son veedores y controladores del cumplimiento municipal, pero también tienen la obligación ética de rendir cuentas al municipio y ciudadanía en general sobre el Presupuesto Participativo. Los comités pro mejoras y las asambleas comunitarias, a través de sus líderes/as se han convertido en veedores del proceso, de la transparencia con la que se manejan los recursos y la aplicación clara y ética de los

---

<sup>83</sup>Monografias.com 2012

presupuestos participativos, como ejemplo de ello, vigilan el gasto local exigiendo toda la información sobre contratos, copias de facturas de compras efectuadas, documentos justificativos de los costos reales de cada obra, etc.

El presupuesto participativo es una herramienta de la democracia participativa que complementa el *Plan de Desarrollo*. Y es que sin el Presupuesto Participativo no es posible romper con la forma tradicional y antidemocrática de buscar el desarrollo de las comunidades, no se puede hacer ninguna obra impuesta que no responda a las necesidades priorizadas por la gente.

## **OBJETIVOS**

Entre los objetivos principales que persigue el Presupuesto participativo podemos citar los siguientes:

- a) Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.
- b) Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Cantonales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- c) Reforzar la relación entre los gobiernos locales y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos de democracia directa y democracia representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas.
- d) Fijar prioridades del gasto público, en materia de gastos de inversión, estableciendo un orden de prelación para la ejecución de los proyectos que se prioricen en el territorio.
- e) Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Cantonal, creando conciencia respecto de los derechos y las obligaciones que los ciudadanos tienen, como contribuyentes y como actores en el desarrollo sostenible del territorio donde habitan.
- f) Crear y desarrollar, a partir de la normativa existente, políticas públicas y condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.

- g) Buscar el aumento de la competitividad regional y local, así como la superación de la pobreza a través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación, cobertura de salud, seguridad jurídica, establecimiento de derechos de propiedad, adecuada regulación en estándares de calidad y sanidad, entre otros.
- h) Reforzar la transparencia, el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas en el Proceso del Presupuesto Participativo; así como la vigilancia de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para el desarrollo del Presupuesto Participativo.

La implementación de presupuestos participativos en los cantones de Girón, Oña y San Fernando, inicia desde el año 2005, en las administraciones de la Señora Martha Jiménez, señor Sandro Pesantez, Germania Ullauri, respectivamente.

Con la asesoría de Interoperación, con su proyecto de Descentralización y Desarrollo Local (PDDL) y la participación de las organizaciones cantonales se definen estrategias para la distribución presupuestaria sobre la base de criterios técnicos: *Igualdad*, es decir el 40% del monto asignado para las comunidades es distribuido en partes iguales, y el 60% de dicho monto se entrega de acuerdo al número de habitantes. Si bien los recursos asignados a parroquias y comunidades, inicialmente son exiguos y no satisfacen enteramente las necesidades identificadas en los territorios, esta herramienta se convierte en un mecanismo para el fortalecimiento organizacional de las comunidades, porque al asumir la responsabilidad de su desarrollo buscan otras alternativas de financiamiento para el cumplimiento de la Planificación Operativa y los Planes de Desarrollo, gestionando con instituciones públicas de otros niveles de gobierno, ONG's y la cooperación internacional. En este sentido el presupuesto participativo se convierte en una herramienta multiplicadora, donde confluyen recursos locales, nacionales e internacionales.

De otra parte, el presupuesto al ser una herramienta de planificación de corto plazo permite la consecución de los grandes objetivos plasmados en los Planes de Desarrollo cantonales. Así en los cantones de estudio, estas dos herramientas funcionan interdependientemente.

### **4.3.2 CÓMO INCIDE EL PARLAMENTO PARTICIPATIVO EN EL PEDC**

Previo a un análisis de la incidencia del parlamento participativo en el PEDC, es necesario conceptualizar la categoría "Democracia Participativa".

Es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. Es una de las democracias más usadas en el mundo<sup>84</sup>.

Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas. En la actualidad se manifiesta usualmente por medio de referendos o plebiscitos que los representantes elaboran para consultar de iniciativas de consulta que los ciudadanos presentan a los representantes. En una etapa más avanzada, el proyecto fundamental de la democracia participativa es la creación de un mecanismo de deliberaciones mediante el cual el pueblo, con su propia participación, esté habilitado para manifestarse por igual con puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios. Sin negar, que todo sistema democrático eventualmente ha de descansar en decisiones mayoritarias, los mecanismos o instituciones de participación tienen el propósito de hacer hincapié en el pleno respeto a las minorías, sus opiniones y su amplia manifestación a través de un mecanismo participativo e institucionalizado.

*La asamblea cantonal*, es la máxima instancia de análisis y decisión en temas de desarrollo local y presupuestos participativos en los cantones de estudio; en ella se priorizan las líneas de gestión de: Planes de Desarrollo, Planes Operativos y Presupuestos Participativos. En estas asambleas deben estar presentes e incluidos todos los niveles de la sociedad civil: comunitario, parroquiales, barriales, etc. Esta condición la constituye en la máxima expresión de la democracia participativa.

Otra instancia relacionada con el desarrollo local constituye el *Comité Ampliado de Desarrollo cantonal (CAD)*. Es la máxima instancia de organización social de los cantones de estudio, lo integran las organizaciones territoriales de base comunitaria, por medio de sus presidentes promejoras, parroquiales con representación de los respectivos presidentes de las juntas parroquiales y otras organizaciones sociales y productivas, juntas de regantes, grupo de mujeres, jóvenes, etc.

Las funciones del CAD están relacionadas con la coordinación de planes parroquiales y comunales y la operacionalización del Plan de Desarrollo, así como el seguimiento de la ejecución y cumplimiento del presupuesto participativo. Es una instancia social de coordinación, de control y veeduría.

El CAD y el municipio son los responsables de la organización de la asamblea cantonal y de la implementación del presupuesto participativo. Este sistema garantiza la calidad de las asambleas cantonales porque permite la articulación de estas dos instancias: una conformada por la ciudadanía que se expresa sin mediación de

---

<sup>84</sup>Wikipedia 2012

representación (asamblea cantonal), y otra en la que se expresan las organizaciones sociales (comités de desarrollo).

En este modelo participativo, operan también las *Mesas Temáticas de Concertación Cantonal*, son espacios de encuentro, de coordinación con todas las instituciones que están comprometidas con el desarrollo de los cantones, en donde confluyen los proyectos que se trabajan desde las organizaciones comunitarias, parroquias y aquellas coordinadas desde el *Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal*. Las mesas temáticas que operan son: *Desarrollo Económico y Productivo* que funcionan en los tres cantones, y la de *Fortalecimiento Institucional*, en el Municipio de Girón. Adicionalmente encontramos el *Comité de Gestión Interinstitucional* que está conformado por todas las instituciones participantes en los cantones y que se han estructurado en mesas temáticas que responden a los ejes de los *Planes de Desarrollo Cantonales*, cada una de ellas está conformada por instituciones que tiene interés de trabajar en torno a determinado objetivo estratégico en dichos planes. La presencia de varias instituciones en las mesas temáticas han facilitado los procesos de coordinación, permitiendo la optimización de recursos humanos y económicos y la concreción de alianzas estratégicas que evitan la duplicidad de acciones, mejora la información, relaciona al sector público con el privado y comunitario, entre otros.

Paralelamente a las instancias descritas, también funcionan en los territorios de estudio, las *Asambleas Comunitarias y Parroquiales*. Son las máximas instancias de participación ciudadana en las cuales se toman las decisiones en torno a la priorización de obras que se ejecutan a través de los *Presupuestos Participativos*. En estos espacios, el voto ciudadano traduce la voluntad de la gente a cerca de la priorización de las necesidades comunitarias para la elaboración de los *Planes Operativos Anuales*.

## **4.4 LEGITIMIDAD**

### **4.4.1 EMPODERAMIENTO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS**

El empoderamiento es el proceso de construirse como sujeto individual y/o colectivo, con el propósito de conducir a la sociedad en función de sus propios intereses. El empoderamiento se relaciona con el concepto de poder, que representa una realidad propia del ámbito de las relaciones humanas que siempre son sociales y políticas. El poder se expresa en el control de ciertos recursos fundamentales: económicos, organismos estatales, violencia, autoridad ética, información y comunicación, conocimiento, organización y movilización. El poder también se expresa en la fuerza (capacidades) y solidez (unidad alrededor de un proyecto, estrategia y organización)

de un sujeto colectivo. El empoderamiento social es un proceso multidimensional que incluye a la persona, la pareja, la familia, el grupo, la comunidad, la organización social, las instituciones públicas y privadas, el sistema de redes y alianzas que vertebran el tejido social, y el contexto institucional y cultural que está relacionado con el rol social y los valores de las instituciones en su contexto. Está orientado a la construcción de un sólido tejido social e institucional que promueva un enfoque de protagonismo de los actores<sup>85</sup>.

El presupuesto participativo (PP) empodera a los ciudadanos locales a través de la participación en la toma de decisiones, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones electas. Más importante aún, favorece el fortalecimiento institucional, a medida que los ciudadanos que participan activamente desarrollan un sentido de propiedad que desbloquea las inercias locales, tales como el clientelismo y la corrupción fiscal. Una perspectiva de manejo de recursos naturales sostenible y productiva debe ser explícitamente incluida en las agendas de los procesos de presupuestos participativos. El objetivo final es construir conjuntamente las instituciones locales de gobierno junto a la gestión sostenible de los recursos naturales<sup>86</sup>.

La sostenibilidad de los nuevos modelos de gestión instituidos en los municipios de Girón, Oña y San Fernando se sustenta básicamente en principios de legalidad que le dan a su vez legitimidad a los procesos. Por un lado las ordenanzas concernientes al nuevo modelo, previamente fueron discutidas y analizadas en diferentes asambleas, luego aprobadas por los Comités de Desarrollo Cantonal que operan en los Gobiernos Locales, para posteriormente ser aprobados por los concejos cantonales correspondientes.

Estas ordenanzas proporcionan el peso político suficiente para que administraciones futuras, continúen con los procesos iniciados en beneficio del desarrollo local. De otra parte, las poblaciones de estos territorios han asumido con responsabilidad los procesos de cambio para las administraciones futuras, este nuevo modelo se convierte en un marco legal y de compromiso con la gente que se ha empoderado del modelo alternativo, en donde los presupuestos participativos se ha convertido en una herramienta de asignación de recursos que permiten a sus comunidades y parroquias priorizar sus obras de forma democrática.

El mismo marco constitucional que le confiere obligatoriedad y no le supedita a la voluntad política de las autoridades de turno. Está, asimismo, legitimado en la población siendo necesario fortalecerlo más bien a nivel de bases, pero toda la población sabe y, por ende, defiende el presupuesto participativo.

---

<sup>85</sup> [www.empoderamiento.info/.../ASO\\_PPT\\_Empoderamient\\_pp'2012](http://www.empoderamiento.info/.../ASO_PPT_Empoderamient_pp'2012)

<sup>86</sup> [http://www.empoderamiento.info/biblioteca/ASO\\_PPT\\_Empoderamiento.ppt](http://www.empoderamiento.info/biblioteca/ASO_PPT_Empoderamiento.ppt)

#### **4.4.2 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PROCESOS**

Hablar de los procesos de institucionalización, es hablar de los resultados de la participación. La participación social y ciudadana, conforman un eje que permite vincular la democracia con el desarrollo. Sin embargo, los procesos de institucionalización, no solo deben ser ubicados como resultados de la participación, sino también pueden ser potenciados como puntos de apoyo para la misma. La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de “exigibilidad” por parte de la población al hacer “justiciables” sus demandas de intervención en las decisiones públicas<sup>87</sup>.

Actualmente se está ideando una nueva etapa de la participación, con el fin de intento de institucionalizar prácticas sociales democráticas que superen la estructura selectiva y especializada de la burocracia pública, que politicen el territorio. El Estado aparece así con un nuevo diseño permeable a la dinámica social, arbitrado por las instancias de participación popular municipal. Un primer aspecto que debemos de tener en cuenta es que en la actualidad las políticas públicas se enfrentan a un déficit de contrato social y que su posible reencauzamiento hacia formas más eficientes y con mayor participación reclaman la inclusión en el contrato social de los excluidos, que además son los destinatarios de estas políticas: las políticas diseñadas para mejorar la igualdad social también se deben manifestar en medidas diseñadas para mejorar la organización y el poder de negociación de los individuos y grupos más pobres de la sociedad, quienes normalmente se encuentran excluidos del proceso de toma de decisiones en la política social.

Es, entonces, el fortalecimiento político de los pobres y excluidos una condición básica para que su participación con poder de decisión en la redistribución de los bienes públicos los reoriente hacia la satisfacción de sus demandas.

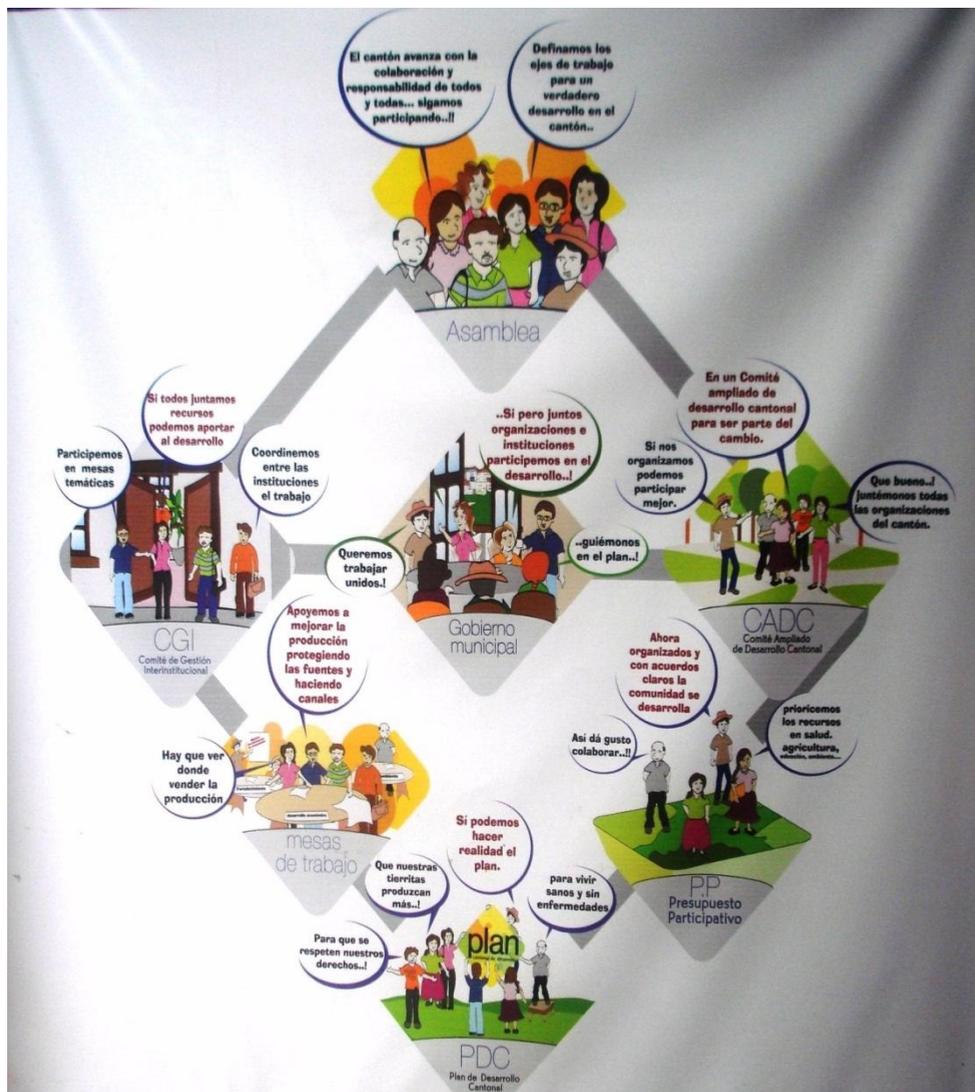
Respecto a la Institucionalización de los procesos participativos en los cantones de Girón, Oña y San Fernando, se observa que la población asentada en dichos territorios, está intrínsecamente relacionada con el modelo de gestión alternativo a través de su participación en la distribución y control de los presupuestos, así como su participación en diferentes entes sociales que operan en dichos cantones, como: Asamblea Cantonal, Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal(CADC), Mesas Temáticas, etc.

En el gráfico podemos observar de una manera pedagógica todo el proceso de participación, los diferentes espacios de participación, las metodologías aplicadas y los insumos que conforman el nuevo modelo de gestión participativo.

---

<sup>87</sup> Políticas públicas: participación e institucionalización:  
Manuel Canto Chac

Gráfico 8 Afiche pedagógico acerca del estructura del modelo aplicado en Girón



Para la implementación de este nuevo modelo de participación ciudadana se han considerado como elementos fundamentales los Planes de Desarrollo Concertados, en el caso de Girón, los objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Institucionales, así como la priorización de los proyectos siempre buscando la mayor rentabilidad social; debiéndose reflejar además, de manera concreta y efectiva, los

compromisos y aportes de la propia población y de los diferentes organismos públicos y privados presentes en el proceso:

Respecto a la Institucionalización de los procesos participativos en los cantones de Girón, Oña y San Fernando es loable observar que estos cantones están intrínsecamente relacionados con el modelo de gestión alternativo a través de su participación en la distribución y control de los presupuestos, así como su participación en diferentes entes sociales que operan en dichos cantones, como: Asamblea Cantonal, Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal(CADC), Mesas Temáticas, etc.

Sin embargo, las investigaciones realizadas en estos cantones, expresan las debilidades en la sistematización de programas dirigidos a la formación de los ciudadanos en el uso efectivo y aprovechamiento de las TIC's, como un medio útil y fundamental para su efectiva participación en asuntos de interés colectivo, así como el poco fortalecimiento de proyectos para la construcción y funcionamiento de redes que viabilicen el flujo de información entre los diferentes actores sociales.

Con la implementación de este nuevo modelo de gestión participativa en los tres cantones de estudio se produjeron cambios profundos a nivel externo como interno en las Municipalidades, en vista de que fue necesario dar algunos cambios al interior de las Instituciones como el fortalecimiento institucional y para esto fue necesario modificar y actualizar las estructuras orgánicas de los gobiernos locales, con estructuras que permitan establecer relaciones más cercanas y eficientes con la sociedad civil, autoridades y funcionarios municipales. Asumir la planificación estratégica como política institucional que interrelaciona y complementa los sectores de ordenamiento territorial, ambiental, económico y social.



## **CAPITULO V**

# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



## **CAPITULO V**

### **5.1 CONCLUSIONES**

- a. De acuerdo al estudio realizado en los tres cantones, la implementación de los presupuesto participativos como una herramienta para fomentar la participación ciudadana, tuvo un factor gravitante: la voluntad política que asumieron los administradores de los cantones, por cuanto, para ese entonces, no existía la obligatoriedad constitucional de asumir procesos de participación en la gestión pública. De manera que asumir esta nueva forma de administración se convertía en todo un reto, porque implicaba cambiar el modelo de gestión tradicional, muy compenetrado en los gobiernos locales, no sólo del Azuay, sino en la mayoría del Ecuador. Esa voluntad política, incluso, es parte de una convicción personal e ideológica, aún ahora, porque de eso depende la eficiencia y efectividad de los modelos participativos a implementarse.
- b. El nuevo modelo de gestión, a más de la voluntad política, se basa en la organización de la sociedad civil que debe dar lugar a la conformación de una especie de tejido social para dar fortaleza a la participación social en el tiempo y en el espacio; un factor adicional es la planificación estratégica a mediano y largo plazo con énfasis en ejes temáticos que propendan a elevar la calidad de vida de los ciudadanos, no sólo en lo económico, sino en el ámbito de la salud, la educación y el medio ambiente. La importancia de esto se demuestra porqué, al observar los Planes de Desarrollo de los cantones en estudio, se contemplan estos temas, que son llevados a análisis y discusión en las llamadas mesas temáticas para su posterior implementación.
- c. Con estas herramientas se recupera y se hace ostensible el comportamiento axiológico de la comunidad. Valores como equidad, proporcionalidad y solidaridad están claramente transversalizados en todo el proceso de participación. Esto es importante porque permite volver tangible aspectos altamente positivos del ser humano, al momento de hacer la distribución presupuestaria.
- d. Este modelo de gestión incorpora otros valores como la transparencia de las actuaciones humanas en el ámbito público. Allí radica una enorme potencialidad que esta revestida de un profundo sentido de eticidad, porque nos lleva a dimensionar la administración pública como algo que interesa a

todos, les hace participe no sólo de la información que antes estaba vedada, sino les hace corresponsables a los ciudadanos del manejo de los recursos y el desarrollo del territorio.

- e. La nueva *governance*, como teoría de gestión pública, establece la conjunción de entidades estatales, instituciones privadas y organizaciones sociales en la formulación y aplicación de políticas públicas. En la práctica, esto ha sido posible verificar en la instrumentación del proceso participativo en los cantones de estudio, desde el diagnóstico inicial de la realidad local cuando se establece una línea de base de los actores sociales territoriales, luego en las asambleas cantonales, en el comité de gestión y en las mesas temáticas, donde siempre están representantes de estos sectores sociales.
- f. Pese a lo reducido del porcentaje que se destina a los presupuestos participativos, que en el mejor de los casos representa alrededor de unos cien mil dólares, equivalente al 30 por ciento del presupuesto municipal, se llega a cubrir a todas las parroquias y comunidades del cantón, lo cual se convierte en un estímulo para la población porque observa que se hace tangible su propuesta, y siente que se resuelve un problema, lo que contribuye a levantar el auto estima, venido a menos por la práctica clientelar de otras épocas.
- g. Si bien una debilidad puede ser la falta de indicadores para medir el impacto del nuevo modelo de gestión, sin embargo se desarrollan actividades de seguimiento, rendición de cuentas y veedurías, lo cual es muy interesante porque por primera vez el ciudadano, en calidad de mandante, se convierte en fiscalizador de la autoridad, pueden hacer observaciones directas y establecer los correctivos pertinentes, cuando el caso amerite, por lo que el establecimiento del Plan Operativo Anual es de gran ayuda.
- h. La democracia representativa y la democracia participativa, establecen un vínculo mimético, capaz de lograr los mejores consensos, estableciendo renunciamientos necesarios, con la única finalidad de alcanzar los objetivos trazados, la visión y la misión enunciados en el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal.
- i. Existe empoderamiento de la población por que ven en los presupuestos participativos y en los espacios de participación ciudadana como la única alternativa de resolver sus necesidades y establecer proyectos de desarrollo comunitario. A la par del empoderamiento comunitario, se logró institucionalizar mediante la creación de ordenanzas con el objetivo de que ninguna persona que llegue a la función pública intente soslayar la aplicación del nuevo modelo de gestión, estas normativas municipales ahora se ven más fortalecidas debido a que ahora es norma constitucional.

- j. Son las comunidades, en un ejercicio de auténtica democracia participativa, las que establecen las prioridades conforme a un diagnóstico de sus necesidades, lo cual es insertado en el POA y ejecutado durante el año fiscal.
- k. Se ha revalorizado la organización social como un medio para ejercer la deliberación, la toma de decisiones y la evaluación; sin organización es más difícil ejercer la cogobernabilidad en el territorio.
- l. El paradigma tradicional del orgánico funcional se vio alterado, con el nuevo modelo de gestión es la Asamblea Ciudadana la que está primero, y luego en el centro se ubica la Alcaldía y Concejo Cantonal representando el poder político local, a un lado está el Comité Ampliado de Desarrollo representa el poder popular, y en el otro extremo está el Comité Interinstitucional de Gestión que representa la parte técnica; mas abajo están los entes operativos. Esto sin duda, incomoda a cualquier funcionario que detenta el poder político y a su vez cree tener el poder sobre los demás, por tanto se muestran renuentes a ceder espacios de poder. Esto es más evidente ahora, cuando con el COOTAD, ciertamente el Alcalde tiene más atribuciones. Dicho sea de paso, a nuestro modesto entender, esto resulta un contrasentido, porque mientras por un lado se promueve la participación ciudadana, por otro se concentra mayor poder en la figura política. Sería oportuno que en algún momento se corrija esta situación desde el poder legislativo del país.
- m. No se aplicó un proceso de evaluación que permita medir los impactos y mejorar los aprendizajes. Lo que se realizaron fueron actividades de seguimiento del Plan Operativo Anual.

## **5.2 RECOMENDACIONES**

- a. Implementar programas de capacitación comunitaria que incentiven la participación como instrumento político de co gobernabilidad.
- b. Mejorar los procesos de seguimiento y evaluación a fin de que se logre los indicadores de resultados de acuerdo a la planificación.
- c. Institucionalizar las veedurías ciudadanas como instancias de seguimiento y control de manera que sean permanentes y contribuyan a la eficacia de la administración municipal.

- d. Fortalecimiento de iniciativas ciudadanas ligadas al desarrollo económico local.
- e. Fomentar la creación de nuevos liderazgos comunitarios que dinamicen y den equilibrio entre el poder institucional y el poder ciudadano.
- f. Considerar la participación igualitaria y equitativa de hombres y mujeres en el proceso político de desarrollo cantonal.
- g. Buscar metodologías adecuadas para propiciar la participación activa de los ciudadanos de las cabeceras cantonales.
- h. Pensar en mancomunar a nivel de las comunidades, para no fraccionar mínimamente el presupuesto y garantizar un verdadero desarrollo.
- i. Asumir como política pública el fortalecimiento organizativo, la educación y capacitación sobre participación ciudadana para consolidar una cultura democrática amplia e incluyente a toda la población.
- j. Considerar parámetros reales para la redistribución del presupuesto, y no únicamente la población.
- k. Asumir como política pública el generar una cultura tributaria que mejore la autogestión y por ende los recursos económicos.
- l. La redistribución de los recursos económicos, debe ser en función de indicadores reales levantados en la zona.

## **ANEXOS**



## **ANEXO I**

### **ORDENANZA TRABAJADA DESDE LA POBLACIÓN Y PRESENTADA AL SENO DEL CONCEJO CANTONAL.**

#### **EL I. CONCEJO CANTONAL DE GIRON**

##### **Considerando:**

**Que**, el Art. 228 de la Constitución Política de la República del Ecuador atribuye al Concejo Municipal la facultad legislativa seccional;

**Que**, en su Art. 225 se establece que es función del Estado impulsar mediante la descentralización y la desconcentración, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales;

**Que**, en el numeral 17. de su Art. 97 establece como deber y responsabilidad de todo ciudadano la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente la Constitución del República.

**Que**, en el numeral 1. de su Art. 243, considera como uno de los objetivos permanentes de la economía el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo;

**Que**, de conformidad con el Art. 13 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en concordancia con el Art. 237 de la Constitución Política de la República las municipalidades están obligadas a facilitar y promover el control social;

**Que**, la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Ciudadana promueve e impulsa la participación social e iniciativa popular en la gestión pública, promoviendo un esquema territorial de participación, especialmente en sus artículos 1 y 3;

**Que**, de conformidad con el literal a) del Art. 2 la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública se obliga a las instituciones que manejan recursos públicos a establecer mecanismos que den cuenta de la gestión pública;

**Que**, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales y su Reglamento, establece su responsabilidad en la planificación y ejecución de los planes de desarrollo parroquiales participativos, en coordinación con las instituciones y organismos gubernamentales y no gubernamentales;

**Que**, el Cantón Girón ha mantenido procesos de participación ciudadana para la construcción del plan de Desarrollo desde el año 2002, y para designar los presupuestos participativos desde el año 2005, procesos que configuran un modelo participativo de gestión que caracteriza al Gobierno Municipal;

**Que**, en sesión de Asamblea Cantonal de fecha 12 de mayo del 2007, se resolvió por unanimidad la necesidad de elevar a política pública, el nuevo modelo de gestión participativa, con el objeto de crear condiciones de sostenibilidad y duración en el tiempo, que permitan ir sorteando en los cambios de administración municipal eventuales decisiones políticas que puedan alterar el modelo de participación instaurado por el pueblo de Girón.

**Que**, es necesario institucionalizar los procesos de formación de ciudadanía;

**Que**, el nuevo Modelo de Gestión, esta fundamentado en la participación activa y comprometida de todos los actores sociales y económicos, tanto en las responsabilidades de carácter consultivo, como en las decisiones claves para el desarrollo humano del Cantón, donde se articule la democracia representativa con la democracia participativa, para una participación directa de la sociedad civil en el desarrollo del cantón; y,

En uso de las atribuciones que le confiere el Art. 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente,

**Resuelve:**

Expedir la **ORDENANZA QUE ESTABLECE EL MODELO DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN EL CANTON GIRÓN**

**TITULO I**

**DEL OBJETO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Art. 1.- Objeto.** Las disposiciones de esta Ordenanza tienen por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Municipio, conforme a las leyes vigentes y las demás disposiciones que resulten aplicables.

La orientación y modelo de gestión participativa del Municipio de Girón se dirige a lograr mayores espacios de co-responsabilidad y cogobierno con la población, promoviendo una mayor conciencia y formación de la ciudadanía y la sociedad civil.

**Art. 2.- Participación ciudadana.** Se entenderá por Participación Ciudadana, la posibilidad que tienen los ciudadanos del Cantón de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente, en los ámbitos de actividad de la Municipalidad y en el desarrollo de Cantón Girón.

**Art. 3.- Derecho a la Participación.** La participación ciudadana se fundamenta en el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, a tomar parte libremente en los asuntos públicos a través de la organización, trabajo comunitario y control de la gestión pública, como medios necesarios para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

El derecho ciudadano a la participación tiene como contrapartida el deber de la sociedad y la obligación del Municipio de facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

**Art. 4.- No restricción.** Los contenidos normativos de la presente Ordenanza no impiden nuevas formas de participación en la vida política, económica, social, cultural, gremial o sindical, ni el ejercicio de los demás derechos políticos no mencionados en ella. En ningún caso podrá interpretarse en el sentido de restringir espacios de participación ciudadana, ó a que se niegue apoyo a formas de participación de la comunidad en la solución de los problemas que le afecten.

## **TÍTULO II**

### **DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Art. 5.- Espacios.** El Municipio de Girón reconoce el derecho de los ciudadanos a impulsar formas de organización y espacios de trabajo conjunto con el sector público.

Con el fin de facilitar la interlocución entre los ciudadanos y la Municipalidad, para la planificación y el presupuesto participativo, se institucionalizan a través de la presente ordenanza los siguientes espacios: Asamblea Cantonal; Asambleas Parroquiales y Comunales; Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal; Comité de Gestión Interinstitucional; El Consejo de Desarrollo Cantonal y, reuniones comunitarias, con los respectivos Comités Pro mejoras.

A través de estos espacios se fomentará la participación en todo el ciclo de gestión, que implica:

- La definición de necesidades y diagnóstico de las condiciones locales;
- La determinación de prioridades de estrategias y acciones públicas;
- La decisión sobre el destino de fondos municipales, en lo relacionado al presupuesto participativo;
- La definición de la contraparte comunitaria, para la ejecución de obras y proyectos
- La gestión ante las instituciones públicas o privadas para aportes financieros o técnicos a las acciones de desarrollo local;
- La co-ejecución de obras;
- El control ciudadano y la rendición de cuentas.

**Art. 6.- Organizaciones Comunitarias con Base Territorial.** En cada una de las comunidades así reconocida se propenderá a la formación de un espacio de participación, respetando sus formas propias de organización. En los sectores de cultura campesina, los comités pro mejoras serán interlocutores validos para la Municipalidad; en los Urbanos serán representados por los Presidentes/as Barriales.

**Art. 7.- Zonas de Planificación y Participación.** Con el fin de propender a la equidad territorial en el accionar cantonal en la planificación y participación, se zonifica al territorio de la siguiente manera:

**Zona 1.** Centro Urbano o Cantonal

**Zona 2.** Parroquia San Gerardo

**Zona 3.** Parroquia La Asunción

**Zona 4.** Parroquia Urbana de comunidades periféricas

Si se crearen en el futuro nuevas parroquias, deberá revisarse la presente ordenanza, y los mecanismos de distribución del presupuesto participativo, a excepción del Centro Urbano o Cantonal que con la participación de los Presidentes de los Barrios Urbanos se planificaran y priorizaran las obras de impacto cantonal en base a la Ordenanza del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Girón y sus Parroquias Rurales de la Asunción y San Gerardo.

**Art. 8.- Comités de Desarrollo Parroquiales.** En cada parroquia, y en las comunidades periféricas, se establecen Comités de Desarrollo Parroquial, que estarán conformados los Presidentes de los Comités Pro mejoras de las comunidades y por los Delegados o representantes de las organizaciones de base territorial a las que se refiere el Artículo 6, así como otras organizaciones de base que convivan en el territorio, y serán dirigidos por la Junta Parroquial o el Directorio de la Parroquia de las Comunidades Periféricas, en su caso.

Las reuniones ordinarias de los Comités de Desarrollo Parroquiales, serán de acuerdo a sus necesidades, y podrán tener entre otros fines:

La articulación de las demandas de los territorios, basados en los planes de desarrollo.

Designar a las comunidades de base el porcentaje correspondiente del presupuesto participativo de acuerdo a los criterios establecidos

Cada comunidad entre los actores locales priorizaran la obra o proyecto del presupuesto participativo.

Consolidaran los planes comunales en un Plan Parroquial del Presupuesto Participativo que será enviado a la Municipalidad para definir el cronograma para su ejecución

Dar seguimiento de la ejecución de las obras públicas y proyectos acordados con la Municipalidad, y otras instituciones que participen en el desarrollo de la zona.

La Presidencia de los Comités de Desarrollo Parroquial le corresponderá al Presidente de la Junta Parroquial respectiva. De la Parroquia de Comunidades Periféricas será el Presidente del Directorio, mismo que se elegirá entre los Presidentes de los Comités Pro mejoras de sus respectivas Comunidades.

**Art. 9.- El Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal.** El CADC, es el Directorio ampliado de dirigentes que representan a las organizaciones sociales y económicas del Cantón.

Se encontrará integrado por todas las organizaciones sociales y económicas de base del sector rural del cantón, agrupado en los Comités de Desarrollo Parroquiales.

El Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal “CADC” contará con su propia Directiva: Presidente/a, Secretario/a, y dos vocales por mesa temática.

Las reuniones ordinarias lo realizarán cada dos meses y se constituyen en la instancia de:

- Coordinación, con la Municipalidad y las instituciones que trabaja en el cantón
- Co gestión del desarrollo con el Gobierno Municipal y Juntas Parroquiales;
- Planificación y apoyo en la elaboración de los Planes Comunales y Parroquiales;
- Dar seguimiento a los planes como una practica de veeduría social, espacialmente de las obras y proyectos del presupuesto participativo.

- Informar y solicitar informes a las Comunidades; Municipio e instituciones sobre el cumplimiento de los planes como una practica de rendición de cuentas
- Fortalecer las capacidades de hombres, mujeres y organizaciones de base para que sean actores de su propio desarrollo.

**Art. 10.- La Asamblea Cantonal.** La Asamblea Cantonal, se constituye por voluntad libre y soberana de los representantes de las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil.

Se define como la máxima instancia de participación democrática y el espacio de libre expresión ciudadana, donde se debate los altos intereses del cantón como son: Políticas públicas y el Presupuesto participativo, con altura, respeto y solidaridad, haciendo honor a la fraternidad gironense.

Cuenta con un Directorio que es la instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal, encargada de dar funcionalidad a las resoluciones de la Asamblea y está constituido por: un/a Presidente/a, un/a Vicepresidente/a, un/a Secretario/a, un Tesorero/a, tres vocales principales con sus respectivos suplentes; quienes cumplirán las funciones que en el marco del procedimiento parlamentario les corresponde

Podrán participar en la Asamblea Cantonal los ciudadanos afincados en el Cantón Girón.

Son miembros natos: Municipio (Alcalde y Concejo Municipal); Presidente y miembros de las Juntas Parroquiales; Miembros del Directorio del Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal (CADC); Presidentes del Comité Pro-Mejoras de cada Comunidad; Presidentes de los Directorios de Agua de Riego; Presidentes de las Juntas de Agua Potable; Presidentes de Organizaciones de Segundo Grado; Presidentes o Representantes de Comités Barriales; Representantes o presidentes de Comités Deportivos; Representantes de Asociaciones Culturales; Representantes de Organizaciones de Mujeres; Representantes de Organizaciones de Jóvenes; Representantes de Organizaciones de Productores, Representantes de Compañías o Cooperativas de Transporte, Representantes de Cooperativas de Ahorro y Crédito; y más Gremios Locales que cumplan con las condiciones señaladas anteriormente.

Son miembros fraternos.- Representantes de Instituciones Públicas de Desarrollo; Representantes de Instituciones Privadas de Desarrollo; Representantes de Organismos No Gubernamentales de Desarrollo; las ciudadanas y ciudadanos gironenses interesados en participar en la Asamblea Cantonal; y las personas naturales o jurídicas, (provinciales, nacionales e internacionales) invitadas a la Asamblea Cantonal.

**Art. 11.- Deliberación y decisiones.** La Asamblea será presidida por la Alcaldesa en coordinación con el Presidente/ta del CADC. Deberá deliberar sobre el objeto de su convocatoria, según agenda que deberá ser conocida con al menos quince días de antelación.

Los asuntos resueltos por la asamblea quedarán plasmados en una acta, que será suscrita por los presentes. Las recomendaciones de la Asamblea hacia el Concejo Cantonal serán estudiadas, a más tardar en el transcurso de las siguientes tres reuniones del Concejo.

Las recomendaciones de la Asamblea hacia otros organismos públicos serán canalizadas a través de la Alcaldía y del CADC.

La función de Secretaría contará con el apoyo técnico de la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, para las funciones de sistematización y la gestión de documentación.

**Art. 12.- Reuniones de la Asamblea Cantonal.** Con fines de facilitar el proceso participativo se establecen como ordinario un ciclo de dos reuniones de la Asamblea Cantonal, con los siguientes fines:

La Primera Asamblea es de: rendición de cuentas año inmediato anterior (Municipio e Instituciones), y conocer la asignación del presupuesto participativo a las parroquias para el siguiente año. Esta primera asamblea se realizara el segundo sábado del mes de mayo de cada año.

La Segunda Asamblea es de: redición del cuentas del Municipio sobre la implementación el Plan del Presupuesto Participativo del presenta año, y la presentación del Plan consolidado el presupuesto participativo del siguiente año, mismo que será presentado al Concejo Cantonal, el tercer sábado del mes de septiembre de cada año.

**Art. 13.- El Comité de Gestión Interinstitucional.** Funcionará el Comité de Gestión Interinstitucional Cantonal (CGI), presidido por la Alcaldía, y conformado por los representantes de los organismos públicos y privados que intervienen en el desarrollo del Cantón y el CADC

El CGI es una instancia de coordinación, concertación, de planificación y ejecutora de proyectos que soporte a la intervención del Gobierno Municipal. Su principal rol es la gestión compartida de coordinación y suma de recursos económicos y humanos para la implementación de planes de acción.

**Art. 14.- Las Mesas Temáticas.** Es un espacio de coordinación y de gestión compartida entre instituciones, organizaciones y la Municipalidad. Apoya a la planificación, financiamiento e implementación de planes de acciones para el desarrollo cantonal. La creación de las mesas temáticas, se desarrollan de acuerdo a las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Cantonal (PDC). Las mesas pueden ser permanentes u ocasionales.

Las mesas son espacios de participación ciudadana en el cantón, en donde los actores institucionales y organizacionales Planifican, proponen, concertan, articulan y construyen propuestas de desarrollo del cantón.

Las Mesas establecerán su propia dinámica, un marco orientador, estructura, estrategias y planes de actividades.

Cada mesa contará con un técnico delegado de cada institución pública y privada que formará parte de la mesa que esta liderada por la Municipalidad, quien facilita su organización y promueve su continuidad.

Además, estará conformada por los vocales del CADC. Las mesas podrán proponer a la Municipalidad, o a otras instituciones públicas, la definición de políticas públicas concretas. Así mismo podrán proponer a la Asamblea Cantonal la ejecución de acciones operativas y de acciones estratégicas, y coordinar acciones con organismos de cooperación o proyectos.

### **TÍTULO III**

#### **DEL SISTEMA LOCAL DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVO**

**Art. 15.-** El Sistema Local de Planificación Participativo es una herramienta metodológica, que se guía por el Plan de Desarrollo Estratégico del Cantón, donde se identifica las líneas estratégicas, planes, programas y proyectos del Cantón. Además, se articula al Presupuesto Municipal, al Presupuesto Participativo, y al Plan Operativo de los Departamentales.

El Sistema Local de Planificación Participativo estará presidido por el “Consejo de Desarrollo Cantonal” que esta integrado por el Alcalde/sa, el Director/a del Departamento de Planificación Cantonal de la Municipalidad, Presidente/ta del CADC y el Presidente/a de la Federación de Barrios. Sus funciones son formulación, seguimiento y evaluación de políticas

**Art. 16.- Planificación Estratégica Participativa.** La planificación estratégica del Cantón se realizará necesariamente con metodologías participativas, procurando la

continuidad del proceso de desarrollo que se ha insertado en los planes participativos desde el año el 2004.

El Plan de Desarrollo Estratégico debe ser el referente para la formulación del plan político del Alcalde/sa y/o el plan plurianual para cuatro años al que se refiere la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Se establece la obligación del Municipio de rendir cuentas sobre el avance de los objetivos contemplados en el plan estratégico, anualmente.

**Art. 17.- Presupuesto Municipal.-** Se basará de acuerdo a las líneas estratégicas del PDC, del plan político o plurianual del Alcalde/sa del presupuesto participativo y de la información derivada del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Girón y de sus Parroquias Rurales. Para su elaboración se tomará en cuenta el proceso del presupuesto participativo.

**Art.18.- Planificación Operativa Anual de los Departamentos Municipales.** La Planificación Operativa Anual de los Departamentos, es una herramienta guía para el accionar de la Municipalidad, se basará principalmente en el Presupuesto Municipal, contarán con espacios de programación al interior de la municipalidad, donde participaran todos y todas las jefes departamentales y liderados por el Alcalde/sa.

## **TÍTULO IV**

### **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

**Art. 19.- Concepto.** Es un proceso político y técnico de construcción colectiva de ciudadanía en el diseño, ejecución y veeduría del presupuesto municipal, permitiendo a la ciudadanía tomar decisiones concertadas acerca de la inversión pública de beneficio colectivo, constituyéndose en una de las herramientas que vincula a la población con el Gobierno Local, promoviendo un reparto equitativo y democrático de los recursos públicos.

**Art. 20.- Objetivos.** El proceso de presupuesto participativo busca:

- Crear un espacio común entre la Municipalidad y la población
- Fortalecer la ciudadanía
- Mejorar los mecanismos de participación y la toma de decisiones e inclusión social.
- Transparentar el uso adecuado de los recursos municipales.
- Organiza de manera más eficiente y eficaz la gestión municipal superando practicas clientelares

- Fomentar una cultura de planificación y participación que promueva el cumplimiento de obligaciones
- Fomentar mecanismos de exigibilidad en relación con los derechos ciudadanos
- Fortalecer las capacidades individuales, organizativas e institucionales
- Generar credibilidad hacia las instituciones Públicas.

**Art. 21.- Monto del Presupuesto Participativo.** El porcentaje que se pondrá a conocimiento, asignación, distribución y gestión, a que tienen derecho las comunidades de las parroquias urbanas y rurales del cantón, a través de sus (Comités Pro mejoras) no será en ningún caso menor al 30% del Presupuesto de Inversión Municipal. La negociación del porcentaje para el presupuesto participativo se lo hará con el Directorio del CADC y la Alcaldesa/e.

**Art. 22.- Criterios de Distribución del Presupuesto Participativo.** El monto total del presupuesto de inversión municipal con excepción de la zona 1 o Centro Urbano, se distribuirá en consideración a los siguientes criterios.

- Un 40% para las zonas: 2; 3; y 4, señaladas en el Art. 7 de esta ordenanza, en partes iguales; y,
- El 60% se distribuirá en función de la población de cada área.

**Art. 23.- Criterios de Distribución a nivel Zonal.** Una vez realizada la distribución del monto global para cada zona en aplicación al artículo anterior, corresponde a las Asambleas Parroquiales bajo los mismos criterios establecer las asignaciones para las comunidades de sus respectivas zonas.

Además de los parámetros antes señalados se establece como criterio de distribución el de la participación, que se medirá de la forma que resuelva el CADC en asamblea.

**Art.24.- Ciclo de trabajo del presupuesto participativo.**

En la elaboración del presupuesto participativo en Girón considera los siguientes pasos:

- La fase de preparación corresponde a la Dirección Financiera y Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, que en consideración a lo dispuesto en el Artículo 19 y 20 preparan, en el mes abril de cada año, el Estudio Técnico de Distribución del Presupuesto.
- Fase de negociación con el Directorio del CADC, en el mes de abril o a inicios de mayo del mes de cada año, se revisaran consensuaran los

porcentajes asignados a los respectivos componentes de la estructura del presupuesto, especialmente del presupuesto participativo.

- La primera Asamblea Cantonal, en el segundo sábado del mes de mayo de cada año, se presentará un informe sobre la gestión del año anterior (instituciones y la Municipalidad), así como la asignación presupuestaria correspondiente a cada parroquia, según los criterios señalados Art. 22 de ésta ordenanza.
- Entre los meses de mayo y junio de cada año, se organizarán y ejecutaran las Asambleas Parroquiales, donde se designarán los techos presupuestarios para cada comunidad.
- En los meses de junio, julio y agosto de cada año, se organizaran y ejecutaran las Asambleas Comunitarias, donde se priorizaran las obras o proyectos de acuerdo al techo presupuestario correspondiente.
- Las Juntas Parroquiales y el Directorio de las Comunidades Periféricas consolidará los presupuestos comunitarios en Planes Parroquiales, de acuerdo con los formatos que presente la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal. Los Planes Parroquiales consolidados serán entregados a la Municipalidad a fin que sus Departamentos elaboren el Plan Operativo para el siguiente año.
- En la Segunda Asamblea Ciudadana, en el tercer sábado del mes de septiembre de cada año se informará de los avances de la ejecución del Plan del Presupuesto Participativo del presente año y se presentará y entregará oficialmente el presupuesto participativo y el plan operativo para el siguiente año.
- En el mes de diciembre, se legalizará el presupuesto, de acuerdo con dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

**Art. 25.- Aprobación y reformas.** El Concejo Cantonal incluirá en la ordenanza del Presupuesto Municipal lo decidido en la segunda Asamblea Ciudadana.

Cuando se requiera establecer reformas a las asignaciones, dentro del período de ejecución del Presupuesto, se requerirá que el Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal certifique que dicha reforma ha sido discutida y acordada con participación de los interesados, con las actas respectivas.

**Art. 26.- Administración del Presupuesto Participativo.** El presupuesto participativo será administrado por la Municipalidad, pudiendo establecer convenios de co administración con las organizaciones comunitarias o las Juntas Parroquiales, para la ejecución de las acciones sociales y obras previstas en el Presupuesto Participativo.

## **TÍTULO V**

### **DE LA INSTITUCIONALIDAD MUNICIPAL VINCULADA A LA GESTIÓN PARTICIPATIVA**

**Art. 27.- Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal.** La función de articular los espacios de relación entre la Municipalidad y la ciudadanía, expresadas en el Título II de esta Ordenanza, corresponderá a la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal, que deberá además establecer las relaciones dentro y fuera de la municipalidad necesarias para dar viabilidad y sostenibilidad a los procesos participativos y de formación de ciudadanía.

**Art. 28.- Pasos Metodológicos.** La Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal del Municipio velará por el cumplimiento de los siguientes pasos metodológicos:

- De la convocatoria oportuna y pública a los ciudadanos y ciudadanas en relación con los eventos de rendición de cuentas, de las Asambleas Cantonales o Ciudadanas, CADC y de las Mesas de Desarrollo.
- De la preparación de las agendas de los espacios coordinados por la municipalidad
- Gestionar los cambios de obra, o proyecto que se ha solidado y aprobado por el CADC y presidente Pro-mejoras.
- De que la información previa necesaria para la participación ciudadana sea accesible y oportuna
- De que se recojan los acuerdos en actas, que serán públicas.
- Dar seguimiento al interior de la Municipalidad al Plan del Presupuesto Participativo.

**Art. 29.- Comunicación Social.** La Municipalidad se responsabiliza de establecer mecanismos de información y socialización, a través de los cuales se ponga en conocimiento de la ciudadanía de las decisiones que se tomen en los espacios de participación cantonal, y se aporte a la formación de la ciudadanía para dar sostenibilidad a la gestión participativa.

## **TÍTULO VI**

### **MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE GESTIÓN PARTICIPATIVA**

**Art. 30. Iniciativa popular para la modificación.** Para la modificación de las disposiciones de la presente ordenanza, o su derogatoria, el I. Concejo Cantonal

deberá contar previamente con las iniciativas que provengan de los siguientes espacios de participación ciudadana:

- a) De la Asamblea Cantonal;
- b) De las Asambleas Parroquiales y Comunales;
- c) Del Comité Ampliado de Desarrollo Cantonal, CADC ;
- d) Comité de Gestión Interinstitucional;
- e) Comités Pro-mejoras.

A estas iniciativas obligatoriamente se adjuntarán las firmas de respaldo que avalicen las mismas.

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Art. 31.-** Distribuido el presupuesto participativo de la forma determinada en los artículos 22 y 23 de la presente ordenanza, y una vez priorizadas las obras por cada Comunidad, estas podrán en asamblea decidir cambiar la obra priorizada por otra que les brinde mayor utilidad, seguridad y por tanto mas ventajosa a los intereses de la comunidad.

En todos los casos el cambio de obra se realizará por una sola vez, y la resolución será motivada.

**Art. 32.-** Le corresponde a la Dirección de Planificación y Desarrollo Cantonal Municipal, autorizar el cambio de obra, respaldado en la resolución, el acta de Asamblea y firmas de respaldo de la comunidad.

Autorizado el cambio las obras se ejecutarán en los meses de octubre y noviembre del año fiscal a fin de no interrumpir el cronograma de trabajos.

**Art. 33.-** Deróguense toda resolución aprobada con anterioridad a esta Ordenanza, y todas las demás disposiciones legales que se opongán a la presente.

**ARTÍCULO FINAL.-** La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de aprobación por parte del I. Concejo Cantonal, sin perjuicio de su promulgación en el Registro Oficial.

Dada, en la Sala de Sesiones del Concejo Municipal de Girón, a los ..... días del mes de ..... del 2008.

Sr. Wilson Mogrovejo Mosquera

Lic. Mariana Piña Rivera

**VICEPRESIDENTE DEL CONCEJO**

**SECRETARIA DEL CONCEJO**

**CERTIFICACIÓN:** La suscrita secretaria del Concejo, certifica que la Ordenanza que antecede fue aprobada por el I. Concejo Cantonal en dos debates llevados a cabo en sesión ..... del ... de ..... del 2008 y ..... del ... de ..... del 2008.

Lic. Mariana Piña Rivera

**SECRETARIA DEL CONCEJO**

Girón, a ..... del año 2008

EJECÚTESE Y PUBLÍQUESE en la Cartelera Municipal, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Sra. Martha Jiménez Marcatoma

**ALCALDESA DEL CANTÓN GIRÓN**

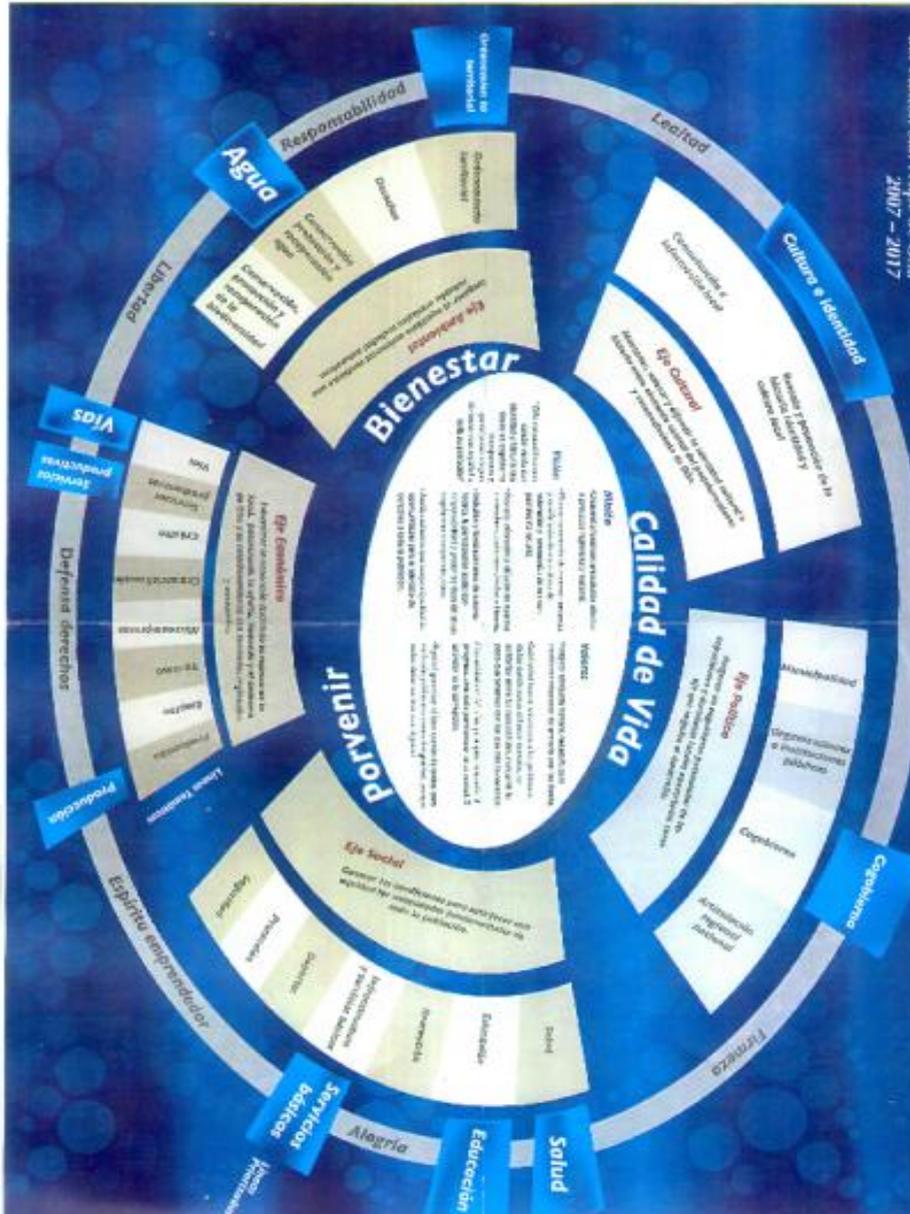
**RAZÓN.-** La presente ordenanza fue publicada en la Cartelera Municipal el día.... del 2008. Girón, a ..... del 2008.

Lic. Mariana Piña Rivera

**SECRETARIA DEL CONCEJO**

## ANEXO II

### PLAN PARTICIPATIVO DE DESARROLLO DEL CANTON SAN FELIPE DE OÑA 2007-2017.





## BIBLIOGRAFIA

1. ALMENDARES, Juan, en la Revista Futuros No. 20, año 2008, Vol. 6.
2. AMIN, Samir. Más allá del capitalismo senil, Argentina, febrero 2005
3. BALAREZO PINOS, Humberto. Desarrollo cantonal y provincial: Análisis de sus formas de planificación. Revista Universidad Verdad No. 37
4. CARPIO, Patricio. Retos del Desarrollo Local, Compilación, mayo 2006, Quito.
5. DIETERICH STEFFAN, Heinz. El socialismo del siglo XXI.
6. GONZÁLEZ MARREGOT, Miguel. La participación ciudadana como alternativa de gobierno, *Aportes Andinos N. 14*
7. ITURBURU, Mónica Silvana. Municipios Argentinos, 2da edición.
8. MALIANDI, Ricardo. Ética comunicativa y democracia: Hacia un concepto integral de democracia. Barcelona, 1991
9. PERAZA, Arturo. En Aportes Andinos No. 13
10. SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad, Bogotá, mayo 2000.
11. TORRES, Víctor Hugo. Innovando la administración municipal: la experiencia de los municipios alternativos en el Ecuador.
12. UNDA, René y JÁCOME, Rosario. Del clientelismo político a la participación ciudadana: experiencia del presupuesto participativo en el cantón Nabón.
13. Agenda Local 21, Guía para la puesta en marcha de mecanismo de Participación.
14. Constitución Política del Estado. Registro Oficial, Septiembre 1998, Quito
15. Cuadernos para el diálogo N.- 5; criterios para el debate de la nueva Constitución Ecuatoriana.
16. Guía Didáctica: Doctrinas económicas. Universidad Técnica Particular de Loja, marzo 2007
17. La participación Ciudadana en el Desarrollo Local: una visión de la Red Cántaro, 2005, Cuenca.
18. Mancomunidad modelo alternativo de gestión territorial, Cuenca.
19. Revista CLAD Reforma y Democracia No. 15 (Oct. 1999). Caracas
20. Primer Concurso de los cantones de la Provincia del Azuay, Gobierno Provincial.
21. Revista La Clave, año 1, No.1, marzo 2006.
22. Revista Municipal Girón, 2008.
23. Periódico Municipal Cantón Santa Isabel, enero 20 del 2006
24. Folleto: Presupuesto participativo una guía práctica, Aguirre Lucio y Carpio B. Patricio
25. Lucio Aguirre,(entrevista concedida el 25 de enero de 2012), ex técnico del PDDL

26. Martha Jiménez, (entrevista concedida el 20 de abril de 2012), ex alcaldesa de Girón, período 2005-2009
27. Germania Ullauri, (entrevista concedida el 12 de febrero de 2012), ex alcaldesa de Oña, período 2005-2009
28. Sandro Pesántez, (entrevista concedida el 8 de marzo de 2012), ex alcalde de San Fernando, período 2005-2009
29. Entrevista a David Solano, (entrevista concedida el 28 de abril de 2012), ex presidente de la Junta Parroquial de La Asunción, período 2005-2009

## **LINKOGRAFÍA**

1. [http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/Archivo/Docs/Leyes/Ley\\_2296.pdf](http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/Archivo/Docs/Leyes/Ley_2296.pdf)
2. [www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio\\_DLyCapitalSocial.pdf](http://www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio_DLyCapitalSocial.pdf)
3. [www.condesan.org/c-foros/gobiernoslocales/gob/oc4.htm](http://www.condesan.org/c-foros/gobiernoslocales/gob/oc4.htm).
4. [www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2005/gobiernoslocales-redes.pdf](http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2005/gobiernoslocales-redes.pdf)
5. [www.fundacioncorona.org.co](http://www.fundacioncorona.org.co)
6. [www.aecpa.es/congreso\\_05/archivos](http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos)
7. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
8. [www.dialnet.unirioja.es/servlet/pdf](http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/pdf)
9. [www.participa.cl](http://www.participa.cl)
10. [www.uasb.edu.ec/padh](http://www.uasb.edu.ec/padh)
11. [www.bcn.cl/](http://www.bcn.cl/)
12. <http://www.inec.gob.ec/home/>