



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

**PREVIA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MASTER EN
GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA**

TEMA DE TESIS:

**“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN
BABAHOYO COMO ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON ENFOQUE DE
GOBERNABILIDAD”**

ALUMNO: LEONARDO JAVIER NAGUA BAZAN

TUTORA: DRA. CAROLINA LARCO

JUNIO 2014

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO MASTER EN
GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA**

CERTIFICACIÓN

.....
CERTIFICO:

Haber dirigido y asesorado en todas sus partes, la tesis denominada: **“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN BABAHOYO COMO ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD”**

De la autoría de: LEONARDO JAVIER NAGUA BAZAN

Además encuentro que este trabajo ha sido realizado de acuerdo a la exigencia metodológica- técnicas exigentes para el nivel de Maestría, por lo que autorizo su presentación, sustentación y defensa.

**DRA. CAROLINA LARCO
DIRECTORA DE TESIS**

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL

Los miembros del Tribunal examinador aprueban, el informe de investigación sobre el tema: **“EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN BABAHOYO COMO ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON ENFOQUE DE GOVERNABILIDAD”**

De la autoría de: LEONARDO JAVIER NAGUA BAZAN

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TESIS

Yo, Leonardo Javier Nagua Bazán portador de la cedula de ciudadanía **N°120295136-2**; declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoria; que no ha sido previamente presentada para ningun grado o calificacion profesional; y , que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A traves de la presente declaracion cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondiente a este trabajo, a la **PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**, según lo establecido por la Ley de propiedad Intelectual, por su reglamento y por la normativa institucional vigente .

LEONARDO JAVIER NAGUA BAZAN

AUTORIDADES

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

DIRECTORA DE LA ESCUELA

DRA. CAROLINA LARCO

DIRECTORA DE TESIS DE GRADO

SECRETARIA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

DEDICATORIA

Dedicada a Oralia, Oscar, Leo y Javiera, mis hijos, a quienes más quiero; a mi esposa Vanessa por apoyarme en este momento importante de mi vida; a mi Papa Leonardo, quien me inspiró a seguir y vivir la carrera de la política.

JAVIER LEONARDO NAGUA BAZAN

AGRADECIMIENTO

Los resultados de este proyecto, están dedicados a todas aquellas personas que, de alguna forma, contribuyeron en su realización. Mis sinceros agradecimientos a Vladímir Sierra y Carolina Larco, docentes de la maestría de gobernabilidad de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, quienes con su ayuda desinteresada, me brindaron información y orientación relevante y necesaria para satisfacer las necesidades intelectuales, académicas y técnicas que demandaron la realización de la presente investigación; agradecimientos sinceros al personal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Babahoyo, cuyas respuestas hicieron posible plasmar los elementos de la investigación en una propuesta coherente para la efectiva participación de la ciudadanía de este municipio; y, finalmente, a mi familia, por estar siempre presente para brindarme su apoyo, tanto espiritual como económico.

Gracias Dios, gracias Oralia, Oscar, Leo y Javiera; gracias padres, tíos y hermanos; y, en especial, gracias Dra. Mariana Nagua Rodríguez.

LEONARDO JAVIER NAGUA BAZAN

JUSTIFICACION:

Existen diversos enfoques que coadyuvan a la determinación y análisis de la gobernabilidad. Una de ellos es el de la participación ciudadana, como el espacio legítimo donde la sociedad civil organizada participa e incide positivamente en la gestión de los asuntos públicos; espacio en el cual el Estado, expresado en las distintas formas de gobierno local, garantiza una participación ordenada, controlada y estable de los derechos políticos, económicos, culturales y sociales de la población, mediante la construcción de una relación directa gobernante-gobernado donde se discuten y equilibran sus intereses. Es así como en este escenario se desenvuelven las relaciones Estado-ciudadano, a las que Foucault circunscribió dentro de las tecnologías del poder bajo el supuesto de que el poder es aquel que se da sobre la conducción de las conductas de los demás para asegurar el buen funcionamiento de todas las partes de la sociedad, incluyendo la del Estado y su gobierno. Esta lógica puede verificarse, en primera instancia, en la clásica división del poder estatal: ejecutivo, legislativo y judicial, que permite la descentralización y desconcentración de la acción política.

La investigación realizada no pretende demostrar la aceptación o rechazo de la administración municipal del cantón Babahoyo; tampoco tiene la intención de implementar propuesta contenida en ella; más bien tiene la expectativa de aportar un estudio documentado del Presupuesto Participativo como estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad y gobernanza en el cantón Babahoyo.

La investigación proporciona un diagnóstico de la planificación del Presupuesto Participativo del GAD de Babahoyo, el cual trata de cubrir las necesidades de la zona urbana y rural, basada en las características, necesidades y en el contexto social y político del cantón Babahoyo, con la colaboración de los funcionarios de este ente gubernativo.

La información preliminar recabada, me planteó la necesidad de realizar procesos de integración a la participación ciudadana establecidos en nuestra Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su título VII de los Presupuestos Participativos.

La propuesta constante en la investigación, de manera específica plantea una estrategia para la elaboración del presupuesto participativo del GAD, basada en las características y necesidades del contexto social y político de la población del cantón Babahoyo; la propuesta llega hasta la fase planificación del presupuesto participativo más no a la ejecución del mismo.

La estructuración de la estrategia de participación ciudadana requirió la elaboración de una serie de herramientas metodológicas, como fichas de inscripción a los talleres, capacitación de formadores y asistentes, reglamento para el funcionamiento del presupuesto participativo, entre las principales.

También se elaboró, a manera de planificación, un cronograma de reuniones dividiendo la ciudad en zonas o distritos, de acuerdo a los sectores urbanos y rurales, para darle una mayor efectividad y eficiencia a las obras

de alto impacto en los sectores vulnerables; se hicieron encuestas para la recopilación, tabulación y presentación de datos, y se planteó también el trabajo con los diferentes tipos de democracias como la representativa y la participativa.

El diseño y la planificación de las estrategias para la implementación del Presupuesto Participativo del GAD del Cantón Babahoyo contiene un análisis fehaciente de los elementos del proceso de participación ciudadana que está aplicando el GAD del Cantón Babahoyo, comenzando con la identificación de los actores sociales, la categorización de la población por parroquias, distritos y juntas vecinales o barriales y terminando con la creación de las herramientas metodológicas y los reglamentos de funcionamiento del presupuesto participativo

OBJETIVOS:

OBJETIVO GENERAL:

Analizar la composición del presupuesto participativo del gobierno autónomo descentralizado del cantón Babahoyo y determinar si éste constituye una estrategia y/o una herramienta para fortalecer la participación ciudadana y mejorar la calidad de la gobernabilidad de este territorio.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- 1.- Analizar de qué manera el desconocimiento de los derechos políticos limita la participación ciudadana en el GAD del cantón Babahoyo
- 2.- Determinar los factores que inciden negativamente en la capacidad de gestión de los delegados la sociedad civil.

3.- Elaborar las herramientas de fortalecimiento de participación ciudadana que servirán al GAD del cantón Babahoyo para una propuesta de presupuesto participativo

UBICACIÓN TEORICA:

La investigación realizada para cumplir tanto el objetivo general como los objetivos específicos planteados en esta tesis, implican la revisión, análisis y comparación de los conceptos considerados claves para demostrar si el presupuesto participativo constituye o no una estrategia o una herramienta para mejorar el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones del GAD del cantón Babahoyo y si, además, su aplicación coadyuva a lograr la gobernabilidad del territorio. En consecuencia, la ubicación teórica de la presente investigación corresponde a la de las ciencias sociales en general y, en particular, a las ciencias políticas y ciencias del derecho, en cuanto que los conceptos de gobernabilidad, participación ciudadana, desarrollo, presupuesto participativo, políticas públicas, ciudadanía son fundamentales para la presente investigación.

Los conceptos utilizados se encuentran en estudios, investigaciones y experiencias tanto del Ecuador como de la región de latinoamérica, publicados en libros, reseñas, informes y artículos por varios autores a título personal y por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, Puesto que la ubicación teórica también corresponde a la ciencia del derecho, el ponente también ha recurrido al análisis de las distintas leyes, reglamentos y normativa específica que en el Ecuador regulan los temas relacionados con la participación ciudadana y los presupuestos participativos, así como al estudio de la normativa

interna del GAD del cantón Babahoyo.

DISCUSION CRÍTICA:

A lo largo de la investigación, el ponente realiza una valoración objetiva de la experiencia de la participación de las ciudadanos y ciudadanas babahoyenses en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos participativos de ese cantón, en correlación con las acciones, posturas y actividades que los funcionarios del municipio realizan o dejan de realizar para permitir o limitar la participación ciudadana en este proceso.

El ponente pone de relieve aspectos muy importantes que constituyen en unos casos acciones positivas y en otras negativas, tanto desde el lado de la ciudadanía como desde el de la municipalidad.

RESUMEN:

El presente trabajo investigativo “El presupuesto participativo del gobierno autónomo descentralizado del cantón Babahoyo como estrategia para fortalecer la participación ciudadana con enfoque de gobernabilidad”, se ha realizado para proponer la implementación de estrategias, herramientas metodológicas y procesos de incorporación de la población del cantón Babahoyo a las políticas públicas de participación ciudadana. También pretende contribuir con un estudio documentado del impacto del presupuesto participativo como estrategia y herramienta de fortalecimiento de la gobernabilidad en el cantón Babahoyo.

La investigación es una combinación de instrumentos cuantitativos y cualitativos que permitieron la recolección de información y la interpretación de la misma. Uno de los instrumentos fue una encuesta con preguntas cerradas, abiertas y de selección múltiple aplicada a un determinado número de personas, escogidas al azar en distintos sectores del cantón Babahoyo. También se utilizó la técnica de entrevista a funcionarios municipales, para profundizar algunos aspectos relevantes para la investigación. La interpretación de la encuesta demuestra que en un 28% de los encuestados tenían edades que fluctuaban entre los 26 y 35 años; que al sexo femenino correspondían el 52%; que el 48% tenía instrucción secundaria; que el 24% pertenecía a comités de participación comunitaria; que el 44% había participado en mecanismos o espacios comunitarios; que el 44% no activaba en la movilización social del territorio; que el 68% consideraba efectiva la participación ciudadana y en las juntas parroquiales el 32%; que el monto del presupuesto del GAD de Babahoyo no era equitativo lo calificaron el 72% de los encuestados; y, finalmente, el 64% de los ciudadanos desconocen cómo se asignan los recursos para realizar obras en su territorio.

Los resultados de la investigación demuestran que es escasa la participación ciudadana y que el desconocimiento de normas, leyes y reglamentos relacionados con este derecho hacen que la ciudadanía no exija ni este ni otros derechos y que, en consecuencia, desestimen la importancia de su participación en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Babahoyo.

Las palabras claves de la investigación están relacionadas con los

conceptos de gobierno autónomo descentralizado, presupuesto participativo, participación ciudadana y gobernabilidad.

INDICE TABLA DE CONTENIDOS

TEMA	PAGINA
JUSTIFICACION:	
OBJETIVOS:	
OBJETIVO GENERAL:	
OBJETIVOS ESPECIFICOS:	
UBICACIÓN TEORICA:	
DISCUSION CRÍTICA:	
RESUMEN:	
TABLA DE CONTENIDOS	
INTRODUCCIÓN	
CAPITULO 1.- MARCO TEÓRICO	
1.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL TERMINO GOVERNABILIDAD	
1.1.- Definiciones conceptuales de gobernabilidad	
1.2.- Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad	
1.3.- Principios de la gobernabilidad	
1.3.1.- Rendición de cuentas	
1.3.2.- Transparencia	
1.3.3.- Inclusión	
1.3.4.- Equidad	
1.3.5.- Sensibilidad	
1.3.6.- Defensa de derechos	
1.3.7.- Observancia del imperio de la ley o principio de legalidad	
1.4.- Gobernabilidad en el ámbito local	

- 1.4.1. Gobernabilidad local y democracia
- 2.- Participación ciudadana
 - 2.1.- Análisis del concepto participación ciudadana
 - 2.2.- Ciudadanía: distintas perspectivas conceptuales
 - 2.3.- La participación ciudadana como fenómeno socio político
 - 2.3.1.- Correlación entre participación ciudadana y otras categorías socio políticas
 - 2.3.2.- Participación ciudadana y estructura social
 - 2.3.3.- Formas de participación ciudadana
 - 2.3.4.- Elementos objetivos y subjetivos de la participación ciudadana
- 3.- La Planificación
 - 3.1.- Conceptos de planificación
 - 3.2.- Tipos de planificación
 - 3.2.1.- Planificación estratégica
 - 3.2.2.- Planificación situacional
 - 3.2.3.- Planificación prospectiva
 - 3.2.4.- Planificación holística
- 4.- El Presupuesto Participativo
 - 4.1.- Concepto de presupuesto participativo

CAPITULO 2.- MARCO CONTEXTUAL Y REFERENCIAL

1.- LA CIUDAD DE BABAHOYO

- 1.1.- Historia de Babahoyo
 - 1.1.1.- Tribus prehispánicas
 - 1.1.2.- Los babahoyos
 - 1.1.3.- Babahoyo en la Independencia
 - 1.1.4.- Babahoyo en los chihuahuas
 - 1.1.5.- Las balsas
 - 1.1.6.- Traslado de Babahoyo
 - 1.1.7.- Fundación y alumbrado público
 - 1.1.8.- Incendios en Babahoyo
 - 1.1.9.- Nuevas construcciones y estructura de la vía pública
 - 1.1.10.- Concejo municipal babahoyense
 - 1.1.11.- Mejoras de la ciudad
 - 1.1.12.- Incendios en 1901 y 1902

- 1.1.13.- Estructura de la vía pública
- 1.2.- Contexto actual de la ciudad de Babahoyo
- 2.- PARTICIPACION CIUDADANA EN ELGAD DEL CANTON BABAHOYO
- 2.1.- Marco legal
- CAPITULO 3.- HIPOTESIS
- 1.- Hipótesis general
- 2.- Hipótesis específicas
- 3.- Variables y operacionalización de variables
- 3.1.- Variable independiente
- 3.2.- Variable dependiente
- 3.3.- Operacionalización de las variables
- CAPITULO 4.- METODOLOGIA
- 1.- DISEÑO METODOLOGICO
- 1.1.- Grupos focales
- 1.2.- Entrevistas a funcionarios/as municipales
- 1.3.- Construcción de los instrumentos de recolección de datos: encuestas a hombres y mujeres.
- 1.4.- Sujetos y unidades de análisis
- 1.4.1.- Sujetos
- 1.4.2.- Unidades de análisis
- 1.4.3.- Instrumentos y procedimiento
- CAPITULO 5.- PRESENTACION Y ANALISIS DE RESULTADOS
- 1.- DIAGNOSTICO DEL ACTUAL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL GAD DEL CANTON BABAHOYO
- 1.1.- Actores claves del presupuesto participativo
- 1.2.- Fases del presupuesto participativo
- 1.3.- División territorial
- 1.4.- La participación ciudadana en el presupuesto participativo
- 1.5.- Efectos del presupuesto participativo
- 2.- ANALISIS Y DISCUSION DE RESULTADOS
- 2.1.- Tabulación e interpretación de datos
- 3.- CONCLUSIONES
- CAPITULO 6.- PROPUESTA ALTERNATIVA
- 1.- PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL GAD DEL

CANTON BABAHOYO

1.1.- Metodología

1.2.- Metodología de implementación del presupuesto participativo en el GAD del cantón Babahoyo

1.2.1.- La asamblea de distrito (I y II Fase)

1.2.2.- La mesa del barrio

1.2.3.- Las asambleas de barrio

1.2.4.- La mesa de representantes de los presupuestos participativos (III Fase)

1.2.5.- La mesa de apoyo y seguimiento

1.2.6.- Mapa de la ciudad de Babahoyo y sus sectores

1.2.7.- Recursos del presupuesto participativo del GAD del cantón Babahoyo.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN:

Los procesos hegemónicos de la globalización y el avance de los sistemas de libre mercado que priorizan el capital sobre los seres humanos, han logrado acrecentar en gran medida la exclusión social y la marginación de grandes sectores de la población.

Frente a este fenómeno, los sectores excluidos han desarrollado nuevas estrategias para mejorar los sistemas democráticos, mediante el fortalecimiento e innovación de las formas de organización popular y comunitaria y la movilización de los colectivos sociales contra la exclusión política, económica y social.

Tal como lo observa Pierre y Peter, “la globalización, los cambios en la sociedad y su creciente complejidad, los fallos del mercado y la crisis fiscal del

estado, las nuevas formas de gobierno, el legado de la política tradicional, la emergencia de la gestión pública y el cambio de la administración hacia el mercado, están demandando una nueva manera de gobernar”.

El binomio democracia-ciudadanía sienta las bases de la cosmovisión moderna respecto del funcionamiento de los Estados. Así como en décadas pasadas la democracia y el retorno a las democracias en la región, ocuparon el centro del debate político y social, hoy se ha agregado el problema de la representación política y la representación efectiva de la ciudadanía dentro de los sistemas de gobierno local, regional y nacional. Los presupuestos participativos están intrínsecamente ligados a estas polémicas y a una serie de acciones y reformas en la órbita estatal que hacen posible una mayor descentralización de la toma de decisiones y con ella la profundización de la democratización de las ciudades.

En lo que respecta a la ciudadanía, esta categoría aparece en la concepción liberal que establece la existencia de un lazo político primario entre el individuo y el Estado, y como garantía de igualdad: [...] los derechos civiles y políticos son los atributos de la ciudadanía, contrafaz del régimen democrático y de un Estado que trata a todos igualmente (S Fleury, 2005.); ahora bien, el principio de igualdad ha sufrido históricamente constantes embates. Situados en la contemporaneidad el deterioro de las condiciones de ciudadanía, asociada a una disgregación de los lazos sociales y un debilitamiento de los anclajes identitarios, ha puesto en evidencia más que nunca que no existe una correspondencia forzosa entre modelo de ciudadanía como garantía de igualdad y como práctica sustantiva. Si restringimos la mirada hacia la ciudadanía en tanto teoría de la igualdad serán evidentes las inadecuaciones con el ejercicio efectivo (Heater, 1999).

¿Qué sujetos encarna hoy la ciudadanía? (Garretón, 2006). La noción de ciudadanía evoca una experiencia multidimensional que involucra identificaciones (o identidades relativas), acciones y representaciones sociales que se traman en la vida cotidiana y que posicionan a los sujetos frente a sí mismos y de cara al Estado (Bloj, 2008). Estas experiencias son dinámicas,

sujetas a cambios (ampliaciones y restricciones) en el tiempo y trascienden la esfera exclusiva del Estado; los ciudadanos actúan en diferentes campos que no convergen necesariamente en lo público-estatal (Hopenhayn, 2001); de todas maneras, se ven constantemente compelidos a dirimir y negociar las fronteras del binomio inclusión/exclusión con el Estado, resignificando así los umbrales de “bienestar” para la población en general, para los colectivos particulares, y para las familias.

Como ya se ha expresado, a través del presupuesto los Estados administran sus finanzas en función de prioridades que legitiman o restringen el acceso de la ciudadanía a determinados bienes y servicios (Hofbauer y Vinay, 2002). Si bien existe concordancia en que tres de los objetivos básicos de este instrumento son la disciplina fiscal, la asignación de recursos compatibles con la estrategia política, y la eficiencia y eficacia en la ejecución de esas metas (Schick, 2002; ODI, 2004), los mismos no responden sólo a imperativos económicos sino a orientaciones políticas más generales de los gobiernos. Durante décadas ha tenido hegemonía una concepción reduccionista que le ha atribuido al presupuesto el carácter de “herramienta neutra”, favoreciendo con ello la construcción de un discurso “despolitizador” y técnico; y oscureciendo la relación entre reconocimiento de derechos, recursos y prioridades de la agenda gubernamental. Tras las decisiones presupuestarias hay teorías y modelos de gestión que han fundamentado no sólo debates teóricos sino políticas nacionales y locales concretas (Norton y Elson, 2002) con consecuencias directas en la vida de las personas. .(Cristina Bloj 2009).

Esto ha obligado a los países desarrollados y en vías de desarrollo con conflictos de gobernabilidad, a retomar el debate sobre la participación ciudadana en la toma de decisiones de las políticas públicas; una muestra palpable es Ecuador, en cuya Constitución Política, artículo 85 del capítulo II del Título Tercero, relativo a las garantías constitucionales, establece la participación de los ciudadanos en democracia mediante la consagración de algunas herramientas o procesos de participación ciudadana; similares principios se establecen en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana cuyo objetivo principal es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de

participación de las ciudadanas y los ciudadanos sea que estos formen parte de colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatorianos, y montubios, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la forma de decisiones de los distintos niveles de gobierno.

La planificación es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permiten apreciar todos los cauces posibles de acción y de selección de las mejores alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Planificar implica dar forma orgánica a un conjunto de decisiones integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad mediante la destinación de los recursos humanos y materiales necesarios, la definición de los métodos de trabajo a emplear, la fijación de la cantidad y calidad de los resultados y la determinación de la ubicación espacial de las obras y actividades. La mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción.

En consecuencia, la planificación o programación consiste en la fijación concreta de metas a alcanzar en un plazo determinado y la asignación precisa de medios para conseguir aquellos objetivos.

En el contexto antes señalado, lo que se pretende plantear en la presente investigación, es el uso eficaz y eficiente de una de las herramientas de gobernabilidad denominada técnica y jurídicamente en la legislación ecuatoriana Presupuesto Participativo, la cual supone una real participación de la ciudadanía. El presupuesto participativo tiene sus inicios en la ciudad de Porto Alegre, Brasil por el año 1989 del siglo pasado, con el triunfo del Partido de los Trabajadores (Partido del ex Presidente de Brasil, Luiz Ignacio Lula Da Silva) el cual es replicado con las características territoriales y culturales en más de 300 ciudades de los países de Latino América como Uruguay, Argentina, Brasil y también en Ecuador, siendo relevantes en nuestro país las experiencias

de los municipios de las ciudades de Cuenca, Cotacachi y Montúfar.

El presupuesto participativo es una herramienta de los gobiernos del nivel intermedio o local, especialmente de los territorios cantonales y parroquiales; su aplicación ayuda a erradicar las prácticas de malversación de fondos, el clientelismo político, la improvisación de las obras y servicios; contribuye al fortalecimiento de la planificación, a la eficiencia económica, al compromiso social al empoderamiento de la ciudadanía mediante el control social de la gestión pública local.

En mi hipótesis planteo que las herramientas de participación ciudadana que se encuentran en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, no se aplican de manera eficiente, por la dificultad que implica tanto para los gobiernos locales como para la población, la priorización de las obras básicas para mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón Babahoyo, tanto en la zona rural como en la urbana; en la práctica, solo se recogen las opiniones de los actores sociales pero éstas no trascienden hasta las instancias de toma de decisiones como son los distintos equipos técnicos. La dificultad se agrava por el desconocimiento de la ciudadanía de sus derechos y deberes con respecto a participación ciudadana y control social.

En cuanto a la metodología de investigación, he utilizado un enfoque de tipo cualitativo, que me ha permitido rescatar las diferentes opiniones y percepciones de cada uno de los actores desde sus propias subjetividades, discursos y motivaciones, en relación a la experiencia que han vivido en la participación ciudadana.

El diseño es no experimental y descriptivo. Esto quiere decir que no se manipularán las variables, solo se observará el fenómeno tal y como es en su contexto natural, para posteriormente analizarlas en aquellas situaciones dadas y no provocadas puesto que la relación de los datos se realiza en un solo momento, en un tiempo único y realizando un corte específico en un tiempo determinado. La calidad de “descriptivo” me ha ayudado a precisar la incidencia del fenómeno en las variables y las relaciones existentes entre sus componentes.

El universo es de acuerdo a las características del tipo de estudio, el tema y los resultados que se pretenden alcanzar en esta investigación. El universo se encuentra constituido por:

- Mujeres y hombres mayores de 16 años que forman parte de alguna organización social y que hayan participado en cualquier evento organizado por el GAD del cantón Babahoyo en lo que respecta a participación ciudadana. Este grupo será denominado, “Sociales” o “Sociedad Civil”.

- Todos aquellos directores, jefes de unidades ya sean profesionales y/o técnicos que formen parte del equipo de trabajo del GAD del cantón Babahoyo. A este grupo se lo denominará “institución” o “actores Institucionales”.

La muestra no probabilística con el criterio de Sujetos Tipo. La muestra no probabilística, permite dejar a criterio del investigador la selección de los elementos. La elección de los sujetos no depende de que todos tengan la misma probabilidad de ser elegidos, sino la decisión del investigador. Esta muestra presenta utilidad para el presente estudio ya que no se requiere una representatividad de elementos de una población, sino una cuidadosa y controlada elección de los sujetos con ciertas características específicas (Sampieri, 1998).

La técnica de recolección de información o datos que se utilizó en el presente estudio fue la entrevista estandarizada abierta, la cual se caracteriza por la aplicación de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero de respuesta libre y abierta. (Valles, 1999). Esta entrevista se aplicó a los actores institucionales que trabajaron en torno a las herramientas de participación ciudadana que tiene el GAD del cantón Babahoyo.

Una vez finalizado el proceso de entrevista, se utilizó la técnica cualitativa, focus group y se aplicó a los actores de la comunidad que han participado en los espacios de participación ciudadana que tiene el GAD del cantón Babahoyo.

La información se analizó con el modelo de análisis por categorías cualitativas, es decir, a partir de la construcción de categorías y tópicos de las respuestas recogidas tanto en las entrevistas, como en los focus group, aplicados a los actores institucionales y sociales, respectivamente.

Las variables que guiaron el presente estudio son:

- Presupuesto General del GAD del cantón Babahoyo
- Participación de los actores locales
- Opinión de los actores locales.

CAPITULO I.- MARCO TEÓRICO

1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL TERMINO GOVERNABILIDAD

1.1.- Definiciones conceptuales de gobernabilidad: El significado de la palabra gobernabilidad ha tenido muchos cambios a lo largo del tiempo. Su vertiginosa aplicación ha requerido de la formulación de varios conceptos. Por ejemplo, según el Banco Mundial, la Gobernabilidad es el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales. Para el PNUD: '[Gobernabilidad es] el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. La gobernabilidad abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas.

La gobernabilidad tiene varias caras a raíz de su uso en la solución de conflictos en los países donde existía el famoso estado de bienestar; hoy, el concepto cuestiona lo que hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable; las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales.

Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos (Prats 2001).

La gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se habla entonces de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.

La gobernabilidad se da en 5 niveles:

- a) El hogar,
- b) La comunidad,
- c) El gobierno local,
- d) El gobierno nacional,
- e) Instituciones globales (ONU, UE, etc.), cada uno de ellos con sus complejidades.

A través de la literatura revisada, es posible encontrar dos tipos generales de visiones, que hemos dividido en convencionales y no-convencionales. Lo convencional, para efectos de esta distinción, lo definimos como aquello que asume a la gobernabilidad desde una perspectiva del Estado, como "sujeto rector" del proceso de gobernabilidad, el cual, manejado por las élites que gobiernan, abre los espacios para incorporar a la población en la toma de decisiones. La visión no-convencional, por su parte, se diferencia al incorporar a la población en la toma de decisiones gubernamentales, respetándose los acuerdos

alcanzados al interior de la sociedad civil para producir su propia gobernabilidad.

La visión convencional está mas Implícita que explícita, es verticalista, es decir, plantea la gobernabilidad como ejercicio del poder desde el Estado, asumiendo la noción como mecanismo de resolución de problemas desde el Estado, tomando decisiones desde éste y hacia la gente como objeto de sus políticas, basado en la "legitimidad" que las elecciones populares le han dado a un gobierno para tomar las decisiones sin que la inclusión sustantiva de la gente en la toma de éstas sea central. En esta visión, la ciudadanía se remite sólo a la de ciudadano en tanto elector y no como artífice y sujeto de su propia gobernabilidad. Este tipo de visión la encontramos en autores como (Tomassini, 1994), (Rojas, 1994) (Coppege, 1994), entre otros.

El enfoque sobre gobernabilidad entregado por el autor Luciano Tomassini, es presentado en base a que la gobernabilidad es un fenómeno sistémico, es decir, va a depender de numerosas variables interrelacionadas de tal forma de que si una falla, necesariamente va a afectar a todas las otras. Para este autor, la gobernabilidad está basada en "el comportamiento al interior de tres círculos concéntricos... el primero se refiere a los organismos del gobierno encargados de manejar la economía y al denominado sector público. El segundo, al conjunto de organizaciones del estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo... el tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos..." (Tomassini, 1994) .

La segunda variante consiste en aumentar la capacidad de realización por parte del Estado, donde se distingue una versión administrativa y otra política. La estrategia administrativa, para mejorar la capacidad de

dirección y de realización del Estado, parte de la elevación de la parte que corresponde al Estado del producto interno bruto (PIB). Se trata de ampliar por medios fiscales cuantitativos el espacio que queda a disposición del Estado, procurando mejorar por medios organizativos cualitativos la capacidad de regulación de los gobiernos para mayor eficacia y rendimiento en las actuaciones político-administrativas.

La versión política, busca aumentar la capacidad de dirección y de ejecución de las actuaciones del Estado, no sólo por medio de la coordinación interior de la administración pública, sino también por medio de la realización de alianzas y de mecanismos de concertación entre el gobierno, los sindicatos, las asociaciones patronales, entre otras.

Para algunos autores, el concepto de gobernabilidad está orientado "al ejercicio del gobierno y a las condiciones para que esta función se pueda desempeñar con eficiencia, legitimidad y respaldo social" (Rojas, 1994), por lo que las claves para la gobernabilidad, de tipo conceptual, se refieren a la institucionalidad política del Estado, al sistema político, a la cultura cívica, a las relaciones entre la economía y la política y a las formas, eficiencia y aceptación de los procesos gubernamentales, expresados en políticas públicas. Para este autor, la generación de gobernabilidad será el resultado de la estructuración de un orden cooperativo y asociativo (de lo político, económico y social) con un alto grado de legitimidad, por medio de los sistemas electorales. Gobernabilidad será, en el tipo de visión que Rojas representa, la capacidad de generar políticas que refuercen la estabilidad y la capacidad de gobernar sobre la base de la participación de la gente en las decisiones, pero una participación que se establecerá desde "arriba", lo que "asegurará" la "estabilidad" y el "control" sobre las demandas de la gente.

Dentro de las perspectivas convencionales, hay autores que introducen "tensiones" que reflejan intentos por trascenderlas, es decir, que intentan

tomar en cuenta el papel de la gente común en la toma de decisiones. Es preciso, señalan algunos autores, (Garretón, 2006) y (Boeninger Edgardo, 1994) en primer lugar, fortalecer la organización y la "participación ciudadana", para facilitar la existencia de coaliciones sociales y de coaliciones políticas de gobierno, en segundo lugar, reforzar la capacidad de ejercicio legítimo de la autoridad y, finalmente, reforzar la capacidad para prevenir y resolver conflictos que afectan los derechos de las personas.

Dentro de la dimensión técnica de la gobernabilidad, la modernización de la gestión del Estado constituye un punto de gran importancia. Según esta visión, se debe mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas para resolver problemas e implementar decisiones. Dentro de este tipo de visiones se encuentran autores como (Boeninger Edgardo, 1994), quien presenta tres condiciones necesarias para la existencia de la gobernabilidad, partiendo del supuesto de que en América Latina, la descentralización territorial interna de los países es producto de la fuerte influencia de la economía de mercado como modelo de desarrollo, con un predominio de la empresa privada que se integra al mundo y se abre al exterior en distintos grados y de la transferencia de poder desde el Estado hacia el sector privado para reducir al Estado a su mínima expresión. . De allí que la primera condición que (Boeninger Edgardo, 1994) plantea sea la necesidad de reconocer las limitaciones a la soberanía y al poder del Estado, y de adecuar tanto las conductas de la gente como de las instituciones políticas y sociales a esa realidad. La segunda condición para la gobernabilidad, según este tipo de visión, está planteada en términos de la aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante nivel de continuidad política, económica y social. Una tercera condición, es la existencia de una coalición de la sociedad en su conjunto por el desarrollo y la democracia, que proporcione el apoyo social mayoritario al sistema de gobierno y a los gobernantes, factor indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido asegurando la estabilidad del sistema

democrático. En este tipo de perspectiva, las decisiones de la sociedad deben esperarse en que sean pensadas y tomadas desde "arriba" y ser transferidas hacia abajo, fortaleciendo la participación ciudadana, lo cual no significa que la propia sociedad por sí misma cree sus espacios de participación, ya que no se considera que los acuerdos sociales sean propios e independientes donde la gente pueda tomar directamente decisiones.. En todo caso, es quizás ésta una primera aproximación que se reconoce como necesaria entre el Estado y la sociedad civil, para resolver el problema de la gobernabilidad entre todos, por incorporarse al debate convencional ideas que permiten re significarlo.

La mayor limitación de la visión convencional, radica en restringir la expresión de la población sobre cómo ésta quiere gobernarse a la modalidad de ciudadano-elector, lo cual limita los espacios para que la gente pueda representar sus quejas y desacuerdos con las decisiones tomadas por el gobierno en la satisfacción de sus necesidades.

Otros autores, Garretón entre ellos, señalan que el problema de la gobernabilidad se plantea de acuerdo a la naturaleza y situación de cada régimen político y cada configuración histórica de la sociedad, por lo que al hablar de gobernabilidad se debe hablar de gobernabilidad democrática y no gobernabilidad a secas, siendo que ésta consiste estrictamente en cumplir su función de régimen político, visto como un factor de mediación institucional entre el Estado y la gente para resolver los problemas de quién y cómo se debe gobernar la sociedad, cómo se define la ciudadanía y cómo se canalizan los conflictos y las demandas sociales. Por lo tanto, la gobernabilidad democrática consiste en que la democracia resuelva esos problemas, a través de principios y mecanismos que definen la especificidad de este régimen, y no se produzcan regresiones autoritarias ni sean poderes fácticos los que la asuman. De esta forma, cada sociedad tiene su propio problema de gobernabilidad democrática no existiendo una fórmula de gobernabilidad igual para todas las sociedades.

Manuel Antonio Garretón, señala que la gobernabilidad democrática enfrenta cuatro desafíos: la reforma del Estado, dirigida a una modernización de éste con una burocracia más liviana, descentralizada y con un reentrenamiento de los funcionarios estatales; la representatividad, dimensión en la que se debe fortalecer el sistema de descentralización de las autoridades locales y regionales y también se debe establecer canales entre los partidos políticos, la clase política y la sociedad, con el propósito de asegurar que los nuevos temas y conflictos sociales logren expresarse; la autonomía de los actores sociales, la cual requiere de un reforzamiento de la sociedad civil, por medio del crecimiento, diversificación y fortalecimiento de los actores sociales, provocando un incremento de los niveles de participación; y, el fortalecimiento del régimen democrático y la política, asegurando la relevancia y la calidad de la democracia con el objeto de evitar las regresiones a regímenes autoritarios-militares.

La visión no convencional **de la gobernabilidad** es de las nociones verticalistas, que utilizan fórmulas preestablecidas para dar solución a las necesidades de la gente. Estas nociones son cuestionadas por enfoques explícitamente críticos a las premisas en que los enfoques convencionales se fundan, a los énfasis de sus prognosis, y a la manera misma en que los enfoques convencionales colocan el locus de la cuestión.

Estos enfoques o visiones plantean pensar la gobernabilidad para América Latina, re problematizando de manera frontal algunas nociones, tales como la democracia, la ciudadanía, "lo político", entre otras. Como señala (Menéndez-Carrión, 1991) "Se trata también de pensar la gobernabilidad como cuestión relativa a cómo producir poder"...y de "cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de (a) control de los gobiernos y de todo agente de representación, y (b) de regulación cotidiana de su convivencia".

La base para re significar nociones como "democracia" y "ciudadanía" y comprender la gobernabilidad no sólo como ejercicio del poder, es replanteando "lo político". Una nueva visión de lo político, permitirá el desarrollo de visiones que incorporen efectivamente a la población en la toma de decisiones. No solamente "lo político" como "un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos, caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca" (Bobbio, 1988), sino desde una perspectiva más amplia que involucre otras prácticas colectivas, que se producen al interior de la sociedad y que tradicionalmente han sido consideradas como "no políticas", entendiendo a las prácticas sociales como políticas "cuando exhiben la característica básica de construir interacciones tanto horizontales (entre la gente) cuanto verticales (entre la gente y el sistema político y sus agentes), referentes al proceso de toma de decisiones sobre la distribución de valores y recursos en un contexto social concreto" (Menéndez-Carrión, 1991). La re significación de "lo político" nos es útil, cuanto la gobernabilidad se sustenta en la relación entre la sociedad civil y el Estado, por lo tanto persigue que la sociedad en su conjunto (la suma de Estado y sociedad civil) se articulen para la solución de las necesidades colectivas.

Por esta razón, la noción de ciudadanía, se debe re significar al remitirse "a la consagración... del principio de legítima participación de la gente en el proceso de búsqueda de incidencia en las decisiones que les afectan... para plantear demandas e incidir en dicho proceso y, muy importante, para exigir y obtener rendición de cuentas de quienes gobiernan en su nombre" (Menéndez-Carrión, 1991). Es decir, como señala esta autora, pensar la ciudadanía como dispositivo clave de cambio social y como un sistema de convivencia, en donde la ausencia de constitución vacía al sistema político y a la coexistencia societal de responsabilidades compartidas y de imputabilidad, lo que constituiría un punto de entrada muy importante para pensar la gobernabilidad desde la gente.

De tal modo, aparte de las visiones convencionales y verticalistas sobre la gobernabilidad, existen otras que incluyen a la gente como actor-participante en el destino que las sociedades se darán a sí mismas. Este es el caso de la visión que plantea (Menéndez-Carrión, 1991), señalando algunas reflexiones básicas para pensar en una gobernabilidad distinta, a través de su artículo "Para pensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto". Dos son las advertencias que hace al autor en términos de rechazo a los diagnósticos y pronósticos que sugieren "qué hacer" con respecto a la gobernabilidad y, segundo, su desacuerdo con aquellos planteamientos que definen o sitúan la cuestión de la gobernabilidad fundamentalmente como un problema del tipo o forma de régimen, o de eficiencia de la gestión gubernamental, o del tamaño del aparato del Estado, o de revitalización de las economías, o de supresión de crisis coyunturales, o de los mecanismos para profundizar o ampliar el desarrollo.

La pregunta central, del texto antes mencionado, es cómo pensar en América Latina el tema de la gobernabilidad y la ciudadanía como condición básica para la producción de democracia. Para responder a ello, la autora invita a revisar y problematizar algunas nociones y temas. El comprender la gobernabilidad como noción más incluyente, señala (Menéndez-Carrión, 1991), no es sólo definirla desde la perspectiva del desempeño gubernamental o como una cuestión de distribución o acceso al poder, sino también de pensar esta noción en términos de cómo producir poder y cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de regulación cotidiana de su convivencia y de control de poder de los gobiernos y de los agentes de representación. Por ello, se debe incorporar, en el análisis del problema de la gobernabilidad, el tema de la imputabilidad y de la rendición de cuentas de las élites gobernantes y de los agentes de representación, es decir, la gobernabilidad como gestión de poder, acceso al poder y producción de poder lleva al tema de la responsabilidad política y al dilema de cómo incorporar en los procesos

políticos mecanismos activables de imputabilidad de los gobiernos ante la gente común, dice la autora.

Para (Nef, 1992), la gobernabilidad debe entenderse como gobernanza, haciéndose notar la relación desde una perspectiva vertical (entre gobernantes y gobernados), y una de tipo horizontal (entre la misma gente). No sólo la gestión de los gobernantes sobre los gobernados, sino entre ellos, lo cual significa que la gobernabilidad se remite a la noción de responsabilidad, donde existan mecanismos por medio de los cuales los agentes del Estado y el gobierno den una "rendición de cuentas" respecto de su gestión a la población. Entonces, la crisis de la gobernabilidad en Latinoamérica se da, en parte, por la carencia de instrumentos que permitan demandar responsabilidades del y ante el gobierno. La falta de estos instrumentos, significa que los canales de participación no son los adecuados para lograr este objetivo de imputabilidad, por lo que la incidencia de la gente en la toma de decisiones es muy baja. La gobernabilidad, para este autor, se refiere a los diferentes mecanismos para el control más efectivo de las responsabilidades del Estado y del gobierno desde las sociedades y que ayudan a prevenir los cambios del "status quo" desde "abajo". La gobernabilidad ha sido formulada como una solución para la percibida "crisis de la democracia" producida por la sobreparticipación.

La gobernabilidad se ve como un discurso contra-revolucionario levantado en directa contradicción a la participación democrática y popular, porque se propone que la democracia debe ser restringida a las demandas "responsables". En este sentido, la gobernabilidad no está sólo restringida a una mirada de gobierno desde "arriba". Esto significa también que el Estado y las élites están centradas e interesadas más con ser gobernadas que con una real capacidad para gobernar. A la inversa, plantea (Nef, 1992) la definición de gubernamentalidad mira al problema del gobierno como una representación insuficiente y participación restrictiva en la toma de

decisiones. A su vez, ve la participación, accesibilidad, equidad y justicia no confrontadas a las esferas formales de "cosas públicas", como por ejemplo las elecciones, pero en realidad requiere una expansión dentro del objetivo social y las esferas económicas. Igualmente, la participación, accesibilidad, equidad y justicia, como expresión de los valores de la democracia, tampoco están limitados por el dominio de las instituciones centrales del Estado ni de la imputabilidad de los órganos que formulan las políticas, en esta visión.

1.2.- Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad:

Según Camou la diferencia que existe entre la gobernabilidad y la gobernanza es una digresión acerca de las similitudes y diferencias entre gobernabilidad (*governability*) y gobernanza/gobernación (*governance*), formulando una hipótesis muy sugerente para explicar por qué en el pensamiento latinoamericano se prestó más atención a los temas de gobernabilidad que a los de gobernanza. Durante mucho tiempo prevaleció una lectura diacrónica/ histórica, y la cuestión del Estado tuvo más importancia que los problemas referidos al ejercicio de gobierno. Citando a Luis Aguilar Villanueva, "la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, 'menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones'", o, como señaló Norbert Lechner refiriéndose al pensamiento de la izquierda latinoamericana, se privilegiaba la elaboración de una estrategia de poder y no se planteaba una estrategia de orden.

Sin embargo, en los últimos años la atención se ha dirigido al "examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos", es decir, hacia temas de *gobernanza entendida, por Camou, como "la acción y el efecto de gobernar y gobernarse", mientras que la gobernabilidad indagaba acerca de "cómo" se gobierna, prestando atención a la estabilidad política.*

1.3.- Principios de la gobernabilidad:

Diferentes actores – incluyendo las IFI, donantes bilaterales o multilaterales y OSC – evalúan cuán eficaz es la gobernanza tomando como base el grado de rendición de cuentas, transparencia, inclusión y sensibilidad (entre otros principios) de las instituciones de gobernanza hacia sus ciudadanas y ciudadanos. Pese a preocupaciones respecto a que las IFI y los donantes pueden imponer sus propias nociones de ‘buena gobernanza’ a los países en desarrollo, algunos de estos principios entrañan un gran potencial de lograr la justicia social y, particularmente, propiciar una mayor igualdad de género. Sin embargo, pueden ser puntos de entrada mucho más útiles para hacer posible la igualdad de género si se definen, aplican y miden en formas que sean sensibles al género. A fin de proporcionar un punto de partida para el proceso, a continuación se ofrecen definiciones de principios selectos, partiendo de interpretaciones actuales, que tienden a ser ciegas al género, en el sentido de que, con frecuencia, no reflejan las diferentes necesidades, los roles ni experiencias de mujeres y hombres.

Este informe se centra en siete principios de gobernanza que son fundamentales para las metas abarcadoras de la justicia social y la igualdad: rendición de cuentas, transparencia, inclusión, equidad, sensibilidad, defensa de derechos y observancia del imperio de la ley. Dado que suele pensarse que todos estos principios contribuyen a una gobernanza más democrática, las interpretaciones acerca de la democracia son analizadas críticamente y se ofrece una definición como fundamento para el informe. Luego se aborda la noción de ciudadanía, ya que todos los principios giran en torno a la idea de que las ciudadanas y los ciudadanos son partes interesadas en la gobernanza. El Capítulo 3 considera cómo serían los principios si el género estuviera en su centro,

además de reflexionar sobre las maneras en que una cuidadosa aplicación los convertiría en vehículos hacia la meta de la igualdad de género.

1.3.1.- Rendición de cuentas:

En un sentido amplio, la noción de rendición de cuentas implica asumir responsabilidad por los resultados de las decisiones adoptadas y responder por el hecho de no cumplir las expectativas. Una gobernanza que rinde cuentas significa que de las personas con poder para tomar decisiones en los sectores público y privado se espera que se adhieran a los estándares, normas y objetivos acordados públicamente (los cuales podrían incluir acuerdos internacionales como la CEDAW) y que las ciudadanas y los ciudadanos – o ‘partes interesadas’ – tienen el derecho a exigir rendición de cuentas cuando esto no ocurre. Los funcionarios que tienen atribuciones para ejercer el poder deben justificar la manera en que han diseñado, administrado e implementado las políticas y la forma en que han asignado y gastado los recursos financieros – por ejemplo, dando cuenta de lo que han hecho con el ingreso nacional o a través de una evaluación de medidas de desempeño específicas. Si no han cumplido sus obligaciones, se pueden adoptar medidas correctivas, las cuales podrían incluir reemplazar a los funcionarios existentes por medio de votación o establecer un sistema de investigaciones judiciales (UNIFEM 2008: 2). De las OSC a nivel local, nacional e internacional suele esperarse que jueguen un rol esencial de ‘vigilantes’ en estos procesos de rendición de cuentas por medio de procedimientos formales – tales como la presentación de informes sombra al Comité de la CEDAW (ver el estudio de caso sobre Egipto en el Capítulo 5) – y de cabildeo ante formuladores de políticas (ver la Sección 2.6.4. y los Capítulos 4 y 5).

1.3.2.- Transparencia:

En apoyo a la rendición de cuentas, la transparencia literalmente significa que las ciudadanas y los ciudadanos deberían poder ‘ver a través’ del funcionamiento de las instituciones la gobernanza, lo cual implica que

la información ha de estar a su disposición de manera gratuita y no se les debe impedir que busquen o compartan información. Los procedimientos transparentes incluyen realizar reuniones abiertas, emitir declaraciones financieras disponibles al público, aprobar legislación sobre la libertad de información y llevar a cabo exámenes presupuestarios.

1.3.3.- Inclusión:

La inclusión a menudo está vinculada a la participación, la equidad y la diversidad. Se refiere primordialmente a propiciar que las personas vulnerables a la marginación – incluidas las mujeres – participen de manera equitativa en las instituciones y prácticas de gobernanza votando libremente en las elecciones, fungiendo como representantes electas o involucrándose en otras formas de planificación y administración de la gobernanza. La inclusión tiene que ver cada vez más con incrementar la participación ciudadana tanto en los procesos oficiosos (por ejemplo, las consultas locales) como en las instituciones formales.

1.3.4.- Equidad:

Relacionada de manera estrecha con la inclusión, la equidad se refiere específicamente al derecho de cada ciudadana y ciudadano a tener una voz, en pie de igualdad, en los procesos de gobernanza y a beneficiarse equitativamente de los resultados de éstos. Ello significa asegurar que la toma de decisiones esté informada por las voces de todas las personas, incluidas las más vulnerables, y los recursos se repartan en formas que satisfagan las necesidades de toda la gente. La equidad es a la vez una *meta* y un principio de la gobernanza.

1.3.5.-Sensibilidad:

La sensibilidad en la gobernanza significa *actuar a partir de* la información recabada por medio de procesos participativos, en maneras que beneficien a cada ciudadana y ciudadano. Esto implica escuchar lo que

las personas están diciendo y proporcionar servicios y políticas que respondan a sus diversas necesidades.

1.3.6.- Defensa de derechos:

Las instituciones de gobernanza deben garantizar la protección plena de los derechos humanos – en particular los de las personas vulnerables o marginadas – tal como lo establecen los diversos elementos del marco de derechos humanos de la ONU. Este marco incluye la CEDAW y otros instrumentos en los cuales se enuncian los derechos mínimos que las personas deben poder disfrutar en diferentes situaciones y circunstancias. La realización de los derechos también debería ser una *meta* de la gobernanza. De hecho, el establecimiento y la aplicación de los marcos de derechos humanos se encuentran en el centro del trabajo de algunas instituciones de gobernanza, entre ellas la Corte Penal Internacional, la ONU y varias de sus agencias, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, hay quienes alegan que las nociones de universalidad de los derechos contradicen normas y comprensiones culturales. Este argumento ha sido aplicado por algunos países que no han ratificado convenciones de derechos internacionales – como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la CEDAW – o que rechazan aspectos de las convenciones formulando reservas a ciertos artículos (ver el Capítulo 5; Centro sobre la Ley y la Globalización 2009; y Cowan *et ál.* 2001).

1.3.7.- Observancia del imperio de la ley o principio de legalidad:

Cuando las instituciones de gobernanza respetan el imperio de la ley, ello significa que se adhieren a marcos legales justos establecidos mediante procesos de consenso y no discriminan a ninguna persona de la sociedad. Estas leyes deben ser aplicadas a través de órganos imparciales, por lo cual requieren el establecimiento de una judicatura independiente y una fuerza policial que no sea corrupta.

1.4.- Gobernabilidad en el ámbito local:

La generalidad de los analistas, al mismo tiempo que reconocen y asumen como necesarios ciertos avances en materia de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, tienden a coincidir en que la evolución en la dirección de una gobernabilidad democrática resulta limitada, ya sea por una insuficiente “ciudadanización” de la relación entre gobierno y sociedad civil, ya sea por la ausencia de modalidades de democracia participativa que vayan más allá de la “cogestión” para acciones y proyectos específicos o, porque carecen de alternativas para mantener una interlocución adecuada con organizaciones sociales cuya lógica no se corresponde con la del modelo de participación adoptado por el gobierno. Esto, obviamente, no sólo supone establecer parámetros elevados para la democracia local, sino también fijarle requisitos que no necesariamente resultan plenamente compatibles entre sí.

De este modo, parecería que ninguna de las propuestas y alternativas que han venido ensayando en contextos urbanos, los gobiernos locales surgidos de la alternancia política, están conduciendo a la plena ciudadanización de la relación entre gobernantes y gobernados, ni a desarrollar mecanismos de interlocución y participación en los cuales todos los grupos y sectores sociales sean incorporados, ni al total desplazamiento y desarticulación de las formas de relación y representación clientelares y corporativas, ni tampoco a la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. Pero lograr todo esto, simultáneamente, implica analizar aspectos fundamentales de la gobernabilidad democrática que distan de contar con respuestas lineales e incontrovertibles.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que el debate tiene como referente una teoría normativa del gobierno democrático local, cuya progresiva elaboración no cuenta con una tradición propia de democracia

local ni en México ni en América Latina y que además en la mayor parte de los casos se encuentra presente, por decirlo de alguna manera, “en hueco” tanto en las propuestas y ensayos de los gobiernos municipales producto de la alternancia como en los textos de los especialistas. Desde mi punto de vista esta situación resulta proclive a que no emerja con claridad qué se pretende de los gobiernos municipales ni en qué medida aquello que se pretende está conformado por un conjunto de elementos no sólo compatibles entre sí, sino incluso internamente consistentes.

Sin duda, el perfil de los gobiernos locales en México ha estado profundamente marcado por la fusión de Estado, partido virtualmente único, representaciones corporativas e intereses económicos, propia del populismo corporativo posrevolucionario. Y, seguramente, este fenómeno influye decididamente tanto en las estrategias asumidas por los partidos de oposición para la transformación de los gobiernos locales, como en las grandes expectativas de cambio que la nueva situación de alternancia política ha despertado. Expectativas que por lo demás se expresan también en los criterios evaluativos utilizados por los estudiosos de la transición. Pero cabe preguntarse si los mecanismos para desarticular esta fusión pueden ser reducidos al modelo ciudadano de representación política que, en todo caso, sólo expresa parcialmente la realidad de las democracias modernas, complementado con mecanismos de democracia participativa que parecen tender a ser concebidos, al menos en ciertos casos, como una vía para que la sociedad sustituya al gobierno.

En realidad, cuando se analizan los supuestos de los principales modelos disponibles tanto normativos como explicativos del gobierno local y la política urbana, no cabe sino arribar a la conclusión de que ninguno de ellos carece de contradicciones internas o agota el conjunto de factores y procesos en juego.

Sin duda, la construcción de una gobernabilidad democrática a nivel local en México implica desarticular la fusión de Estado, partido,

organizaciones corporativas e intereses económicos. Pero este constructo, seguramente no admite soluciones lineales, sino que requiere del establecimiento de delicados equilibrios entre diversas alternativas, ninguna de las cuales puede ser ignorada. Al respecto vale la pena enunciar, a modo de conclusión algunas cuestiones que habitualmente no son planteadas de modo explícito en el debate sobre la gobernabilidad democrática a nivel local.

1.4.1.- Gobernabilidad local y democracia:

Primero, la democracia implica mayoría y minorías o múltiples minorías. Los mecanismos de la democracia participativa en el ámbito local no están exentos de este límite absoluto de la democracia (Chaskin y Gurg, 1997). Por consiguiente, más allá de sus funciones consultivas y de opinión, para que los órganos de participación ciudadana puedan adoptar legítimamente decisiones vinculantes en relación con la acción de gobierno, se requiere que esté garantizada su representatividad, lo cual retrotrae el problema a la participación a través de la elección de representantes, único mecanismo conocido en las sociedades modernas para garantizar la “representatividad” de los representantes” respecto de los “representados”. Esto sobre todo cuando quienes ostentan el carácter de representantes están en una posición que les permite invocar el “interés general”.

Segundo, un problema clave de los mecanismos y órganos institucionalizados de participación ciudadana, es definir de modo inequívoco, responsabilizando a la autoridad local de su aplicación, procedimientos que garanticen la conformación y funcionamiento autónomo de tales órganos y la representatividad democrática de quienes resultan investidos como “representantes” ciudadanos. A este respecto, la legislación adolece en México y otros países de grandes vacíos, lo cual otorga a estos mecanismos y órganos un estatuto precario que deja librado a la iniciativa y discrecionalidad de las autoridades, la calidad de los

procedimientos a aplicar para su conformación y la medida en la que se reconocerán o no, atribuciones específicas e, incluso, su existencia misma.

Tercero, seguramente, el ámbito natural de la democracia participativa es el abarcado por la consulta, la opinión, la supervisión y la cogestión, siendo mucho más controvertible que deba incluir, salvo en cuestiones de importancia excepcional, mecanismos vinculantes para la definición y sanción de los planes y políticas públicas, ya que, precisamente, los ciudadanos eligen autoridades públicas por medio de procedimientos electorales y a través del mecanismo de mayoría y minorías, para legitimar la capacidad de dichas autoridades para adoptar decisiones vinculantes.

Cuarto. Que existan formas institucionalizadas de participación ciudadana en los asuntos públicos locales, no debe implicar que las organizaciones de base, civiles y también las corporativas, surgidas al margen de los mecanismos de representación formalizados, carezcan de legitimidad y no se les deba reconocer un papel legítimo en relación con los asuntos de interés público.

Quinto. Es necesario tener en cuenta que el problema con las organizaciones corporativas no consiste en que sean la expresión organizada de intereses, sino en que tengan, en la práctica, la capacidad de sustituir a la autoridad pública frente al conjunto de la ciudadanía y a su propia base social; sustitución que se debe normalmente al hecho de que posean una relación privilegiada, de complicidad o fusión con la autoridad pública. Por consiguiente, el problema, en términos de la gobernabilidad democrática, no consiste en eliminar o desconocer las organizaciones corporativas, sino en despojar a sus dirigentes de sus capacidades cuasi gubernamentales y de generar mecanismos que conlleven la representatividad democrática de sus dirigentes.

Sexto. Existen derechos que sólo pueden ser ejercidos colectivamente. Es por eso que se inventaron los sindicatos y el derecho de huelga como derecho colectivo. Ciudadanizar la política urbana implica, por supuesto, que la autoridad local debe ser responsable de garantizar y proteger los derechos individuales, en particular aquellos que pueden ser ejercidos en el plano local. Pero como contrapartida, es necesario reconocer que ningún intento de ciudadanización de la política urbana debería ignorar que la fortaleza de los pobres y excluidos depende de su capacidad de expresión y acción colectivas. Por consiguiente, ciertos derechos que garanticen el ejercicio de esta capacidad deben ser establecidos de modo positivo en la legislación relacionada con lo que podría denominarse el *estatuto de la ciudadanía local*.

Por último y relacionado con el punto anterior, uno de los grandes vacíos que se manifiestan en las normas jurídicas que definen el estatuto de los gobiernos locales en México (y por supuesto en muchos otros países) es, que no tienen como contrapartida un estatuto de los derechos ciudadanos en el plano local relacionados con las atribuciones, competencias y obligaciones de las autoridades locales, particularmente en materia de servicios, espacios y equipamientos públicos. Se trata de un vacío que alimenta las prácticas y relaciones clientelares y la corrupción de los funcionarios, porque posibilita que el acceso a bienes y servicios básicos cuyo aprovisionamiento corresponde a los gobiernos locales y también en gran medida la obtención de permisos, licencias y concesiones cuyo otorgamiento forma parte de las atribuciones de tales gobiernos, estén sujetos a la aplicación casuística y discrecional de los recursos de autoridad.

2.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

2.1.- Análisis del concepto participación ciudadana: El concepto de participación ciudadana (PC) es ampliamente utilizado con distintos

sentidos por parte de diversos agentes sociales tales como partidos políticos, organizaciones sociales, medios de comunicación, instituciones de desarrollo, centros educativos e institutos de investigación. Esta diversidad de acepciones y usos conlleva a una ambigüedad e imprecisión del concepto de participación ciudadana que dificulta identificar el fenómeno, poder estudiarlo científicamente y plantear medidas fundamentadas para promoverla y así contribuir a la democratización en nuestros países.

Sin duda, la participación ciudadana en los asuntos públicos que afectan sus intereses individuales o sociales es un componente clave de una “governabilidad democrática” o “buen gobierno”. Su ejercicio eficiente y oportuno otorga a las políticas públicas que han sido consensuadas con la ciudadanía, la oportunidad de enriquecerse con sus aportes, además de dotarlas de la legitimidad que facilita su validez y su cumplimiento efectivo.

Asimismo, la participación ciudadana en el monitoreo de políticas y uso de recursos públicos contribuye a la transparencia y a la eficiencia de la gestión pública; es decir, mitiga la corrupción y el burocratismo en instituciones estatales. Por otro lado, se ha señalado que la participación ciudadana contribuye a la sostenibilidad de las políticas públicas, superando la coyuntura temporal de una administración de gobierno para constituirse en políticas de Estado a mediano y largo plazo, fortaleciendo el estado de derecho en un país determinado.

En las últimas décadas ha resurgido el interés político y académico por el concepto de participación ciudadana debido a varios procesos interrelacionados. Por un lado, observamos el rol protagónico que han jugado las organizaciones civiles y los movimientos sociales en el cambio de regímenes políticos autoritarios en distintos países, como en Europa del Este o en América Latina, así como en cuestionar el actual modelo de globalización excluyente y antiecológico. En estas regiones, el

establecimiento de regímenes democráticos representativos que permiten la libre expresión y organización, ha facilitado una multiplicación de demandas ciudadanas y de grupos de interés. En cambio, los partidos políticos han sufrido una crisis de representatividad por su escasa capacidad de canalizar las demandas ciudadanas y de superar intereses personales de poder (Hengstenberg *et al.*, 1999).

La crisis del estado de bienestar, el auge del neoliberalismo y el creciente poder del FMI –basado en el Consenso de Washington– han facilitado el recorte de las funciones y recursos del estado nación, dejando a las fuerzas del mercado y a los ciudadanos la resolución de las necesidades básicas de la población. En este contexto ha resurgido el debate sobre la “ciudadanía social”, es decir, sobre los derechos sociales que había conquistado la población de los países del Norte y del Este, y que pretenden alcanzar los pueblos del sur. Para los neoliberales, se trataba de superar la dependencia ciudadana del Estado que regalaba los servicios sociales, y promover una ciudadanía responsable y autosuficiente. Desde una perspectiva opuesta, se argumentaba que estas políticas aumentaban la desigualdad, la pobreza y la falta de condiciones básicas para el ejercicio de una ciudadanía real (Perez Ledesma, 2004).

La creciente insatisfacción en América Latina con una ciudadanía que se limita a la emisión del voto por candidatos predeterminados que luego olvidan sus promesas y se lucran de fondos públicos, ha propiciado el debate entre la democracia representativa –basada en la elección de gobernantes propuestos por partidos políticos mediante elecciones periódicas y libres de ciudadanos que gozan de derechos civiles y políticos– y la democracia participativa –que enfatiza la gestión permanente y directa de la ciudadanía en las decisiones que afectan su vida social y en el control de la gestión pública-. Paralelamente, se discute sobre los límites de la democracia política representativa en una sociedad de amplias desigualdades socioeconómicas.

Así ha surgido la demanda de ciudadanos que para ejercer sus derechos exigen de una expansión de la democracia al ámbito económico, social y cultural, es decir, una ciudadanía con derechos plenos en las distintas dimensiones de la vida social (Sojo, 2002). El reconocimiento jurídico del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos de un país es un elemento clave de un sistema político democrático y un derecho consignado en diversos convenios internacionales, tal como la declaración Universal de Derechos Humanos que establece que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos” (ONU, 1948:Art.21). Este derecho ha sido reconocido en los marcos jurídicos de casi todos los países del mundo, sin embargo se observa una brecha considerable entre el “deber ser” jurídico y el ejercicio real de estos derechos ciudadanos en muchas naciones.

Por razones prácticas, el alto número de ciudadanos que tienen los estados contemporáneos y su dispersión geográfica, impide una participación directa más allá del ámbito local. Por ello se han establecido mecanismos de participación indirecta de los ciudadanos en asuntos políticos a través de representantes de los partidos políticos o de organizaciones civiles.

La combinación de ambas formas de participación –directa y representativa– es un rasgo peculiar de constituciones avanzadas como la nicaragüense, donde se establece que el sistema político es el de una república democrática, participativa y representativa.

En este siglo XXI diversos actores sociales latinoamericanos han puesto en agenda la “construcción de ciudadanía” como una tarea fundamental para potenciar las capacidades humanas y sociales de incidir en la gestión pública a fin de responder a sus demandas de superación de

la pobreza y de desarrollo sostenible. Frente a un preocupante proceso de “desciudadanización” fomentado por la globalización, Aquin señala desde su experiencia en Trabajo Social, que “los valores y el ejercicio de la ciudadanía mejoran las condiciones de conformación de una opinión pública crítica, al mismo tiempo que aumentan la capacidad de demanda de la sociedad en materia de elaboración de políticas y decisiones públicas” (2003:8).

La relevancia del debate sobre ciudadanía para abordar la compleja problemática sociopolítica de América Latina ha sido señalada por Tourain: “El tema de la ciudadanía significa la construcción libre y voluntaria de una organización social que combina unidad de la ley con la diversidad de los intereses y el respeto a los derechos fundamentales” (citado en Sojo, 2002:32). En el fondo, la participación ciudadana aborda el espinoso tema de la distribución de recursos materiales y políticos. Se trata de democratizar el poder político incluyendo a todos los sectores sociales y se apunta a compartir los recursos que permitan condiciones de vida dignas para todos/as en una sociedad.

En Nicaragua, el tema de la participación ciudadana ha concitado el interés de políticos, académicos y líderes civiles, dado que constituye un elemento clave para la democratización del sistema político y para un desarrollo sostenible e inclusivo. En 2007 ha resurgido el debate sobre la participación ciudadana a raíz de la política del actual gobierno de promover la “democracia directa” a través de un sistema nacional de Consejos de Poder Ciudadanos subordinados al Poder Ejecutivo. En este contexto, es necesario analizar los fundamentos teóricos del concepto y la práctica de la participación ciudadana en nuestro país, así como realizar estudios científicos sobre sus manifestaciones a nivel local y nacional, tratando de identificar los factores condicionantes y de extraer lecciones para su fortalecimiento, tal como plantea la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local junto con el Observatorio de Participación Ciudadana.

2.2.- Ciudadanía: distintas perspectivas conceptuales: Desde una perspectiva histórica, recordemos que en la Grecia clásica los ciudadanos eran las personas miembros de una “polis” o ciudad-estado que gozaban de plenos derechos de participar en el gobierno y en las decisiones sobre asuntos públicos, a diferencia de los esclavos, los plebeyos y los extranjeros. La ciudadanía era una comunidad política de un pequeño grupo de personas que ostentaban iguales derechos políticos y civiles. Al igual que en la Roma antigua, la ciudadanía se adquiría por nacimiento de padres griegos o romanos que pertenecían a una familia extensa (“genos” o “gens”). El estatus de ciudadano daba derecho a participar en decisiones públicas, elección de autoridades o ejercer cargos de gobierno o justicia. Por otro lado, imponía deberes como pagar impuestos y hacer servicio militar.

La ampliación del concepto y la práctica de ciudadanía ha sido un largo proceso histórico –impulsado por los grupos sociales excluidos de las decisiones políticas– que continúa hasta el presente siglo con distintos matices según los contextos nacionales. En Europa del medioevo tardío (siglos XIII-V) fueron las emergentes burguesías comerciantes y financieras asentadas en las ciudades quienes se enfrentaron al Estado Absolutista, controlado por la nobleza terrateniente y la Iglesia Católica, para obtener el derecho a la ciudadanía fundamentada en las tesis de científicos, filósofos y artistas del Renacimiento y la Ilustración.

Las revoluciones ocurridas en Estados Unidos (1776) y Francia (1789) proclamaron que todos los seres humanos nacen libres y con derechos iguales: la libertad, la propiedad, la seguridad, la elección y remoción de gobiernos.

Sin embargo, en la práctica se mantuvieron restricciones fuertes a la ciudadanía para las mujeres, los pobres, los negros y los indígenas hasta

mediados o fines del siglo XX, cuando triunfaron en la mayoría de los países las luchas de estos grupos sociales para lograr su condición de plena ciudadanía y mejorar sus condiciones de vida. En definitiva, el proceso histórico de ampliación y profundización de la ciudadanía alimenta el desarrollo de la democracia como sistema político. No obstante, las experiencias durante el siglo XX de dictaduras en países del norte y del sur, muestran que los avances en la ciudadanía democrática pueden ser revertidos por diversos medios, o pueden mantenerse a nivel jurídico “formal” divorciado de la realidad socio-política.

Desde la perspectiva de las ciencias jurídicas, “la ciudadanía significa la condición jurídica de los individuos que determina, por un lado, su sumisión a la autoridad del Estado a que pertenecen, por otro, el libre ejercicio de los derechos y privilegios que la ley del Estado otorga, y el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley de dicho Estado” (Hernández Rubio, 1975:397). Es decir, que la ciudadanía significa una relación entre las personas y el Estado que establece derechos y deberes entre ambos. La ciudadanía es un concepto de derecho público que implica responsabilidades del ciudadano como cumplir las leyes y pagar impuestos, y derechos como elegir al gobierno o ser electo, protección dentro y fuera del país, acceder a empleo público, asociación política y petición al gobierno.

En algunos casos, se han equiparado los conceptos de “ciudadanía” y “nacionalidad”, ya que ambos aluden a una identidad, un territorio y un Estado compartidos por una sociedad.

Sin embargo, jurídicamente se distingue la nacionalidad porque no implica necesariamente la ciudadanía. En caso de estados multinacionales, se puede compartir una ciudadanía pero tener distintas nacionalidades. El carácter activo de la ciudadanía es resaltado como un rasgo distintivo por Hernández Rubio, “La ciudadanía se diferencia de la nacionalidad en que

ésta supone la mera cualidad de pertenecer a una nación, mientras que el concepto de ciudadanía implica la condición de ser miembro activo del Estado para tomar parte en sus funciones”(1975:399).

Legalmente, la ciudadanía puede adquirirse y perderse de diversas formas según el marco jurídico de cada país. En general, se adquiere al nacer en un territorio (*ius solis*) o por “herencia” de sus padres (*ius sanguinis*), también por voluntad en caso de residir en un país y solicitarlo al gobierno, o por matrimonio con un/a nacional. Se puede perder por renuncia expresa al aceptar otra ciudadanía en los casos que no se permite tener una doble o múltiple ciudadanía (Ramela, 1955:1038-40).

La globalización y los movimientos migratorios actuales han modificado el abordaje de la ciudadanía. La mayoría de los países ha abierto la vigencia de los derechos civiles y comerciales a personas de otros países, relegando exclusivamente a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos. En los últimos años, los países del Norte han puesto restricciones fuertes –que implican un costoso y largo trámite– para el acceso de extranjeros a la ciudadanía, tales como cuotas por país/región, residencia legal por varios años, mayoría de edad, conocer la lengua, idoneidad cívica, capacidad económica para atender sus necesidades y/o empleo contratado (Castro, 2005).

Desde una perspectiva sociológica se destaca la teoría de Marshall (1997), quien plantea que la ciudadanía es un estatus socio-político que conlleva iguales derechos y deberes para sus miembros, y que se manifiesta en tres dimensiones:

- La “ciudadanía civil” significa el goce de derechos civiles como la libertad física y de expresión, de religión y de propiedad.

- La “ciudadanía política” implica el derecho de participar en partidos, elecciones y cargos estatales.

- La “ciudadanía social” abarca los derechos de educación, salud, habitación, empleo y seguridad social.

Marshall señala que existe una contradicción en las sociedades capitalistas contemporáneas entre el principio de igualdad de la ciudadanía y el principio de diferenciación del mercado, particularmente en la vigencia de la “ciudadanía social”, que el autor considera una condición necesaria para el ejercicio de las otras dos dimensiones. En este sentido, Bottomore (1992) distingue una “ciudadanía sustantiva” que implica tener las capacidades para ejercer los derechos de la “ciudadanía formal” o jurídica, y señala que la definición y vigencia de los derechos ciudadanos es un campo de lucha socio-política entre grupos sociales con intereses contrapuestos.

Esta distinción ha sido retomada desde un enfoque feminista, señalando que la igualdad formal de derechos que han alcanzado las mujeres en muchos países difícilmente se ejerce en la práctica por la desigualdad existente entre géneros, o mejor dicho por la subordinación del género femenino en distintos ámbitos sociales (familia, iglesia, empresa, partido, etc.) y la exclusión de oportunidades (educación, salud, etc.) que permitan desarrollar sus capacidades y sus derechos ciudadanos.

La limitante clave de la participación ciudadana de las mujeres reside en la diferenciación entre un ámbito público asignados a los hombres donde se ejerce la política y la ciudadanía, y un ámbito privado o doméstico atribuido a las mujeres. Por esta razón, los movimientos feministas han planteado la ruptura de esta distinción patriarcal vía la politización de lo privado y el acceso equitativo de las mujeres al ámbito público (Aguilar, 1997:31-34). En el contexto latinoamericano, Ana García señala que

“respecto a la ciudadanía formal, las diferencias entre mujeres y hombres se han reducido a su mínima expresión en los últimos cincuenta años. En cuanto a la ciudadanía sustantiva, la situación es claramente diferente” (García y Gomáriz, 2001:206).

Coincidentemente, desde una perspectiva antropológica y con el auge de los movimientos indígenas, se ha señalado que muchos grupos étnicos se encuentran excluidos de las oportunidades y condiciones sustantivas para ejercer la ciudadanía formal. Así ha surgido un enfoque multicultural de la ciudadanía que enfatiza el respeto de la diversas identidades, normas y organizaciones propias de las diversas culturas existentes en un país y la necesidad de una “discriminación positiva” para que los grupos excluidos puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos ciudadanos (Bello, 2004). Como ha señalado Manuel Castells, “la concepción jurídico-política de la ciudadanía ha ido elaborando un estatus legal de ciudadanía igualitaria e indiferenciada, que en la práctica ha resultado ser excluyente de la pluralidad” (2004:37). Por el contrario, se argumenta que este enfoque multicultural lleva a la fragmentación de un estado-nación al enfatizar las identidades particulares sobre la identidad común como ciudadano, que ayuda a la cohesión socio-política de un país.

Las ciencias políticas nos recuerdan que el concepto de ciudadanía ha sido elaborado desde diversos marcos teóricos e ideológicos entre los que se destacan el liberalismo, el republicanismo y el comunitarismo. El enfoque liberal afirma el carácter individual de la ciudadanía, considerando que las personas son libres, soberanas, autónomas e iguales, y que los ciudadanos deben respetar los derechos de otras personas y cumplir con sus deberes cívicos acordados por el Estado. El enfoque republicano enfatiza el carácter ético y activo de la ciudadanía, argumentando la importancia de la participación política para el desarrollo de valores cívicos y la consolidación de un sistema político republicano. La concepción comunitarista plantea la preponderancia de los intereses colectivos sobre el interés individual, por

tanto la ciudadanía tendría como finalidad la defensa del bien común y de los valores compartidos por una sociedad (Perez Ledesma, 2004)

2.3.- La participación ciudadana como fenómeno socio político:

El concepto de “participación” es definido como la “acción y efecto de participar”, es decir se trata de “tomar parte” personalmente de una actividad o de un programa (temporal), o “ser parte o miembro” de una organización o de una comunidad (permanente). Observamos que desde su definición encontramos variaciones significativas entre el participar coyunturalmente de una acción y el participar sistemáticamente de una institución social. Existen diferentes formas de involucrarse en una actividad o emprendimiento, así como hay distintos ámbitos de la vida social donde cabe a las personas “tomar o ser parte”. En el caso de la participación ciudadana nos referimos a un ámbito societal específico, denominado por algunos autores como “ámbito público” en tanto se abordan asuntos de interés común para los miembros de una sociedad, y por otros autores como “campo político”, en la medida que interviene el Estado para normar ese asunto público que normalmente es objeto de disputa entre grupos sociales.

Para (Bourdieu, 1981), el “campo político” es un espacio de competencia por el poder. Lo describe de forma análoga al mercado económico: una relación de oferta de “productos políticos” como programas, conceptos, problemas, que realiza un grupo de profesionales de lo político, y una demanda de esos bienes por los ciudadanos que carecen de la posibilidad de producir políticamente. Desde un enfoque antropológico, (Balandier, 1992) considera que lo distintivo del campo político es la existencia de un poder definido como la capacidad de un(os) actor(es) social de dirigir a otros actores sociales. Sin embargo, señala la dificultad de diferenciar el campo político del económico y cultural.

Podemos considerar el “ámbito público o político” como una dimensión específica de la vida social donde los ciudadanos y las organizaciones compiten o concuerdan sobre las decisiones concernientes a los asuntos de interés común. Las fronteras del “ámbito público” han variado históricamente, así encontramos temas contemporáneos que hoy son objeto de discusión pública y de decisiones políticas, pero que décadas atrás no lo eran. Por ejemplo, la violencia intrafamiliar, las opciones sexuales, la contaminación ambiental, el salario mínimo, la subordinación de las mujeres, niños y etnias.

La ampliación del “ámbito público” ha sido fruto de las luchas de grupos excluidos por visibilizar sus demandas en un contexto de cambios culturales y educativos facilitados por la ampliación de las comunicaciones globales. Por el contrario, los sectores dominantes han contrarrestado la ampliación del “ámbito público” en temas que afectan sus intereses de poder, tratando de relegarlos al “ámbito privado”. Por ejemplo, al ámbito del mercado dominado por grandes empresas o al espacio de la familia dominada por el patriarca. Por estas razones, tanto el concepto teórico como el alcance real de la participación ciudadana, son una construcción histórica de los sujetos sociales en un contexto espacio-temporal determinado, dependiente de las condiciones existentes (sociales, económicas y políticas), de las capacidades de los sujetos (humanas y materiales) y de la correlación de fuerzas entre ellos.

Desde esta perspectiva del ámbito público, como espacio donde los ciudadanos y sus organizaciones debaten los asuntos de interés colectivo, se diluyen las distinciones que tratan de establecer algunos autores entre la “participación ciudadana” con la “participación social o comunitaria” o con la “participación política” (Cunill, 2003). Por el contrario, la identificación frecuente del “ámbito público o político” con la esfera de acción estatal, deja por fuera un sinnúmero de asuntos de interés común en los cuales los ciudadanos participan activamente, particularmente con el recorte de las

capacidades y espacios de los Estados en América Latina, ocurrido en las últimas décadas. Por tanto, es discutible la reducción del concepto de participación ciudadana a las interrelaciones con el Estado.

Sin embargo, la mayoría de las definiciones de participación ciudadana, como señala Cunill, se enfocan en “aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil” (2003:4). Esta relación del ciudadano con el Estado puede darse de forma individual u organizada, como aclara Mayorga señalando que la finalidad de la participación ciudadana es “para hacer valer sus derechos e influir en sus políticas y funcionamiento” (2000:21), lo cual implica la distribución más equitativa del poder y de los recursos básicos.

Desde la perspectiva de la incidencia en políticas públicas, la participación ciudadana cabe en todas las fases de su ciclo, desde el diagnóstico de la problemática, pasando por la elaboración de la política, la planificación e implementación de programas y proyectos, hasta el monitoreo y la evaluación de resultados e impacto. En regímenes democráticos, la elección y revocación de autoridades de gobierno se realiza mediante la participación ciudadana en el sufragio (universal y secreto) de distintos candidatos que presentan los partidos políticos en un proceso debidamente organizado y dirigido por un tribunal o instituto electoral imparcial y transparente.

Sin duda, este enfoque de la participación ciudadana ligado a las relaciones con el Estado resulta más sencillo heurísticamente para la investigación y para la promoción al acortar claramente el objeto de estudio, contrariamente a un enfoque más extenso a todo el ámbito público. En este sentido, Ortega Hegg define la participación ciudadana a nivel local como la “interrelación de la ciudadanía del municipio con su gobierno local, con el objetivo de incidir en su constitución vía las elecciones, exigir derechos, cumplir obligaciones, influenciar sus procesos decisorios y controlar su

gestión... la participación ciudadana en un régimen democrático comienza con la participación electoral... No obstante, la participación e incidencia en las decisiones de forma directa es cada vez más un valor que se impone en la democracia actual” (2002).

Esta definición contempla los distintos roles que pueden desempeñar los ciudadanos frente al Estado: elector, fiscalizador, contribuyente, asociado y proponente de políticas públicas. La participación ciudadana apunta a democratizar el Estado, pero requiere de la vigencia de un Estado de Derecho que implica la independencia de los poderes, el sometimiento de todos los ciudadanos a las leyes y normas emanadas de poderes designados democráticamente, y el respeto a las libertades y derechos humanos.

Los distintos ensayos de diversos autores y experiencias colectivas a lo largo de la región latinoamericana, aportan nuevos elementos al definir la participación ciudadana como “el conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de pleno derecho (derechos y deberes) dentro de una sociedad. La ciudadanía implica normas jurídicas que otorgan la calidad de ciudadano/a; conciencia de ser parte de la comunidad política y de ser acreedor/a de los derechos; obligaciones a cargo de las instituciones públicas para responder a los compromisos de participación de los derechos conferidos. Es importante relevar las obligaciones que implica la ciudadanía para con sus semejantes (por ejemplo, el respeto a los derechos de los demás) y para con el Estado (pagar impuestos, cumplir leyes), que son la contracara de los derechos que tiene legalmente y cuyo cumplimiento puede exigir al Estado.

La legislación relativa a la participación ciudadana, tiene como objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatorianos y montubios, y

demás formas de organización lícita de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios básicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

Hay que señalar que este enfoque de participación ciudadana no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley, tampoco la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas en conjunto con el gobierno. En su fundamentación, la legislación existente en varios países de Latinoamérica señala que la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues que su objetivo es convertir a los ciudadanos en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad.

Existen múltiples enfoques sobre los factores condicionantes de la participación ciudadana según los marcos teóricos, los estudios particulares o las experiencias políticas de los analistas. Una distinción básica entre dos concepciones ha sido planteada por Valles (2002:245-7): Por un lado, un enfoque de cálculo racional según el cual los ciudadanos/as hacen una valoración de los costos y los beneficios que obtendrían antes de decidirse a participar; y, por otro lado, un enfoque socio-cultural que enfatiza los valores y normas sociales que aprendió un ciudadano desde su niñez como los determinantes de su participación en una acción ciudadana.

A lo largo de la región latinoamericana podemos observar ambos tipos de condicionantes. Por ejemplo, en la adhesión de ciudadanos a los nuevos Consejos de Participación Ciudadana se pueden plantear varias hipótesis: por un lado, un cálculo de los beneficios que recibirá vía programas estatales o empleo público versus los costos de tiempo y esfuerzo para ir a reuniones o celebraciones. También, puede haber un factor de identidad político-ideológica amamantada desde la tierna infancia en el seno de una familia sandinista y reforzada por la vinculación con medios de difusión y organizaciones afines.

2.3.1.- Correlación entre participación ciudadana y otras categorías socio políticas: Queda planteado el interrogante: ¿el cálculo racional es necesariamente excluyente con el marco cultural o ambos factores pueden ser conjugados en distintas formas? Diversos estudios han mostrado una correlación fuerte entre participación ciudadana y variables como:

a.- El género; en muchas sociedades el rol de la mujer está centrado en el ámbito doméstico mientras que el hombre se ocupa del ámbito público.

b.- El capital social; la participación solidaria en organizaciones civiles y redes sociales facilita la intervención ciudadana en asuntos de interés común (Wallace Salinas, 2002:20).

c.- El nivel escolar; una mayor educación facilita el acceso y análisis de información y desarrolla capacidades de expresión e intervención ciudadana (Dowse y Hughes, 1982:369-376). La relevancia de la información y la educación como condicionantes de la participación ciudadana ha sido destacado por Dalton, quien ha identificado el factor llamado “movilización cognitiva” como un facilitador del crecimiento de la

participación ciudadana tanto en cantidad de personas como en la sofisticación de los métodos usados: “La movilización cognitiva implica dos desarrollos separados: primero ha habido un descenso del costo de adquirir información política y, segundo, ha existido un aumento de la capacidad del ciudadano para procesar información. La movilización cognitiva significa que más ciudadanos ahora tienen recursos y habilidades necesarias para abordar el complejo mundo político y tomar sus propias decisiones” (Dalton, 1996:21).

2.3.2.- Participación ciudadana y estructura social: Una categorización tradicional de los condicionantes de la participación ciudadana se vincula con la visión arquitectónica de la sociedad como una estructura compuesta por tres dimensiones o subsistemas interconectados –económico, político y cultural– en cada uno de los cuales pueden identificarse condiciones que facilitan la participación ciudadana (y su ausencia la obstaculiza):

a.- A nivel económico, la satisfacción de las necesidades materiales básicas, la ruptura de los lazos de dependencia y explotación, la existencia de medios de comunicación y transporte que faciliten los flujos informativos y las reuniones colectivas.

b.- A nivel político, el Estado de Derecho, la vigencia de derechos individuales y colectivos tales como la igualdad ante la ley, libertad de expresión, movilización y organización, la elección y revocación de dirigentes y su control por las bases.

c.- A nivel cultural, el acceso a información veraz y educación básica, el respeto a la diversidad cultural, el predominio de concepciones favorables a la participación, el sentimiento de integración social, y los valores de justicia, equidad y solidaridad.

Hay que recordar que el ejercicio de la participación ciudadana está mediado por la cultura política predominante, incluyendo el nivel de conocimiento sobre los derechos y deberes.

En este sentido, los grupos sociales hegemónicos tratan de mantener la pasividad de la ciudadanía y su aceptación de la exclusión social que padecen, mediante la difusión de un conjunto de representaciones y creencias que justifican el *status quo* como “natural”. Por ejemplo, en América Latina diversos estudios han mostrado que la mayoría de los funcionarios públicos carecen de una concepción de ser un “servidor público” obligado a rendir cuentas e informar su gestión; por otro lado, los ciudadanos no tienen la costumbre de pedir cuentas e informes a los empleados públicos que manejan fondos originados en los aportes de los contribuyentes. Sin embargo, se observa en la región una creciente conciencia en los ciudadanos/as de sus derechos y sus responsabilidades gracias a la labor educativa que realiza un amplio sector de organizaciones civiles y los ejercicios de seguimiento de políticas públicas y de auditoría social de presupuestos municipales y nacionales, en muchos casos con apoyo de la cooperación externa.

El reconocimiento a las distintas identidades culturales de un estado-nación, que implica muchas veces una autonomía relativa en un territorio culturalmente homogéneo (por ejemplo, regiones de Bélgica o España), ha sido señalado como una tendencia a la “fragmentación” de la ciudadanía. Frente a esta situación aparece un factor condicionante clave en el siglo XXI que destaca Castells (2004): el proceso de globalización que – contrariamente a la fragmentación– tiende a la trans-nacionalización de la ciudadanía, como son los espacios regionales con sistemas políticos consensuados (por ejemplo, la Unión Europea).

Sin embargo, la globalización ha limitado los derechos ciudadanos de carácter económico, social y cultural “dado que el proceso de

globalización económica impone la ley de los grandes mercados financieros por encima de las decisiones y de los criterios sociales negociados democráticamente por los Estados; la consecuencia inmediata de esto se traduce, por ejemplo, en un retroceso en la protección social de los ciudadanos...”(Castells, 2004:44).

Una expresión de la globalización son las corrientes migratorias del Sur al Norte y entre polos económicos de un territorio en función de las inversiones transnacionales; esta expresión plantea nuevos retos al concepto de ciudadanía ya que esa creciente población requiere del reconocimiento de sus derechos civiles, sociales y económicos y, eventualmente, de sus derechos políticos si opta por un proceso jurídico de nacionalización. Sin embargo, hay que reconocer dos situaciones muy distintas que señala Sojo (2002:125): “Los ciudadanos modelo de la globalización son los ‘híper- ciudadanos’... que transitan los flujos transnacionales de comercio, la información y el capital. Los demás quedan en una condición ‘pre-ciudadana’ que carece de los beneficios más elementales de la pertenencia ciudadana...”.

Desde una perspectiva histórica se pueden distinguir condiciones de “larga duración” que las sociedades han construido durante siglos a fin de responder a sus necesidades comunes de reproducción material, organización social y orientación de su acción. Se trata de elementos estructurales de lenta transformación por su “peso inercial”, tales como el modo de producción, los sistemas políticos, las cosmovisiones religiosas y sus instituciones.

Por otro lado, existen las condiciones coyunturales que son un conjunto de acontecimientos de distinta índole (catástrofe natural, agresión colectiva, nueva autoridad o ley) que ocurren en un corto plazo y que afectan a la ciudadanía motivando su participación muchas veces con el apoyo de una organización y/o un líder carismático. Estos factores

coyunturales son “aceleradores de la historia” que pueden provocar experiencias ciudadanas que facilitan la constitución de una identidad común de los individuos involucrados en torno a ciertos intereses percibidos como homogéneos, todo ello ligado al desarrollo de un compromiso con el cambio histórico (Serrano Caldera, 2001). Estos tres aspectos (experiencia, identidad, compromiso) facilitan el tránsito de una participación individual del ciudadano a una experiencia colectiva propia de un movimiento social que puede incidir con mayor efectividad en la transformación del *status quo*, sea el rechazo de una medida que afecta sus intereses o la aprobación de una política que responda a sus derechos (Serra Vázquez, 2003).

2.3.3.- Formas de participación ciudadana: En la literatura académica encontramos diversos criterios de clasificación de la participación ciudadana, denominados indistintamente “tipos”, “formas” o “niveles”. Este artículo menciona las categorías más relevantes para el estudio y para la promoción de la participación ciudadana. Comenzamos con las categorías dicotómicas sencillas y luego abordamos tipologías complejas.

a.- Formal, sustantiva, ejercida: la primera se refiere al reconocimiento jurídico de la participación ciudadana, mientras que la “sustantiva” apunta a la existencia de condiciones necesarias para poder implementarla. Sin embargo, pueden existir esas condiciones y los ciudadanos no participan. Por eso Maihold plantea la categoría de “ejercida” para referirse al uso activo de las condiciones materiales y formales para participar (Maihold y Córdoba, 2001). En otros términos se distingue el ámbito normativo y material de su práctica real.

El primero es una condición necesaria pero no suficiente para una ciudadanía activa. Esta meta requiere, en primer lugar, de un marco jurídico que recoja los derechos de participación ciudadana en sus tres ámbitos (civil, político, socio-económico); en segundo lugar, de políticas públicas

que brinden las condiciones sustantivas necesarias; y en tercer lugar, se trata de acortar la brecha entre dichas normas (que plantean un “deber ser”) con la práctica concreta de la participación ciudadana a través de diversas medidas (información, educación, concertación, organización).

b.- Directa o representativa: La primera alude a la acción personal de gestión de un(os) ciudadanos(s) ante instituciones del Estado (por ejemplo, reclamo por servicios, elección de gobierno) y, la segunda, se refiere a una forma de participación indirecta en la gestión pública a través de representantes o delegados nombrados por los ciudadanos/as (por ejemplo, Comité de Desarrollo Municipal). Ya mencionamos que por razones demográficas y prácticas predominan en las sociedades modernas las formas representativas. La calidad de dicha representación depende de varios factores: la legitimidad de la elección del delegado, la consulta previa de los asuntos a gestionar o acuerdos a tomar con otros actores y a la información/rendición de cuentas del líder ante sus representados. La carencia de estas condiciones, observable tanto en organizaciones civiles como políticas, lo cual resta legitimidad a la participación de líderes o delegados en asuntos públicos, quienes se habitúan a tomar acuerdos con otros actores sin consensuarlos con sus representados.

c.- Individual o colectiva: Estas categorías se asemejan a las anteriores pero tienen una diferencia: el primer caso se refiere a la participación de un solo individuo en la gestión pública de su interés particular, sea directamente o a través de un delegado (por ejemplo, solicitud, queja o propuesta). En cambio, el segundo caso alude a un grupo social o un colectivo de personas que participan de forma conjunta en la gestión de un interés común, sea directa o indirectamente. Obviamente, la superación de problemas sociales requiere de una participación colectiva y organizada, aunque hay individuos que prefieren buscar una solución personal, especialmente cuando tienen “contactos” con funcionarios o puertas traseras de acceso (por ejemplo, el soborno).

c.- Coyuntural o permanente: Considerando el lapso de tiempo de la participación ciudadana, se distingue una forma transitoria y puntual de participación (coyuntural) en asuntos inmediatos, y otra de carácter sostenido o permanente vinculada a organizaciones y estrategias de mediano o largo plazo. La solución de problemas complejos y la necesidad de incidir y monitorear la gestión pública requiere de una participación ciudadana permanente o al menos con la frecuencia suficiente para cumplir sus funciones con eficacia. Sin embargo, en coyunturas críticas donde están en juego intereses ciudadanos clave, se requiere de una participación ciudadana amplia y beligerante para defender sus derechos.

d.- Convencional e informal: La primera categoría se refiere a las formas de participación ciudadana que están enmarcadas en las vías legales y aceptadas de participación, mientras que las formas no convencionales o informales aluden a tipos de acción que van más allá del marco jurídico según la capacidad y la creatividad de los/as ciudadanos/as. Estas últimas se observan cuando las vías convencionales han sido agotadas sin resultados para la ciudadanía o cuando el régimen político restringe las libertades básicas. La experiencia demuestra que muchas veces los gobiernos no escuchan las demandas ciudadanas canalizadas por medios legales y pacíficos, hasta que el conflicto escala y explotan métodos violentos de lucha como cortes de rutas, quema de llantas y enfrentamientos con la Policía provocando heridos y muertos. Esta situación repetida provoca un descrédito de las formas convencionales de participación y una tendencia a usar métodos alternativos a pesar de sus riesgos y de la desaprobación de muchos ciudadanos.

e.- De arriba hacia abajo o viceversa: Esta categoría identifica la dirección de la iniciativa y organización de la participación ciudadana. El primer caso es el más común ya que se trata de una participación ciudadana promovida desde los altos funcionarios de gobierno, de partidos

o de otras organizaciones, mientras que la segunda opción se refiere a un proceso de participación ciudadana que ha nacido desde la gente de “base”, las comunidades y los grupos locales, y se va extendiendo en ámbitos sociales y territoriales más amplios a medida que genera consensos y acumula fuerzas. Esta clasificación se relaciona con los temas o asuntos que motivan la participación ciudadana. En el primer caso son cuestiones decididas a nivel central y que tratan de ser “inducidas” a nivel local, mientras que la segunda opción abarca temas propios y prioritarios de la población participante e implica que existe un nivel de autonomía de la ciudadanía y sus organizaciones de base. El reto sería planear un proceso participativo en doble vía que inicie en cualquiera de los dos extremos, pero que garantice el consenso en las decisiones.

f.- Según la geografía política donde ocurre la participación ciudadana se puede distinguir una tipología que comprende la participación en una escala que va desde el nivel micro: comunal y municipal, pasando por el ámbito departamental o regional, hasta alcanzar un espacio supranacional. Lógicamente, a mayor amplitud espacial se requiere una mayor fortaleza en la comunicación, coordinación y organización de los ciudadanos participantes para poder interlocutar con las instituciones políticas correspondientes.

g.- Información, consulta o decisión: Una clasificación muy utilizada. Se basa en las oportunidades que tienen los ciudadanos frente a las instituciones políticas. Un primer nivel es contar con la información sobre la política o acción pública que se ha aprobado; un segundo escalón es la consulta a los ciudadanos sobre decisiones públicas antes de ser implementadas (pero la decisión final queda en otras manos); y, un tercer nivel, es la oportunidad de que los ciudadanos tengan voz y voto en las decisiones que se toman sobre asuntos públicos, es decir que sus propuestas (fundamentadas, legitimadas y factibles) sean “vinculantes” u obligatorias para los funcionarios públicos como plantean algunos autores.

A este último nivel debemos aspirar para contar con una ciudadanía activa y propositiva.

h.- Retórica, obligada o consciente: Esta clasificación enfoca el grado de voluntariedad y conocimiento de los ciudadanos participantes en alguna acción cívica. El primer caso (retórica) alude a un nivel verbal de participación que se queda a nivel discursivo sin actividades prácticas, el segundo caso significa que existe una participación real de los ciudadanos pero condicionada por una obligación o incentivo material que ofrecen los “promotores”, y el tercer nivel ocurre cuando los/as ciudadanos/as están conscientes de la situación, aprueban las acciones propuestas y participan voluntariamente por convicción. Sin duda que este último sería la meta en un proceso de construcción de una ciudadanía activa, autónoma y propositiva.

i.- Ciclo de políticas: En el ámbito de la formulación y ejecución de políticas públicas, programas de inversión y proyectos de desarrollo, se distinguen los niveles de participación ciudadana según las etapas del ciclo de estos procesos: diagnóstico, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. Generalmente, la participación ciudadana se reduce a brindar información en la primera etapa del diagnóstico. Sin embargo, es recomendable una participación ciudadana sistemática en todas sus etapas, particularmente en el monitoreo, evaluación y retroalimentación de su implementación.

j.- Áreas de participación: Algunos autores clasifican la participación ciudadana conforme las áreas o temáticas que abordan. Así, Wallace (2002) distingue tres áreas básicas: a) formación de políticas públicas (facilitando la intervención de intereses ciudadanos); b) acción legislativa (iniciativa de ley, referéndum, revocación del mandato de autoridades electas); c) Prestación de servicios públicos (transferencia o cogestión).

k.- Según los resultados de la participación ciudadana.- se pueden clasificar en experiencias que producen resultados inmediatos y visibles, a diferencia de otros procesos cuyos resultados son a mediano/largo plazo o de carácter no tangible (por ejemplo, conocimientos). En este último caso es más difícil que el primero mantener motivada la participación ciudadana; el reto estaría en articular ambos. Otro enfoque de los resultados es ver si éstos son o no son satisfactorios para los ciudadanos, por su baja calidad o porque se limitan a un sector de la población; la insatisfacción desmotiva la participación ciudadana.

Una de las clasificaciones clásicas de participación ciudadana fue elaborada por Arnstein (1969) a partir de la evaluación de programas de participación ciudadana de población pobre afro descendiente en nuevas urbanizaciones de Estados Unidos en las que encontró una variedad de situaciones que se resumen en siete niveles, desde los casos más débiles de participación ciudadana hasta los más consolidados:

-Manipulación: se forman comités consultivos donde los ciudadanos son persuadidos por los funcionarios sobre la decisión a tomar.

-Terapia: los ciudadanos participan en sesiones de “educación” y cambio de valores y actitudes para que se integren mejor a la sociedad.

-Información: se brinda a los ciudadanos información sobre sus derechos, deberes y opciones, aunque pocas veces es una comunicación de doble vía con los tomadores de decisión.

-Aplacamiento: se permite la participación de representantes de los ciudadanos en comités o juntas donde se acuerdan los planes y acciones; los representantes pueden expresar sus opiniones pero están en minoría.

-Concertación: los ciudadanos y sus organizaciones participan como socios con las instituciones ejecutoras del programa, las decisiones se toman en forma conjunta entre todos.

-Poder delegado: los ciudadanos tienen mayoría de votos en los consejos o juntas directivas del programa, o tienen poder de veto de las decisiones que tomen las instituciones ejecutoras.

-Control ciudadano: los ciudadanos toman las decisiones en la formulación del programa y manejan su administración, pudiendo negociar acuerdos con instituciones estatales y otras.

2.3.4.- Elementos objetivos y subjetivos de la participación ciudadana (tipología): Desde una conceptualización de la participación ciudadana a partir de la categoría filosófica y sociológica de la “praxis”, se la ha definido como una actividad práctica y reflexiva de reproducción y transformación de la realidad social, al mismo tiempo que desarrolla la identidad colectiva y la capacidad de autogestión del actor o sujeto social. La participación ciudadana se compone de elementos “objetivos” como las actividades y sus resultados (leyes, políticas, servicios) y elementos “subjetivos” como los conocimientos, sentimientos, valores e intenciones. Ambos componentes están interrelacionados y en procesos dinámicos de cambio (Serra Vázquez, 2003).

Como se muestra en el Cuadro 1, en base a estas premisas se puede construir una tipología de participación ciudadana según el grado de desarrollo de sus aspectos objetivos y subjetivos, el nivel de interrelación y el tipo de práctica.

Cuadro 1. Tipología de participación ciudadana

PARTICIPACIÓN EXPONTANEA	PARTICIPACION REFLEXIVA
---------------------------------	--------------------------------

Se caracteriza por una débil interrelación entre lo ideal y lo material, una mínima elaboración subjetiva (fines, conocimientos, valores) y una actividad práctica errática.	Se define por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.
PARTICIPACIÓN MECANICA	PRAXIS CREATIVA
Se define por una actividad de reproducción del sistema político existente, la actividad subjetiva es mínima en relación a la práctica, aceptándose acríticamente el status quo.	Se define por la producción de nuevos resultados con una actividad subjetiva dinámica en íntima relación con la actividad práctica, resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto colectivo e individual.

Cuadro 2. Tipologías de participación de la niñez y adolescencia

Hart	Goetz	Unicef	Banco mundial
Iniciativa niños/as, decisiones compartidas con adultos	Auto- Movilización	Análisis de situaciones y toma de opciones	
Iniciativa de dirección de niños/as	Iniciando ideas propuestas y proyectos		Creación social
Inicio por adultos compartidos por niños/as	Participación interactiva	Informado y consultado en la toma de decisiones	Aprendizaje social
	Participación funcional	Participación en actividades y procesos	

	Participación por incentivos materiales		
Consultado e informado	Participación vía consulta a niños/as	Elaboración y expresión de opiniones e ideas	Consulta
Acción ordenada con información	Participación en brindar información	Buscando información	Escuchando
Participación simbólica			Enfoque experto externo
Presencia decorativa			
Manipulación			

Fuente: Listen (2003: S)

En el Cuadro 2 observamos escalas de participación de la niñez que retoman muchas de las categorías que presentamos anteriormente para adultos. Se presentan diferencias según los enfoques de los autores, pero contienen elementos básicos en común en esa graduación de creciente participación: un nivel básico de información seguido de un nivel de consulta de los adultos en decisiones que les atañen para avanzar a un nivel de codecisión y cogestión entre adultos y niños/as, y llegar al utópico nivel de autogestión infantil.

En relación a la participación ciudadana a nivel local, existe en Centroamérica una valiosa propuesta elaborada por (Casasfranco, 2001) Los autores desglosan el tema de la participación ciudadana en cuatro dimensiones: las formas, los espacios, la amplitud y la incidencia de la participación ciudadana.

Cuadro 3. Tipología de participación ciudadana a nivel local

DIMENSION	POSICIONES	NIVELES DE PARTICIPACION
-----------	------------	--------------------------

	EXTERNAS	
Formas	De la utilización de parte de los grupos de poder al control ciudadano	Consulta puntual y a posteriori Consulta organizada a la ciudadanía Concertación institucionalizada Fiscalización y contraloría social Procesos autogestionarios
Espacios	Del centralismo al autogobierno local	Procesos centralizados por gobierno nacional Desconcentración a municipios Mezcla de descentralización y desconcentración Descentralización con autonomía local en construcción Descentralización con alto nivel de autonomía local
Amplitud	De la exclusión a la inclusión	Procesos limitados a unos pocos seleccionados Procesos con representantes de grupos organizados Procesos combinados asambleas y representantes Procesos con amplia participación en todo el ciclo
Incidencia	De lo asistencial a lo estructural	Alivio de efectos de una problemática Compensación de efectos de políticas públicas Procesos sectoriales de reforma Procesos integrales de reforma Procesos integrales de cambio estructural

Los autores incorporan un elemento condicionante clave de la participación ciudadana local, y es contar con un sistema político que permita un nivel suficiente de descentralización y de autonomía local, complementada con capacidad financiera y de gestión. También estos autores adicionan a la temática el debate sobre actividades asistencialistas, reformistas o de cambio estructural, presuponiendo que el cambio del sistema político y socio-económico es necesario para una vigencia de los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones.

Por último, desde la perspectiva del proceso de transformación de una participación ciudadana individual a una grupal que puede adquirir la categoría de movimiento social, se ha propuesto la siguiente tipología de

niveles de evolución y consolidación de la participación ciudadana (Serra Vázquez, 2003):

a.- **Dispersión individual:** En esta situación, los miembros de un sector social viven bajo iguales condiciones objetivas sin conciencia de una identidad común, fraccionados por múltiples divisiones subjetivas que buscan una salida personal vía clientelismo. Hay una aceptación pasiva del *status quo* –salvo protestas individuales efímeras contra el sistema dominante– y de la emisión del voto en elecciones.

b.- **Movimiento de protesta:** En este caso aparece una primera conciencia de intereses ciudadanos grupales frente a “enemigos” comunes que se expresa en movimientos contestatarios de corta duración y de carácter inorgánico y parcial, y donde la personalidad carismática de un líder cobra papel motivador fundamental.

c.- **Actor social institucionalizado:** En esta situación existe una conciencia de identidad colectiva que se expresa en la participación activa de gran parte de la ciudadanía, en forma organizada y permanente, en torno a un proyecto social propio, aunque estableciendo alianzas con otros actores y utilizando mecanismos legales de incidencia política.

d.- **Movimiento democrático solidario:** En este caso los ciudadanos organizados no sólo luchan por sus objetivos sectoriales sino que los trascienden al colaborar con otros actores sociales en la lucha por un proyecto liberador integral. A nivel interno, el movimiento actúa de forma organizada y permanente, basado en la democracia, la comunicación y la transparencia.

3.- LA PLANIFICACIÓN:

3.1.- Concepto de planificación: Los esfuerzos que se realizan a

fin de cumplir objetivos y hacer realidad diversos propósitos se enmarcan dentro de una planificación. Este proceso exige respetar una serie de pasos que se fijan en un primer momento, para lo cual aquellos que elaboran una planificación emplean diferentes herramientas y expresiones. La planificación supone trabajar en una misma línea desde el comienzo de un proyecto, ya que se requieren múltiples acciones cuando se organiza cada uno de los proyectos. Su primer paso, dicen los expertos, es trazar el plan que luego será concretado. En otras palabras, la planificación es un método que permite ejecutar planes de forma directa, los cuales serán realizados y supervisados en función del planeamiento. En una organización los directivos son quienes tienen que realizar los planes que serán regidos por la planificación. La operación y ejecución de los planes puede haber sido realizada por una única persona u otro individuo, que obligatoriamente tendrá que conocer y comprender el nivel de planeamiento que se ha querido o podido llevar a cabo. El sujeto que desarrolla los planes también puede ser quien tome las decisiones, aunque generalmente es establecida una estructura organizativa desde donde se establecen las normas y las políticas de la organización. Allí es donde se definen las funciones, roles y alcances de los integrantes. Cabe destacar que, aunque hay organismos que acuden a una planificación formal y sistemática, la planificación también puede concretarse de manera empírica en la vida cotidiana. Al igual que la administración, la planificación forma parte de la mayoría de las actividades de las personas, empresas y organizaciones de toda índole.

3.2.- Tipos de Planificación: Una vez que nos adentramos en el amplio tema de la planificación y que sabemos exactamente qué es lo que la planificación implica, es importante recordar que no todos siguen el mismo tipo de plan para la resolución del mismo tipo de conflicto ni para la consecución del mismo tipo de objetivo. La planificación es un proceso que permite determinar cómo una organización o persona puede llegar hasta el objetivo ideado y qué debe hacer para alcanzarlo.

Es por este fenómeno que diferentes autores han establecido diferentes modelos de planificación los cuales se analizan a continuación.

3.2.1.- Planificación estratégica.- Básicamente la planificación estratégica determina dónde una organización estará en uno o más años, cómo va a lograr llegar a esa posición y cómo podrá saber si está en la posición deseada. La planificación estratégica usualmente está orientada a toda la organización en sí y no a un proyecto o producto específico.

3.2.2.- Planificación situacional.- La planificación situacional consiste en la toma de decisiones y en el control sobre lo realizado, dependiendo del objetivo al que se aplique, y que esté de acuerdo a la situación, el ambiente, y la anticipación de los resultados deseados.

3.2.3.- Planificación prospectiva.- Este tipo de planificación se refiere a la planificación a corto plazo. Bajo este tipo de planificación los objetivos deben ser alcanzados en el futuro cercano.

3.2.4.- Planificación holística.- La planificación está enfocada a promover la necesidad de converger hacia una visión integrada de todos aquellos aspectos que intervengan en el proceso de planificación. La planificación holística es global y permanente; es un proceso integrado bajo una comprensión de tiempo continuo, en donde la visión de futuro se fundamenta en una visión del presente y a su vez tiene su razón de ser en el pasado.

Grafico de la Planificación Nacional “Plan nacional Por el Buen Vivir 2013–2017”. (SENPLADES, 2013)



Fuente y elaboración: Senplades

4.- EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

4.1.- Concepto de presupuesto participativo: El presupuesto participativo surge como una herramienta innovadora para facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto de un gobierno local, en el marco de promover la gobernabilidad democrática en el territorio. La participación social ha sido entendida como una acción individual, impulsada y estructurada desde agentes externos, por lo general, el Estado; estos agentes son los que definen las necesidades a satisfacer en la personas, lo cual supone que la población participa sin que necesariamente tenga una motivación propia, toda vez que no tiene consciencia de sus necesidades ni tiene la posibilidad de encontrar los mecanismos para satisfacerlas. En este contexto, la población carece de una participación efectiva en la vida nacional, y por la tanto está por fuera de los beneficios del desarrollo.

En general, en las políticas públicas, el elemento de la participación es incorporado como un elemento importante en sus estrategias. Sin embargo, en el proceso de elaboración, las decisiones surgen desde el centro de poder técnico y político y no desde las demandas y propuestas de la población en ejercicio de sus derechos ciudadanos. Pese a que en el

discurso de preconiza la participación en diferentes niveles de decisión de estas políticas y programas, en la mayoría de las experiencias latinoamericanas, ésta es prácticamente insignificante, y en el mejor de los casos se reduce a aspectos de ejecución o dotación de mano de obra como forma de cofinanciamiento.

A diferencia de este enfoque tradicional, el presupuesto participativo se sustenta en el entendido de que la participación social es una acción de la población que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. La participación de la población nace del derecho consustancial de los ciudadanos a construir de manera libre y responsable, en forma protagónica, la realidad en la que viven.

En el presupuesto participativo, la participación de la población no se reduce a una dimensión técnica. Esta tiene que ver, en lo fundamental, con el compromiso social de los involucrados en los procesos de participación, con la gobernabilidad como asunto público; es decir, de todos los ciudadanos y no solo de los gobernantes.

En este sentido, el presupuesto participativo se define como un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades de los ciudadanos hacia la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los fondos públicos.

En el presupuesto participativo se establecen las demandas locales, las prioridades de gasto e inversión del territorio, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del gobierno local. Cada una de estos elementos contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno local, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

Para conocimiento general, a continuación se presenta una tabla comparativa de presupuestos participativos del Perú del año 2002, basada en la ley nacional para los presupuestos participativos. Esta ley en general resume que para recibir recursos del Estado, se debe haber aprobado previamente una metodología general para el ejercicio de participación en cuestión.

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

CASO	VILLA EL SALVADOR (LIMA)	ILO (MOQUEGUA)	SÁNCHEZ CARRIÓN (LA LIBERTAD)	PROV. MORROPON SANTO DOMINGO (PIURA)
INDICADOR				
EXISTENCIA DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL PARTICIPATIVA	- 3 Planes de Desarrollo de Villa el Salvador de carácter participativo	Existencia de Plan de Desarrollo Sostenible	Programa de desarrollo Rural	- Plan estratégico Provincial, el Plan Estratégico Distrital y el Plan de Acción Zonal – PAZ
MODELOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA	- Agencias Municipales de Desarrollo.	Consejos de Desarrollo y los Comités de Gestión.	Juntas vecinales	- Comités distritales de concertación
PROCESO METODOLÓGICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignación presupuestal. 2. Convocatoria 3. Concertación temática y territorial. 4. Definición de prioridades y decisión. 5. Elaboración de proyectos y ejecución. 6. Evaluación y rendición de cuentas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación de reglamentos 2. Presentación del informe de resultados del año anterior. Priorización de ejes estratégicos. 3. Asignación de recursos para cada barrio o sector. 4. Selección y priorización de proyectos. 5. Plenaria: aprobación del presupuesto participativo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se determina en los planes estratégicos de desarrollo. 2. Esperar las propuestas de la ciudadanía. 3. Se rinde cuentas a la población 4. Se ha formado su comité de fiscalización de obra. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se define los techos presupuestales por eje estratégico 2. Se identifica y prioriza los proyectos por zonas. 3. técnicas) 4. Aprobación del Plan de Inversión 5. Monitoreo y 6. evaluación participativa
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	El 35% del FONCOMÚN se destina al Presupuesto Participativo. El 20% es aporte comunal que puede ser en	Proyectos Barriales: 20% Proyectos Sectoriales: 55% A favor de toda la localidad : 25%	Se destina el 25% de gasto de inversiones. (FONCOMÚN)	El 20% del FONCOMÚN es priorizado y ejecutado por los distritos

	trabajo de los propios vecinos.			
CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	NBI Población. Tributación	<ul style="list-style-type: none"> • A mayor cumplimiento de obligaciones tributarias, mayor puntaje. • A mayor inversión ejecutado en el territorio menor puntaje. • A mayor organización mayor puntaje. 	<p>Se prioriza las obras que tienen impacto y/o están acorde con los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo.</p> <p>Se toma en cuenta además la población beneficiaria, la cobertura de servicios básicos, el aporte comunal y la tributación.</p>	<p>Transversal al ámbito geográfico. Que beneficie a la mayor cantidad de población. Que complemente obras iniciadas anteriormente. Que respete el marco presupuestal aprobado. Prioridad a los caseríos no favorecidos con inversiones anteriores</p>

CASO	LIMATAMBO, PROV ANTA (CUZCO)	CANCHIS (SICUANI-CUZCO)	PROV. MORROPON-CHULUCANAS (PIURA)	SAN MARTÍN (AMRESAM)
INDICADOR				
EXISTENCIA DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN LOCAL	La planificación es constante y anual de común acuerdo entre la Municipalidad y el CCV. En este caso el proceso de concertación es anterior al proceso de planificación	Cuenta con Plan estratégico de Desarrollo desde 1998	Asamblea de Alcaldes con objetivos de concertar prioridades y orientar las inversiones al desarrollo. Existe un Plan estratégico provincial	AMRESAM agrupa a 77 municipalidades de la región. Cuenta con una institucionalidad y ayuda al fortalecimiento de los gobiernos locales.
MODELOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA	<ul style="list-style-type: none"> - La participación ciudadana se inicia con la creación del consejo comunal y vecinal – CCV, que viene a ser un órgano de alto gobierno. - El CCV esta conformado por los delegados de todas las comunidades campesinas del distrito (6 por c/u). 	<ul style="list-style-type: none"> - Los dirigentes de la zona urbana y rural toman decisiones en conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asamblea de alcaldes distritales. - Comités de desarrollo distrital de lucha contra la pobreza. 	AMRESAM Trabaja en apoyo técnico y facilitación a al organizaciones sociales
PROCESO METODOLÓGICO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. En el mes de diciembre de cada año se realiza el Consejo Comunal Vecinal para ejecutar el presupuesto participativo de la Municipalidad. 2. Los delegados deciden sobre el total del presupuesto Municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terminado el plan de desarrollo estratégico, se inician una serie de seminarios, talleres orientados a elaborar el presupuesto participativo con la ayuda de ONG's 2. En el proceso y luego de elaborarse el calendario de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Distribución espacial de techos espaciales. 2. Consulta publica – municipal identifican proyectos. 3. Presentación de avances en la inversión nivel provincial y aprobación de la matriz de proyectos. 4. Priorización de proyectos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Consejo Directivo del AMRESAM coordina y convoca a las 77 municipalidades 2. Se capacitan a facilitadores para el proceso de planificación en los ámbitos rural y urbano.

	<p>3. Previamente a la elaboración del presupuesto los miembros del Consejo y la oficina técnica informan y discuten en cada comunidad y en la capital distrital sobre los montos y posibilidades económicas del Gobierno local se les hace conocer los reportes que emite la DNPP del MEF y los de la propia municipalidad.</p> <p>4. Cada 3 meses se hacen directivas comunales.</p> <p>5. No se hace gasto fuera de los reglamentos.</p>	<p>trabajo de campo, participan 1000 organizaciones y se hacen talleres, Mesas de Concertación, etc.</p> <p>3. Modificaron el presupuesto heredado. Se inició en el año 1999 perfeccionándose en el 2000.</p> <p>4. Las instancias de decisión se toman junto a los líderes barriales y comunales en los diferentes territorios (urbano y rural).</p>	<p>5. Programación de los proyectos aprobados.</p> <p>6. Aprobación. Ejecución y evaluación.</p>	<p>3. Consolidan los planes priorizando a nivel de caseríos, distritos nivel provincial y luego regional.</p> <p>4. En su organización disponen de un <u>Comité Consultivo</u> y tienen el <u>Comité Ampliado</u></p> <p>Importante: Guardan distancia de la aplicación de las Mesas de Concertación, sustentan en las facultades que pudieran estar transfiriéndose</p>
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	<p>No hay un porcentaje asignado de manera explícita; pero en el ejercicio 200 fue de:</p> <p>FONCOMUN : S/. 762,000</p> <p>CANON MIN. : S/. 1,260</p> <p>INGRESOS PROPIOS: <u>S/. 60,000</u></p> <p>TOTAL ANUAL : S/. 823,260</p>	<p>- Del total del presupuesto aprobado para la municipalidad, el 20.76% se destina al presupuesto participativo.</p>	<p><u>FONCOMUN</u>.- El 20% de este fondo se presenta y ejecuta en inversión regional y para apalancamiento financiero.</p>	<p>Tienen un monto asignado de 2 millones de dólares, de diversas fuentes</p>
CRITERIOS PARA LA	<p>a) Las obras que tienen que estar dentro de los ejes</p>	<p>a) Cumplimientos de obligaciones tributarias.</p>	<p>a) El 44% del monto total asignado a los proyectos se</p>	<p>a) Infraestructura y salud</p> <p>b) Infraestructura productiva</p>

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	<p>temáticos del Plan de Desarrollo Distrital.</p> <p>b) Satisfacer necesidades básicas de servicios y de producción.</p> <p>c) Se prioriza obras de mancomunidad.</p> <p>d) Que la comunidad no haya sido beneficiaria en el anterior ejercicio presupuestal cualquiera sea el origen de los fondos.</p> <p>e) Los que el Consejo Comunal considere que por emergencia debe priorizarse.</p>	<p>b) Inversión Municipal en los últimos 3 años.</p> <p>c) Población que se beneficia con la obra y/o proyecto.</p> <p>d) Necesidades básicas insatisfechas.</p> <p>Compromisos y ofertas de los vecinos.</p>	<p>destina a infraestructura comunal.</p> <p>b) El 13% para sistemas de agua.</p> <p>c) El 8% para parques y plazas.</p>	<p>c) Infraestructura vial</p> <p>d) Infraestructura educativa</p>
---------------------------------	---	---	--	--

Análisis realizado por Carlos Grey a partir del cuadro comparativo desarrollado por el Eco. Ney Miranda, diseñada con la información proporcionada por las municipalidades ponentes del 1º Seminario-Taller Nacional de Presupuesto Participativo, Lima noviembre 2001. Foro Ciudades para la Vida

CAPITULO 2.- MARCO CONTEXTUAL Y REFERENCIAL

1.- LA CIUDAD DE BABAHOYO

1.1.- Historia de Babahoyo¹

La historia de la ciudad de Babahoyo está relacionada con una tribu prehispánica, denominada “Los baba hoyos”. En esta sección también se menciona la independencia, fundación, construcción de la vía pública, primeros incendios e inundaciones y otros factores que han dejado marcada la vida de la capital fluminense.

1.1.1.- Tribus prehispánicas.- Al tiempo de la llegada de los españoles al territorio de lo que hoy se conoce como república del Ecuador, específicamente en el territorio que corresponde a la actual provincia de Los Ríos existieron numerosas tribus identificadas como babahoyos, babas, palenques, mangaches, ojivas, quilchas y pimochas.

1.1.2.- Los babahoyos.- Los babahoyos eran guerreros de raza huancavilca. Se asentaban en forma escalonada hasta el pie de la cordillera y con ellos chocó el conquistador Benalcázar cuando descendió por los desfiladeros de Chimbo a tierra baja. Se evitó el choque armado al pactarse una alianza entre los invasores y los defensores de estas tierras. Posteriormente los españoles organizaron las Tenencias de Babahoyo y Baba, dependientes del Corregimiento de Guayaquil. Babahoyo tenía entonces las parroquias de Ojiva, Caracol, Quilca y Mangache. Baba tenía las de Palenque y San Lorenzo.

¹ Humberto Enrique Campi Maquilón, “Babahoyo De Ayer y Hoy”, Primera Edición 1994.

La fundación española de Babahoyo la hizo un caballero rico llamado Carlos Betember y Plazaert quien en 1756 compró unas cuadras y las donó a quienes quisieron avecindarse en la nueva población que tuvo el nombre de Santa Rita de Babahoyo.

1.1.3.- Babahoyo en la independencia.- En 1821, debido a la traición del coronel Nicolás López de Aparicio que se pasó a las filas realistas, Babahoyo fue un campamento donde flameaban alternativamente la enseña bicolor de los patriotas y el estandarte de Castilla. La misma ciudad hospedó al presidente de la Audiencia Aymerich, al coronel español Tolrá y al general Sucre (en noviembre se firmó un armisticio entre Sucre y Tolrá). Una vez consolidada la independencia en 1822, Babahoyo estuvo representado en el Colegio Electoral del Guayas y sus diputados tomaron asiento junto a los diputados de Baba, Caracol y Puebloviejo. Por la ley colombiana de división territorial de 1824, Babahoyo continuaba adscrito a la provincia de Guayaquil en calidad de cantón.

1.1.4.- Babahoyo en los chihuahuas.- En los comienzos de la República, en la época de la llamada "patria boba", cuando frecuentaron las pugnas intestinas y se desataron las batallas llamadas de los Chihuahuas, Babahoyo fue ocupado por el ejército del general Isidoro Barriga que terminó derrotado por el general Juan José Flores en la batalla de Miñarica, el 18 de enero de 1835. Diez años después, en 1845, el general Flores, Presidente de la República, enfrenta la revolución "marcista" y se defiende en su hacienda "La Elvira" próxima a Babahoyo y allí resiste durante más de un mes hasta que al fin se ve precisado a negociar. Como resultado de esto se firmó el convenio de "La Virginia" que es el nombre de otra hacienda de Babahoyo, residencia de José Joaquín Olmedo. En virtud de este convenio, Flores "se separa del ejército y se retira a Europa por un mínimo de dos años pero conservó su grado, sus honores, su renta y un regalo de 20.000 pesos para que tuviera agradable pasar en el viejo mundo".

1.1.5.- Las balsas.- Indiscutiblemente se ha comprobado que desde muchos años antes de la llegada de los españoles a lo que hoy es el Ecuador, los aborígenes usaban como servicio de transporte fluvial el sistema de balsas para sus transacciones comerciales.

Se menciona que el piloto Bartolomé Ruiz y Estrada que desembarcó en las costas de lo que hoy es el Ecuador, el 31 de Septiembre de 1526, encontró en el segundo viaje una balsa tripulada por aborígenes que se componía de unas 20 personas entre hombres, mujeres y niños y un valioso cargamento, balsa que fue apresada por el peninsular Bartolomé Ruiz y Estrada en las cercanías de Manta, posiblemente Jaramijó, hoy Provincia de Manabí, con lo cual queda plenamente comprobada que los aborígenes antes de la llegada de los españoles usaban el sistema de balsas fluviales y marítimas para sus transacciones comerciales y que, luego, aún en la época colonial continuaron usándolas hasta los albores de la época republicana.

Refiriéndose a las balsas, ya en los inicios de la Independencia habían grandes balsas en Guayaquil, verdaderos hoteles flotantes cuyos propietarios eran caballeros pudientes entre las cuales podemos mencionar la balsa propiedad del Señor Agustín Barreiro Burgos, más tarde acaudalado agricultor de Babahoyo y que, una vez creada la Provincia de Los Ríos, fue merecidamente su primer Gobernador. En la antigua ciudad de Santa Rita de Babahoyo, anteriormente conocida como Bodegas, por el año 1842 existió una magnífica balsa que era del respetable guayaquileño señor Pablo A. Indaburo, sin poder precisar cuándo y por qué desapareció, si por antigüedad o en alguno de los incendios que soportó aquel Babahoyo, entre ellos el del 30 de Marzo de 1867.

1.1.6.- Traslado de Babahoyo.- Después del voraz incendio del 30 de marzo de 1867 que duró hasta el 31 del mismo mes, dejando destruida casi

en su totalidad la antigua y populosa ciudad de Santa Rita de Babahoyo y Bodegas, el Gobierno ordenó el traslado de la ciudad a la ribera izquierda del río Babahoyo, compuesto por el río denominado “Pablo” y las confluencias de los ríos Caracol y Clementina, conocido también como “río seco”, por ser este un lugar de bañarse en la estación de verano. El traslado a la ribera izquierda se resolvió por cuanto este terreno es alto, de los llamados bancos y uno de los mejores de la histórica hacienda “Elvira”. Cedido el terreno necesario por parte de la propiedad de la hacienda “Elvira” de la familia Flores, el 30 de Abril de 1867, la nueva ciudad fue progresando rápidamente, habiendo avanzado ya desde Chorrillos (hoy calle 18 de Mayo), hacia el sur, llegando hasta las calles Correo (hoy Bolívar) y calle del Asilo (hoy “Sucre”). En este sector comprendido en las manzanas de las calles Malecón (hoy del mismo nombre), Comercio (hoy General Barona) y las transversales Correo (hoy Bolívar) y la del Asilo (hoy Sucre), se destinaron los espacios para la casa Municipal, hospital, escuela, y todas las dependencias gubernamentales.

1.1.7.- Fundación y alumbrado público.- El progreso era palpable en la ciudad. Se declaró fundada la ciudad de Nueva Babahoyo el 27 de mayo de 1869, siendo la capital de la provincia de Los Ríos. Su alumbrado era de petróleo (kerosén) por el sistema de faroles que eran encendidos a las seis de la tarde, esto siguiendo el antiguo sistema de serenos que se usaba desde la colonia. Este servicio se suspendía en las claras noches de luna para ahorrar r los gastos de combustible.

1.8.- Incendios en Babahoyo.- Habían pasado apenas siete años de su fundación, cuando sufre su primer y pavoroso incendio en el año 1876, del cual casi no se tiene mayores detalles. Como respuesta inmediata a este golpe dado por el enemigo de la propiedad, la ciudad sigue adelante en sus construcciones llegando ya en 1880, bien organizada, hasta la calle del “Asilo” (hoy Sucre) cuando otro voraz incendio destruyó completamente una manzana, la comprendida entre la

calles Malecón; reducida a cenizas esta manzana, desapareció todo el comercio y las familias que tenían sus propiedades quedaron completamente arruinadas. Repuestos los habitantes de la nueva ciudad de Babahoyo de este segundo incendio, con dinamismo comenzaron a reconstruir la parte quemada y seguir hacia adelante con sus actividades.

1.1.9.- Nuevas construcciones y estructura de la vía pública.- A continuación se detalla la construcción de las calles principales, viviendas, la iglesia y otros aspectos del Babahoyo de ayer.

a.- Calles principales y Vía Flores.- Los estudios de la vía Flores fueron ordenados por el presidente Dr. Gabriel García Moreno, allá por el año 1871, iniciándose los trabajos en 1873, sin mayor intensidad. Estando de presidente de la república el Dr. Antonio Flores Jijón; se demostró mayor preocupación por la vía y se compró el puente de hierro de “El Palmar”, pedido en Alemania en la suma de S/. 10.700; y, en 1891, estando de gobernador de la provincia de Los Ríos el señor Don Martín Icaza Paredes, inauguró la obra al calor del pronunciamiento de un magnífico discurso, y con la bendición del obispo Barriga.

Para 1880, la nueva ciudad de Babahoyo tenía ya dos calles longitudinales: la calle Malecón y la calle Comercio (hoy General Barona) y una tercera que, saliendo de la calle Chorrillos (hoy 18 de Mayo) avanzaba hasta la calle Seguridad (hoy Pedro Carbo). Estas eran muy angostas, manteniéndose la costumbre de tiempos coloniales.

b.- Viviendas.- Para esta fecha ya existían casas muy bellas en Babahoyo; su construcción era de madera fina y estilo colonial, algunas con techado de zinc, otras con tejas, y otras con cade bijao. Las casas de construcción de madera eran muy elegantes; en su mayoría, sus fachadas eran de galería con ventanales, con cortinas de lona fina, estilo todavía colonial como se acostumbraba en aquellos tiempos.

c.- Iglesia.- En ese tiempo ya estaba construida la iglesia matriz de Las Mercedes; su construcción era de madera fina, con paredes de caña revestida de quincha (arcilla), y su techado era de tejas (Industria Samborondeña). Con sus hermosísimas torres de estilo morisco, era una gran iglesia para aquella época; además, tenía balaustres bien torneados, de madera fina y en el altar mayor relucían las molduras doradas.

d.- Otros.- En la época ya existía, cubriendo completamente una manzana, el edificio gubernamental, ubicado en las calles “Malecón”, “Correos” y “Comercio” (hoy Malecón, General Barona, Bolívar y Sucre). Este gran edificio de madera cubría todas las calles ya antes mencionadas; en él funcionaban la gobernación, la intendencia, el hospital, la colecturía, las bodegas de sal, el correo, una escuela religiosa administrada por una religiosa francesa y todas las demás oficinas fiscales de aquella época.

1.1.10.- Concejo Municipal Babahoyense.- A continuación se muestra la organización en los años: 1880, 1894, 1895 y 1897:

a.- Organización en 1880.- El concejo municipal de ese año estaba conformado de la siguiente forma: Señores Benjamín Mariño, Alcides Zúñiga, Antolín Quevedo, César A Vásquez; Síndico señor Rafael Solórzano, y secretario interino el señor . Teodomiro Gómez Elizalde.

b.- Constitución en 1894.- En el año de 1894, el Concejo Municipal de Babahoyo estaba conformado de la siguiente manera:

CUADRO N° 1 CONSTITUCIÓN DE 1894

CONCEJALES PRINCIPALES:	SECRETARIO MUNICIPAL:
------------------------------------	----------------------------------

José Núñez	Nicanor Oviedo
José Daniel Maldonado	Tesorero Municipal:
Manuel Ontaneda	Félix Salazar
José María Barona	Procurador Sindico:
Manuel Carrillo	Juan Daniel Barragán
CONCEJALES SUPLENTE:	Comisario Municipal:
José María Arroba	Fidel Pérez
Ramón Molineros	Secretario de la Comisaria Municipal:
Darío Pazmiño	José Vásconez
Reynaldo Bermeo	
J.F. Vallejo	

Fuente: Humberto Enrique Campi Maquilón, “Babahoyo De Ayer y Hoy”, Primera Edición 1994.

Gobernaba la provincia de Los Ríos el señor Martín Icaza Paredes, hombre de marcado patriotismo que trabajó mucho por el adelanto de la educación y de manera muy especial por la construcción del hospital. Era guayaquileño, pero apreció mucho a la provincia de Los Ríos y de manera muy notable a su capital Babahoyo; estuvo como secretario de la gobernación el señor Ezequiel Calle. El jefe político era el señor Amador Rivera Escandón: comisario general de la provincia y del cantón Babahoyo era don Rafael Larenas; contaba también con un primer amanuense, tres inspectores y treinta vigilantes o policías para nuestra época. Esta cantidad de personas era suficiente para el control de la ciudad, ya que no existía por esos años aún la plaga de hampones, asaltantes, drogadictos de la actualidad.

c.- Constitución en 1895.- En el año 1895, el concejo municipal estaba conformado por: Presidente, señor Manuel de J. Castillo; por los concejales J. R. Vergara, José María Barona, Coronel José Daniel

Maldonado y Antonio F, Crespo; actuaba como secretario el señor Manuel Oviedo. El concejo municipal de Babahoyo ante el triste episodio histórico denominado “la infamia de la bandera, venta del buque Esmeraldas”, con altivez y toda energía protestó por tamaña traición a la patria efectuada por el gobierno que regía el Ecuador en ese año.

d.- Constitución en 1897.- En ese año, por ordenanza del Ilustre Concejo Municipal de Babahoyo fue creada la parroquia Barreiro, en honor al señor Agustín Barreiro Burgos, -quien fuera el primer gobernador de la provincia de Los Ríos y en cuya administración demostró mucha preocupación por la educación mediante la donación de sus sueldos para la escuela-. Era presidente del Concejo Municipal el señor M. Calixto, y secretario el señor Teodoro Elizalde; la ordenanza fue presentada para discusión en los días 21, 22 y 25 de mayo y puesto el ejecútese en el mismo mes y año por el jefe político del cantón, señor Fidel Castillo y actuando el secretario señor Carlos A. Silva.

1.1.11.- Mejoras de la ciudad.- En el año 1894, con apenas un cuarto de siglo, la ciudad había progresado bastante. A continuación se detallan algunos de sus logros:

- Edificio de la gobernación
- Hospital
- Colegios
- Escuelas de niñas dirigidas por las Hermanas. de la Caridad
- Un cuartel
- Dos iglesias pintadas al óleo, todas ellas al estilo colonial o semi colonial.

1.1.12.- Incendios en 1901-1902.- Fue en los años 1901 y 1902 que Babahoyo fue desbastada por dos voraces incendios: el de 1901 que destruyó 5 manzanas, y el de 1902 que terminó casi con toda la ciudad

quedando apenas un pequeño sector de la calle 10 de Agosto, desde la calle Pedro Carbo hasta la calle Chorrillos, por un lado, y las propiedades de las Madres Marianitas, la Capilla entre Malecón y Chorrillos (hoy 18 de Mayo). Sobre las cenizas de los grandes incendios de 1901 y 1902 los babahoyenses con dinamismo y patriotismo, con ese amor grande a su terruño, comenzaron a construir la nueva ciudad.

1.1.13.- Estructura de la vía pública.- La estructura de la vía pública de la ciudad de Babahoyo se la detalla a continuación:

a.- Calles en 1902.- Para 1902 la ciudad ya había avanzado en sus construcciones viales con las calles longitudinales: Malecón, Comercio, y Municipalidad actualmente General Barona y 10 de Agosto respectivamente; esta calle apenas llegaba a la calle transversal denominada entonces Porvenir (hoy Eloy Alfaro). La calle Malecón, con casas construidas a distancia, avanzaba hasta el costado del Cementerio General; la calle Comercio apenas llegaba hasta la calle Impulso y, ya en potencia con sus covachitas y solares comprados, estaba hasta el comienzo de la calle 18 de Mayo lo que hoy se conoce como calles Rocafuerte y Martín Icaza Paredes, respectivamente. Las calles eran completamente angostas y de estilo colonial hasta 1902.

Reducida la ciudad en cenizas, el Concejo Municipal de 1902, con una gran visión a futuro, oportunamente procedió a la expropiación de las fajas de terrenos necesarias para el ensanchamiento de las calles, por lo cual es actualmente una bella ciudad con sus anchas calles hechas a escuadra, que le dan la categoría de una gran ciudad; sus calles son tan anchas como pocas pueden haber otras en algunas ciudades del Ecuador.

De ahí en adelante y hasta la fecha, la ciudad de Babahoyo se ha desarrollado de manera sostenida, pero no como se debe desarrollar una capital de provincia, puesto que se mantienen todavía muchas falencias con respecto a la organización territorial y sobre todo debido al gran problema no resuelto originado en la ubicación de la ciudad, en la cuenca

baja de del río Guayas, con un nivel de apenas tres metros a nivel del mar. Esta ubicación afecta gravemente a los asentamientos humanos que demandan la ejecución de rellenos, especialmente en los sectores periféricos para que sean totalmente habitables.

1.2.- Contexto Actual la Ciudad: La ciudad de Babahoyo cuenta con una extensión de 1076 km² de extensión territorial, distribuidos entre cuatro parroquias urbanas: Clemente Baquerizo, Camilo Ponce, Barreiro y El Salto; y cuatro parroquias rurales: Caracol, Febres-Cordero, Pimocha y la Unión. La ciudad tiene una población promedio de 153.776 habitantes; está ubicada a 63 km de la ciudad de Guayaquil y a 327 km de la ciudad Quito, capital del Ecuador.

Como capital de provincia se encuentran asentadas en su territorio la mayoría de instituciones públicas dependientes del gobierno central o nacional y de las funciones del poder público, tales como los Ministerios de Educación, Salud, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Inclusión Económica y Social, de Transporte y Obras Públicas, de Deportes, de Turismo, de Vivienda; Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Contraloría, por citar los más importantes.

La presencia de estos organismos ha dado lugar a la construcción de nuevas edificaciones como las Unidades de Vigilancia Comunitaria, edificios de la Función Judicial, el sistema de seguridad 911, Registro Civil.

2.- Participación Ciudadana en el GAD del cantón Babahoyo: El GAD del cantón Babahoyo hace esfuerzos por cumplir la ley de Participación Ciudadana y Control Social; no obstante, sus esfuerzos se ven limitados por la repetición de las mismas personas/dirigentes en los espacios de participación ciudadana. Este fenómeno impide la participación real de la ciudadanía, puesto que estos dirigentes ha logrado

cooptar espacios y herramientas vitales para la participación como son la silla vacía, el presupuesto participativo (que más adelante haremos el análisis), la asamblea cantonal y otros que están en las distintas leyes que regulan la participación ciudadana.

CAPITULO 3.- HIPÓTESIS

1.- Hipótesis general: La aplicación de los derechos y deberes en la participación ciudadana fortalece la transparencia de las inversiones del presupuesto participativo en el gobierno autónomo descentralizado del cantón Babahoyo.

2.- Hipótesis Específicas:

a.- El conocimiento de la sociedad civil sobre sus derechos políticos permite una buena intervención con enfoque de gobernabilidad.

b.- La capacidad de gestión incide en la participación de los delegados de la sociedad civil

c.- La elaboración de una propuesta de presupuesto participativo en el GAD del cantón Babahoyo beneficia a la sociedad civil

3.- Variables y operacionalización de variables:

3.1.- Variable independiente: Participación Ciudadana

3.2.- Variable dependiente: Presupuesto Participativo

3.3.- Operacionalización de las variables:

Variable	Definición	Indicador	Escala
Edad	Años cumplidos desde su nacimiento	Años	18 a 25 años 26 a 35 años 36 a 45 años 46 a 55 años 56 a 65 años

Sexo			Masculino Femenino
Grado de instrucción	Años de estudios alcanzados	Escolaridad	Ninguna Primaria Secundaria Superior
Espacios de participación ciudadana	Son espacios en donde las personas tienen “acción y efecto de participar”, es decir se trata de “tomar parte” personalmente de una actividad o de un programa (temporal), o “ser parte o miembro” de una organización o de una comunidad (permanente).	Espacios de participación ciudadana	Juntas Comités de control social Comités de participación comunitaria Veedurías ciudadanas Silla vacía Asamblea ciudadana
		Participación en alguno de los anteriores mecanismos y/o espacios	Si No Desconoce
		Participación en alguna movilización social	Si No Desconoce
		La participación ciudadana es efectiva para la solución de los problemas de los ciudadanos	Si No Desconoce
Presupuesto participativo	Es una herramienta innovadora para	Personas y sus organizaciones	Concejales Juntas parroquiales

	facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del Gobierno Local	que participan en los procesos de los presupuestos públicos locales	Líderes comunitarios Personas naturales Movimientos sociales
		A cuánto asciende el presupuesto del GAD Babahoyo?	Si No Desconoce
		Cómo se asignan los recursos para realizar las obras y demás obligaciones que tiene el GAD Babahoyo	Si No Desconoce

CAPITULO 4.- METODOLOGÍA:

1.- Diseño metodológico: La metodología de trabajo de la investigación, combina instrumentos cuantitativos y cualitativos tanto para la recolección de información como para la interpretación de la misma.

Se decidió la aplicación de una encuesta con preguntas cerradas, abiertas y de selección múltiple. Asimismo, se consideró oportuno la realización de entrevistas a hombres y mujeres habitantes de la ciudad de Babahoyo, y a funcionarios/funcionarias municipales, con el propósito de profundizar algunos aspectos de interés. Por último, se decidió emplear el método de grupos focales, para profundizar la información y recopilar datos que complementaran aquellos recogidos en la encuesta y en las entrevistas

Cada instrumento fue adecuado al contexto de cada uno de los lugares en los que se realizó la investigación, tales como tareas del hogar, su capacitación y las actividades de voluntariado que desarrollan. Consiguientemente, se identifica a cada una de las personas que se encuentran en los espacios donde se ejerce participación ciudadana y control social.

Para ordenar la información que permite cumplir los objetivos del estudio de caso, la encuesta se organizó en siete áreas de información:

- 1.- Sociodemográfica
- 2.- Ocupacional
- 3.- Experiencia organizativa
- 4.- Espacios de participación
- 5.- Estrategias individuales de participación
- 6.- Recursos para la equidad de género
- 7.- Transparencia informativa en el ciclo presupuestario.

1.1.- Grupos Focales.- “Entrevista grupal o grupos focales”, es una técnica que busca analizar los problemas en forma colectiva sobre una temática en particular, que es común y compartida por todas y todos. Los grupos focales son útiles cuando los problemas que se investigan son poco conocidos. Es una técnica adecuada también para obtener información sobre temas sensibles y/o personales, ya que en grupo es más fácil expresar opiniones y/o posiciones frente a los mismos.

En la investigación, la Guía de Grupo Focal, se organizó en 8 grandes temáticas:

1. Factores que facilitan la participación de las personas en las organizaciones
2. Factores que dificultan esta participación
3. Conocimiento sobre las fases del ciclo presupuestario municipal
4. Aspectos que facilitan la participación de las organizaciones en las diferentes fases
5. Aspectos que dificultan la participación
6. Aspectos que facilitan la incidencia de las organizaciones
7. Aspectos que dificultan esta acción
8. Existencia de agendas conjuntas de personas para participar e incidir en la planificación del presupuesto municipal

Las 3 primeras temáticas hacen referencia a la participación de las personas en sus organizaciones, las temáticas 4 a 7 proporcionan información sobre la participación de sus organizaciones en las diferentes fases del ciclo presupuestario municipal y la temática 8 recupera información sobre las alianzas y sinergias que se dan entre organizaciones de personas.

1.2.- Entrevista para funcionarios/as municipales.- La guía de

entrevista a funcionarios/as municipales recolecta información desde instancias oficiales respecto a la participación de las mujeres y sus organizaciones en procesos de planificación y presupuestación en el contexto de los municipios. Estas encuestas fueron aplicadas sólo en caso de no contar con la información de presupuestos municipales a través de encuestas a mujeres voluntarias o de otras fuentes, tales como la página web del municipio o documentos oficiales del mismo. Los temas que se abordan en la entrevista son los siguientes:

1.- Formatos de planificación, presupuestación y monitoreo de las instancias municipales.

2.- Recursos presupuestados del presupuesto municipal con el que cuentan las instancias, en la planificación del año 2013.

3.- Recursos ejecutados del presupuesto municipal con el que cuentan las instancias, para el año 2013.

4.- Número y tipo de normativas para institucionalizar los presupuestos (por ejemplo Ordenanzas).

5.- Número de cargos totales de decisión en la administración local/número de cargos de decisión en la administración local en la gestión municipal 2013.

6.- Presupuesto manejado por personas de la comunidad, en cargos de decisión en el Municipio, en la gestión 2013 (Anexos)

1.3.- Construcción de los instrumentos de recolección de datos: Encuesta a hombres y mujeres.- El estudio buscó realizar un acercamiento a la temática con fines comparativos. Por esta razón, uno de los instrumentos utilizados fue la “Encuesta cara a cara con preguntas

cerradas”. Esta herramienta cuantitativa permite comparar las respuestas obtenidas, ya que recoge la información de manera estructurada a partir de formular las mismas preguntas, en el mismo orden, a cada una de las personas que participa en las encuestas. De este modo, se captan en toda su profundidad las actividades de las personas, su situación, sus decisiones, sus presencias y sus ausencias, es decir, se posibilita conocer, entre otras cosas, si han participado en movilizaciones, en asambleas o en otro tipo de participación comunitaria.

1.4.- Sujetos y Unidades de Análisis:

1.4.1.- Sujetos: Los sujetos que formaron parte de la investigación, fueron ciudadanos de 18 a 65 años de edad, siendo tres de ellos miembros y representantes del municipio de Babahoyo, elegidos en el año 2012, con el nuevo período de gobierno local. Asimismo, se tomó en cuenta la participación de miembros del concejo municipal del período actual, incluido al alcalde municipal, El interés principal sobre estos sujetos fue por su cercanía con los asuntos públicos del municipio, quienes conocen la dinámica de participación ciudadana de la sociedad, más la participación de otros sujetos de la sociedad. En total, se consideraron a 15 personas para la realización de las entrevistas, teniendo en cuenta su ubicación en sectores estratégicos del municipio, entre los cuales unos estaban a favor y otros en contra de la gestión municipal, situación que constituyó un aporte válido para comprender la trayectoria de la participación ciudadana y gobernabilidad a través de la experiencia de un partido político que estuvo en el poder municipal durante un tiempo considerable.

1.4.2.- Unidades de análisis: Dentro de las unidades de análisis, se tomaron en cuenta, por un lado a ciudadanos y líderes comunitarios del municipio de Babahoyo; y por el otro, a los miembros del concejo municipal del período actual (2013).

1.4.3.- Instrumentos y procedimiento. Para la realización del estudio sobre gobernabilidad y participación ciudadana, se hizo necesario contar con los instrumentos tales como: marco teórico, marco histórico y marco contextual; basado en investigaciones bibliográficas. Asimismo, para el complemento del estudio en el municipio de Babahoyo, como trabajo de campo, se realizaron las entrevistas abiertas, a personas estratégicamente localizadas y que tienen una incidencia directa en la organización y participación ciudadana, es decir, a los miembros de juntas parroquiales y miembros del Concejo Municipal. Así también, se contó con el aporte de otros ciudadanos que han tenido conocimiento del desenvolvimiento de la participación en períodos anteriores de los gobiernos locales.

Se consideró la importancia de seleccionar a unas personas que pudieran representar cada sector del municipio de Babahoyo, de la manera siguiente: Representantes de los barrios o ciudadelas establecidos y reconocidos en el municipio, tanto a nivel urbano como rural, más tres miembros del concejo municipal, incluyendo al alcalde, lo que da un total de 25 entrevistas.

La finalidad fue comprobar si efectivamente se ha considerado equitativamente la participación de todos los sectores. Esto resulta ser una de las características del municipio de Babahoyo que más explica el fenómeno de la gobernabilidad y la participación ciudadana

CAPITULO 5.- PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

1.- DIAGNOSTICO DEL ACTUAL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL GAD DEL CANTON BABAHOYO

1.1.- Actores claves del Presupuesto Participativo: En la investigación realizada, se tomó en consideración los diferentes sectores donde se realizan las sesiones del presupuesto participativo del GAD del cantón Babahoyo, las cuales tienen lugar en las ciudadelas periféricas y en las parroquias urbanas y rurales del cantón.

Las instancias ciudadanas que participan son la comunidad en general; no se realiza una selección previa o algo parecido de los participantes por lo que durante la realización de las sesiones de trabajo se pudo observar que no hay un real conocimiento de los participantes de las razones ni de los objetivos por los cuales asisten a las reuniones convocadas por el personal del GAD del cantón Babahoyo.

La metodología aplicada para la realización de las sesiones del presupuesto participativo, es muy básica: convocatoria con 1 a 3 días de anticipación en el sector en que se va a intervenir y coordinación con los dirigentes barriales, muchos de los cuales tienen años de en el cargo, situación que no permite una verdadera participación del resto de la ciudadanía en las asambleas.

La hora de inicio de las sesiones es por lo general las a las 19h00, con una duración de más o menos 3 horas, en las cuales prácticamente se hace una lista de las necesidades del sector; la elaboración de la lista genera conflictos entre de los participantes/representantes, puesto que en parroquias como el Salto y Barreiro, hay ciudadelas y cooperativas que reclaman atención prioritaria por el estado de sus viviendas y por la carencia de servicios básicos como el alcantarillado, relleno sanitario y

otros.

En la investigación se trabajó con el presupuesto del año 2012 con el cual se elaboró el presupuesto participativo del año 2013.

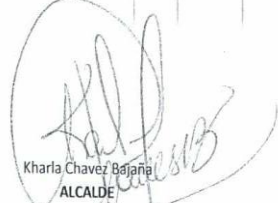
GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTON BABAHOYO-GADM DE BABAHOYO
CEDULA PRESUPUESTARIA DE INGRESOS
DE ENERO A DICIEMBRE DEL 2012

PARTIDA	DENOMINACION	ASIGNACION INICIAL	REFORMAS	CODIFICADO	DEVENGADO	RECAUDADO	SALDO POR DEVENGAR
1	INGRESOS CORRIENTES	7.094.740,15	1.158.366,66	8.253.106,81	7.699.041,22	7.021.660,91	554.065,59
11	IMPUESTOS	1.839.322,34	282.444,74	2.121.767,08	2.091.808,31	1.591.994,79	29.958,77
13	TASAS Y CONTRIBUCIONES	1.094.599,68	215.431,08	1.310.030,76	882.165,21	722.492,02	427.865,55
14	VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS	35.000,00	-	35.000,00	519,75	519,75	34.480,25
17	RENTAS DE INVERSIONES Y MULTAS	410.301,41	63.088,12	473.389,53	419.255,09	401.361,49	54.134,44
18	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES	3.641.392,98	542.759,72	4.184.152,70	4.184.152,70	4.184.152,70	-
19	OTROS INGRESOS	74.123,74	54.643,00	128.766,74	121.140,16	121.140,16	7.626,58
2	INGRESOS DE CAPITAL	13.449.674,98	2.122.520,88	15.572.195,86	12.121.014,26	12.121.014,26	3.451.181,60
24	VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	80.000,00	-	80.000,00	53.664,77	53.664,77	26.335,23
28	TRANSF. Y DONACIONES DEL SECTOR PUBLICO	13.369.674,98	2.122.520,88	15.492.195,86	12.067.349,49	12.067.349,49	3.424.846,37
3	INGRESOS DE FINANCIAMIENTO	5.978.464,56	3.165.908,86	9.144.373,42	5.783.842,02	5.783.842,02	3.360.531,40
36	FINANCIAMIENTO PUBLICO	4.629.924,67	-	4.629.924,67	1.377.571,22	1.377.571,22	3.252.353,45
38	CUENTA PENDIENTES POR COBRAR	1.348.539,89	3.165.908,86	4.514.448,75	4.406.270,80	4.406.270,80	108.177,95
TOTALES:		26.522.879,69	6.446.796,40	32.969.676,09	25.603.897,50	24.926.517,19	7.365.778,59


Ing. Milva Paredes Alvarado
JEFE DE PRESUPUESTO


Lcda. Marcia Rizzo Bermúdez
CONTADORA GENERAL


Ec. Omar Jaraiza Romero
DIRECTOR FINANCIERO


Kharla Chavez Bajiña
ALCALDE

1.2.- Fases del Presupuesto Participativo:

La primera fase corresponde a la socialización del presupuesto, en el cual constan obras predeterminadas que se hacen conocer a los

ciudadanos en las asambleas.

En la segunda fase, el actor clave es la Asamblea Cantonal, entidad responsable de aprobar el presupuesto y de elegir a los delegados a las veedurías del GAD municipal. En estas asambleas surgen los conflictos de intereses entre los participantes/representantes, debido a que está integrada mayoritariamente por dirigentes barriales o funcionarios municipales.

1.3.- División Territorial: La integración de la asamblea cantonal responde la siguiente división territorial:

N°	CUIDADELA	PARROQUIA	URBANO
1	Muñoz Rubio	Clemente Baquerizo	UM
2	Sector Sol Brisas 1 y 2.		UM
3	Lotización Arreaga		UM
4	Puerta Negra		UM
5	Paraíso Norte y Laureles		UM
6	Primero de Mayo		UM
7	La Ventura.		UM
8	Muñoz Rubio		UM
9	Los Perales.		U
10	Ciudadela Universitaria.		U
11	Empleados Municipales.		U
12	Justino Cornejo.		U
13	Primero de Diciembre y San Gregorio.		UM
14	27 de septiembre.		UM
15	Voluntad de Dios 1.		UM
16	San José.	Febres Cordero	UM

17	La Chala.		UM
18	Jorge Yáñez 2.		UM
19	Jorge Yáñez	El Salto	U
20	El Salto		U
21	Barreiro nuevo.	Barreiro	U
22	Barreiro		U

Zona Rural

- Parroquia Febres cordero
- Parroquia Pimocha
- Parroquia La Unión
- Parroquia Caracol

1.4.- La participación ciudadana en el presupuesto participativo:

La investigación permitió determinar que la participación ciudadana en las sesiones de trabajo de los presupuestos participativos es relativamente baja. Estas reuniones tienen un carácter informativo, en las cuales los asistentes elaboran una lista de necesidades, un FODA y priorizan las obras del sector; sin embargo, al final de las mismas, quienes toman la decisión son los funcionarios del departamento técnico, contraviniendo lo consensuado en las reuniones del sector donde se levantó el catálogo de las necesidades.

1.5.- Efectos del Presupuesto Participativo: Sustentándose en mi investigación de campo y documental, el ejercicio de participación ciudadana, es concebido por las autoridades municipales y por los ciudadanos, como un mero trámite, puesto que las necesidades priorizadas e incluso los compromisos adquiridos en las asambleas ciudadanas, no son tomadas en cuenta y terminan diluidos en el criterio de los técnicos y administrativos del GAD del cantón Babahoyo, los cuales aparecen como validados en una asamblea.

2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Para este trabajo investigativo, a más de la observación, utilizamos la técnica de la encuesta que la aplicamos a 25 personas de la ciudad de Babahoyo, durante los meses octubre a diciembre del 2012.

Para la tabulación de la información utilizamos el programa de Excel, en el que hemos diseñado tablas y gráficos de acuerdo a las preguntas de la encuesta aplicada. A continuación presentamos el detalle de las 10 preguntas realizadas.

2.1 Tabulación e Interpretación de Datos

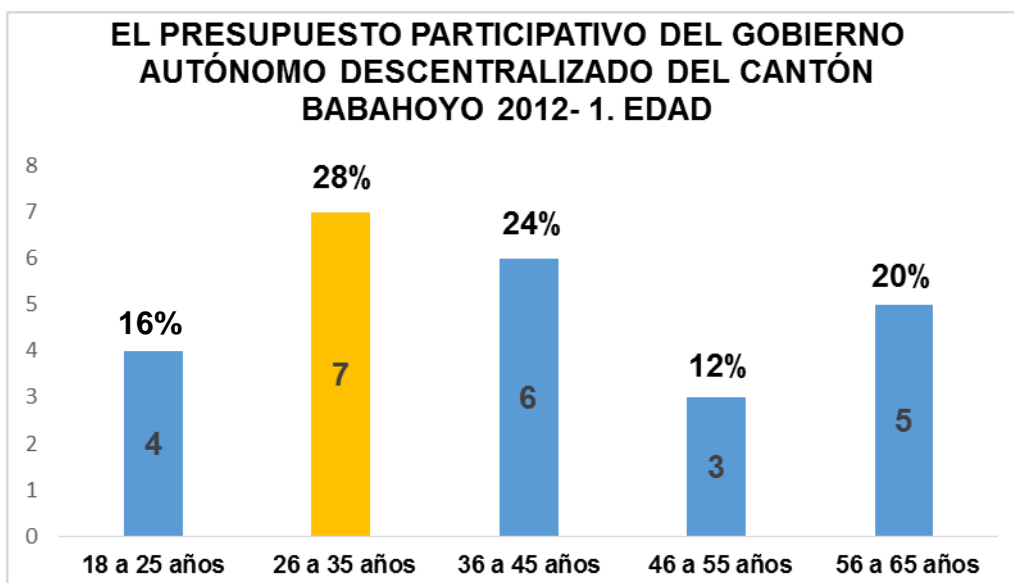
Tabla N° 1

Pregunta N° 1 Edad			
N°	Edad	Frecuencia	Porcentaje
1	18 a 25 años	4	16%
2	26 a 35 años	7	28%
3	36 a 45 años	6	24%
4	46 a 55 años	3	12%
5	56 a 65 años	5	20%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 1



Análisis e interpretación

En la pregunta 1 los encuestados responden: De 18 a 25 años 16%, de 26 a 35 años 28%, de 36 a 45 años el 24%, 46 a 55 años 12%, y de 56 a 65 años 20%. Existe predominio de la edad de 26 a 35 años adultos jóvenes-

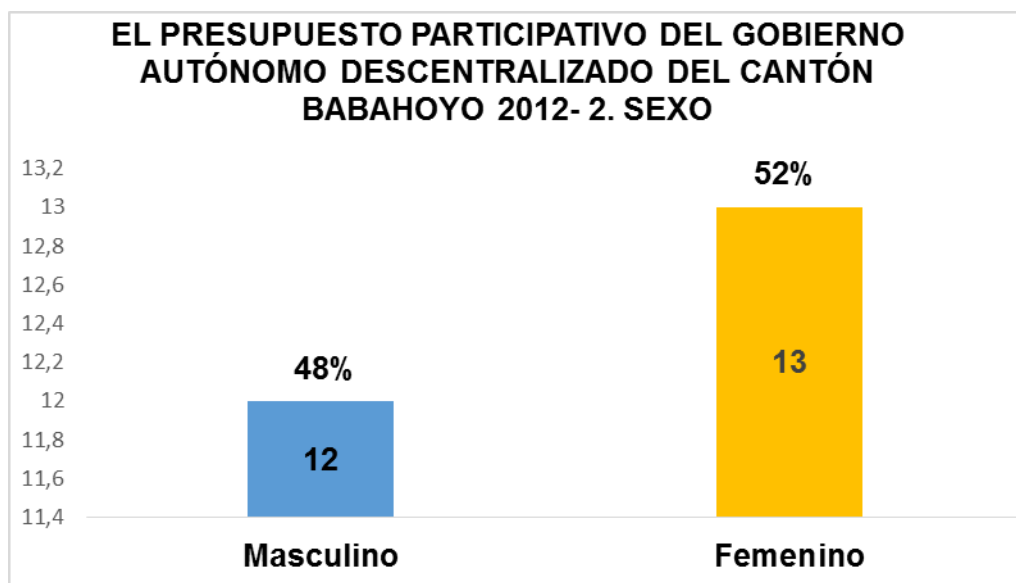
Tabla N° 2

Pregunta N° 2 Sexo			
N°	Sexo	Frecuencia	Porcentaje
1	Masculino	12	48%
2	Femenino	13	52%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 2



Análisis e interpretación

En la pregunta 2 los encuestados responden: Masculino 48% y femenino 52%. Predominio del sexo femenino.

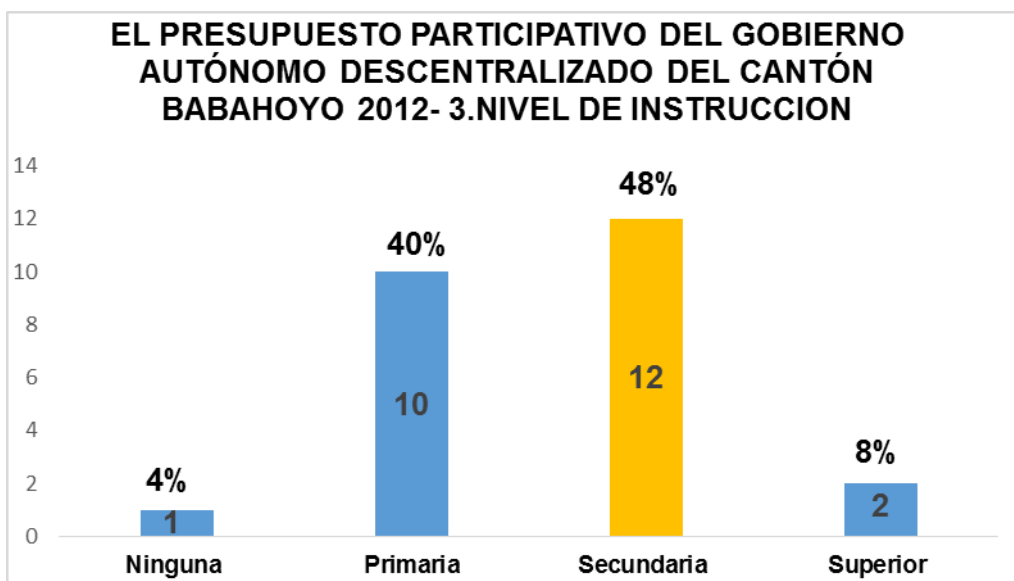
Tabla N° 3

Pregunta N° 3 Nivel de Instrucción			
N°	Nivel de Instrucción	Frecuencia	Porcentaje
1	Ninguna	1	4%
2	Primaria	10	40%
3	Secundaria	12	48%
4	Superior	2	8%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 3



Análisis e interpretación

En la pregunta 3 los encuestados responden: Ninguna 4%, primaria 40%, secundaria 48%, y superior 8%. Existe un predominio de instrucción secundaria, situación que nos facilitó aplicación de la encuesta.

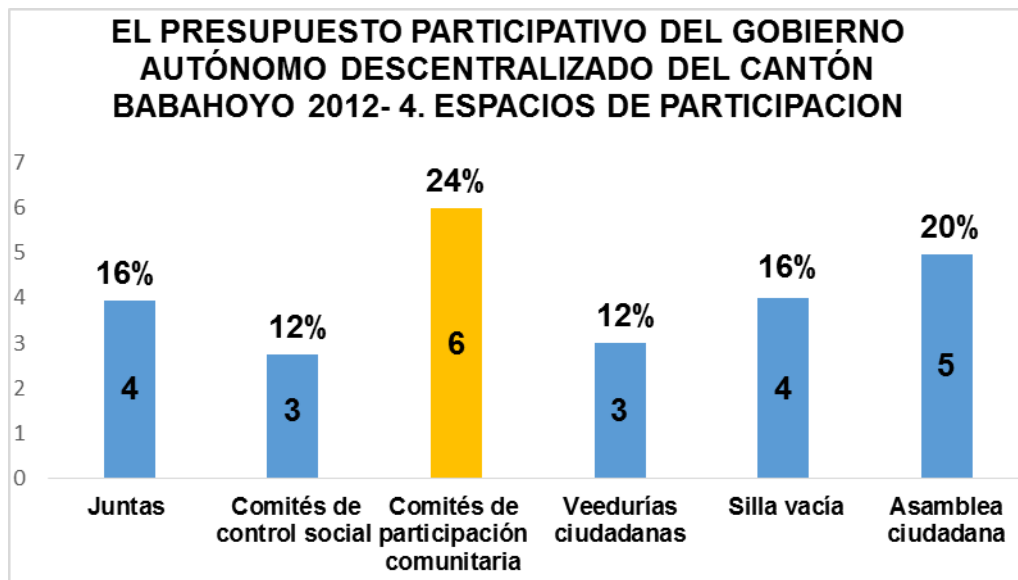
Tabla N° 4

Pregunta N°4. ¿Qué Espacios de participación ciudadana conoce?			
N°	Espacios	Frecuencia	Porcentaje
1	Juntas	4	16%
2	Comités de control social	3	12%
3	Comités de participación comunitaria	6	24%
4	Veedurías ciudadanas	3	12%
5	Silla vacía	4	16%
6	Asamblea ciudadana	5	20%
Total		25	80%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 4



Análisis e interpretación

En la pregunta 4 los encuestados responden conocer: Juntas 16%, comités de control social 12%, comités de participación comunitaria 24%, veedurías ciudadanas 12%, silla vacía 16%, y asamblea ciudadana 20%. Existe un predominio de comités de participación comunitaria.

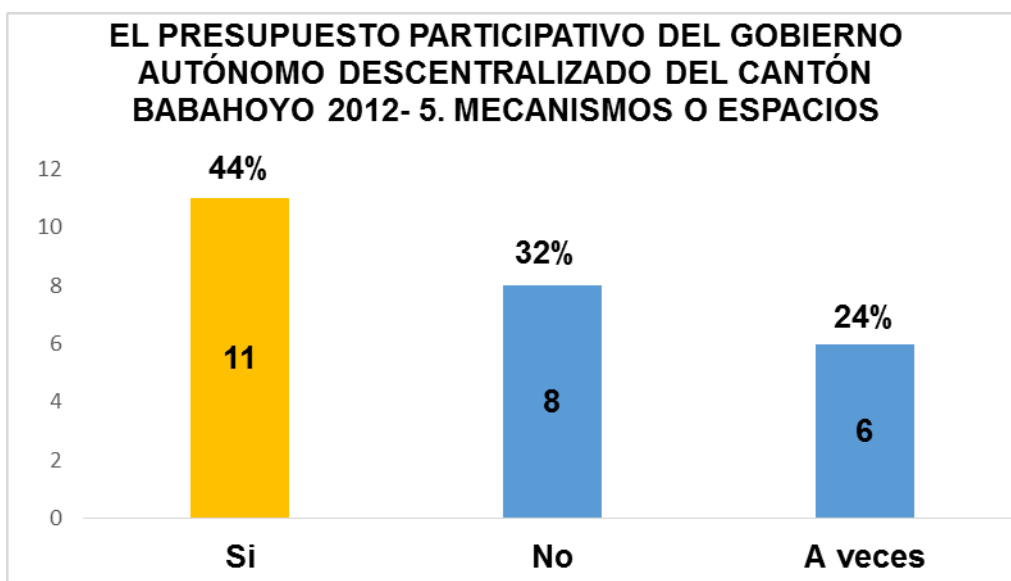
Tabla N° 5

Pregunta N° 5 . ¿Ha participado en alguno de los anteriores mecanismos y/o espacios?			
N°	Mecanismos o espacios	Frecuencia	Porcentaje
1	Si	11	44%
2	No	8	32%
3	A veces	6	24%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 5



Análisis e interpretación

En la pregunta 5 los encuestados responden haber participado en mecanismos o espacios: Si 44%, no 32%, y a veces 24%. Existe un predominio del sí.

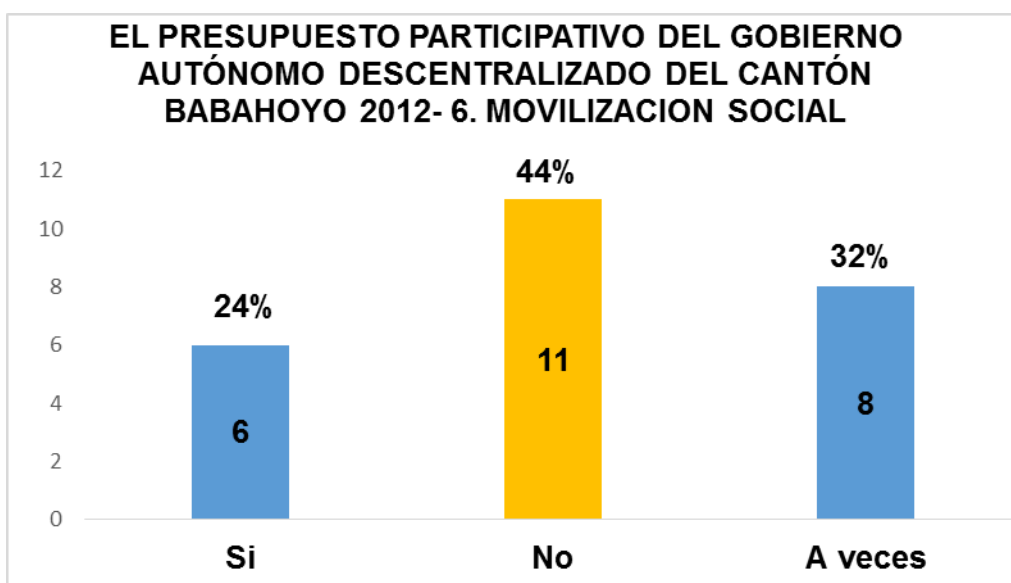
Tabla N° 6

Pregunta N° 6 ¿Usted ha participado en alguna movilización social?			
N°	Movilización social	Frecuencia	Porcentaje
1	Si	6	24%
2	No	11	44%
3	A veces	8	32%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 6



Análisis e interpretación

En la pregunta 6 los encuestados responden: Si 24%, no 44%, y a veces 32%. Existe un predominio del no, que nos demuestra que la gente desconoce lo que es movilización social.

Tabla N° 7

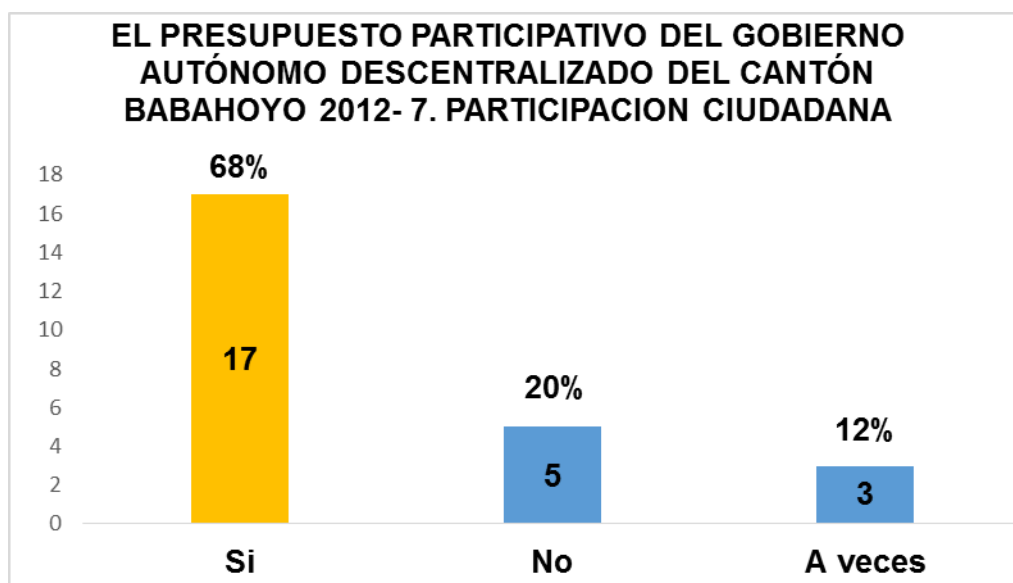
Pregunta N°7 ¿Para usted, la participación ciudadana es efectiva para la solución de los problemas de los ciudadanos?

N°	Participación ciudadana	Frecuencia	Porcentaje
1	Si	17	68%
2	No	5	20%
3	A veces	3	12%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 7



Análisis e interpretación

En la pregunta 7 los encuestados responden: Si 68%, no 20%, y a veces 12%. Existe un predominio del sí, que consideran que si es efectiva la participación ciudadana

Tabla N° 8

Pregunta N° 8 . ¿Quiénes son las personas y sus organizaciones que participan en los procesos de los presupuestos públicos locales?			
N°	Presupuesto Públicos	Frecuencia	Porcentaje
1	Concejales	3	12%
2	Juntas parroquiales	8	32%
3	Líderes comunitarios	6	24%
4	Personas naturales	3	12%
5	Movimientos sociales	5	20%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 8



Análisis e interpretación

En la pregunta 8 los encuestados responden: concejales 12%, juntas parroquiales 32%, líderes comunitarios 24%, personas naturales 12%, y movimientos sociales. Existe un predominio de juntas parroquiales, que nos da a entender que son los que más participan.

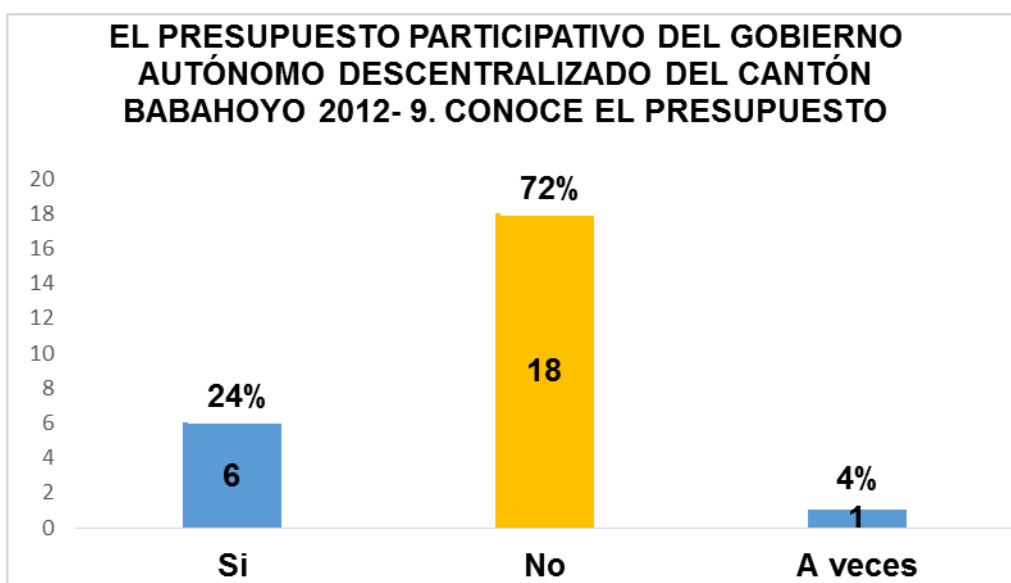
Tabla N° 9

Pregunta N° 9 ¿Conoce usted a cuánto asciende el presupuesto del GAD Babahoyo?			
N°	Presupuesto	Frecuencia	Porcentaje
1	Si	6	24%
2	No	18	72%
3	A veces	1	4%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 9



Análisis e interpretación

En la pregunta 9 los encuestados responden: Si 24%, no 72%, y a veces 4%. Existe un predominio del no, los ciudadanos desconocen el monte del presupuesto del GAD de Babahoyo.

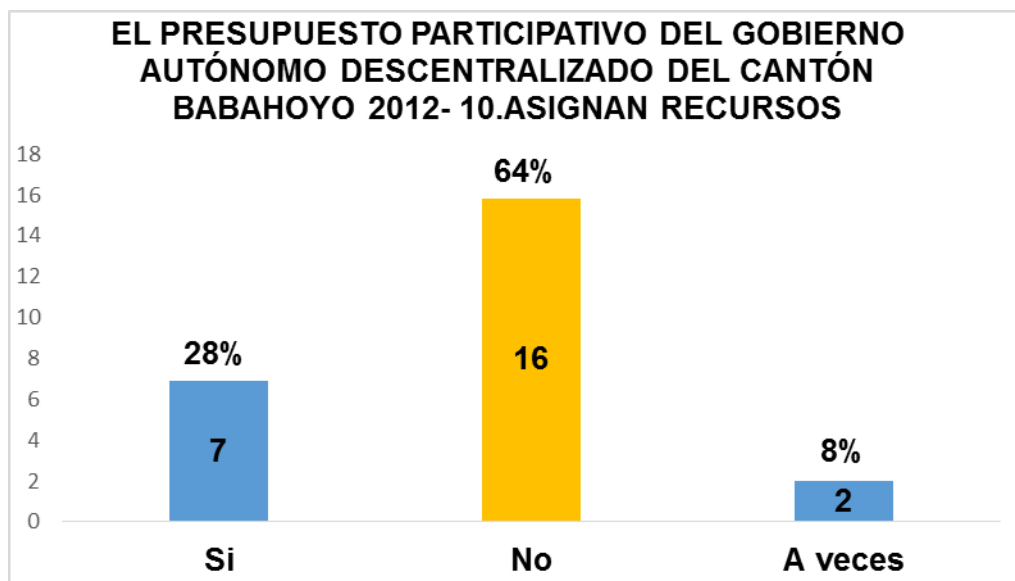
Tabla N° 10

Pregunta N° 10. ¿Sabe usted como se asignan los recursos para realizar las obras y demás obligaciones que tiene el GAD Babahoyo?			
N°	Asignan Recursos	Frecuencia	Porcentaje
1	Si	7	28%
2	No	16	64%
3	A veces	2	8%
Total		25	100%

Fuente: Encuesta

Autor: Javier Nagua

Grafico N° 10



Análisis e interpretación

En la pregunta 10 los encuestados responden: Si 28%, no 64%. Y a veces 8%. Existe un predominio del no, que nos indica que la gente desconoce cómo se asignan los recursos para realizar obras.

3.- Conclusiones: En las conclusiones hemos anotado las de mayor predominio de las 10 preguntas:

- Edad de los/las encuestados: 26 a 35 años 28%,;
- Adultos jóvenes, sexo femenino 52%
- Instrucción secundaria 48%, situación que nos facilitó aplicación de la encuesta,
- Comités de participación comunitaria 24%,
- Haber participado en mecanismos o espacios: Si, el 44%,
- Movilización social: No, el 44%, lo que nos demuestra que la gente desconoce,
- Participación ciudadana: Si, el 68%, consideran que si es efectiva la participación ciudadana; juntas parroquiales 32%, que nos da a entender que son los que más participan,
- Monto del presupuesto del GAD de Babahoyo: No, el 72% de los ciudadanos desconocen cómo se asignan los recursos para realizar obras

Se concluye que la escasa participación ciudadana y el desconocimiento de normas, leyes, reglamentos hacen que la ciudadanía no exija su participación en el GAD.

CAPITULO 6.- PROPUESTA ALTERNATIVA

1.- PROPUESTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL GAD DEL CANTON BABAHOYO.

1.1.- Metodología: En base a los resultados presentados en el capítulo anterior de esta tesina, el ponente propone la construcción de una metodología que permitirá al GAD del cantón Babahoyo contar con herramientas que hagan posible mejorar el acceso de los ciudadanos a los espacios de participación donde se elaboran y aprueban los presupuestos participativos y, sobre todo, ayudar a que la experiencia de los ciudadanos en estos espacios de participación, no continúen siendo un espacio de conflictividad sino uno de cooperación y solidaridad en los cuales sus derechos a proponer, a decidir y a controlar el cumplimiento de sus decisiones y la satisfacción de sus necesidades se ejerzan en forma efectiva y eficiente.

A continuación se describen los elementos de la metodología:

a.- Análisis de las experiencias participativas de los diferentes actores sociales e instituciones del cantón, para motivar su predisposición a participar en este nuevo proceso y también calibrar los tiempos de sistematización y articulación de las distintas fases del presupuesto participativo.

b. -Construcción del mapa de actores sociales y análisis de la capacidad institucional del GAD municipal de Babahoyo.

c.- Incorporación de las demandas de los actores sociales que han participado en los presupuestos participativos anteriores y de las que consten en los Planes de desarrollo y Organización Territorial (PD y OT).

d.- Elaboración de un primer borrador para el debate y el conocimiento de los actores sociales y el cuerpo técnico del GAD para validar y afinar esta herramienta.

e.- Diseñar las capacitaciones respectivas tanto para los actores sociales como para los funcionarios y técnicos responsables del GAD del cantón Babahoyo responsables de esta temática.

f.- Presentación de la metodología al pleno del consejo cantonal para la aprobación de las respectivas ordenanzas y su puesta en marcha.

g.- Publicación de un manual impreso de esta metodología para su difusión de manera general, y un cd para quienes deseen profundizar el tema.

h.- Diseño de una campaña de comunicación para apoyar la aplicación de esta metodología, la cual se difundirá en a nivel local y provincial.

La metodología presentada constituye una herramienta innovadora que facilitará la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del Gobierno Local; además, constituye un marco referencial para la promoción de los elementos de la gobernabilidad democrática en el territorio.

A diferencia del enfoque tradicional de la participación ciudadana, el Presupuesto Participativo se sustenta en el entendimiento de que la participación es un derecho de los ciudadanos que se traduce en una acción efectiva de la población para intervenir en forma pro positiva en la toma de decisiones y en las actividades relacionadas con la planificación, la elaboración, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

La herramienta de participación no se reduce a una dimensión técnica; tiene que ver, en lo fundamental, con el compromiso ético social de los involucrados en los procesos de participación, es decir, de todos los actores, tanto en su rol de ciudadanos como en su rol de gobernantes y administradores de la cosa pública.

En este sentido, el presupuesto participativo constituye una herramienta de articulación entre lo público y lo ciudadano, en un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades de los ciudadanos orientadas a la construcción de la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los fondos públicos.

El presupuesto participativo permite a los gobernantes conocer y atender de manera directa las demandas locales, las prioridades de gasto e inversión de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. Cada una de estos elementos contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

En la metodología propuesta, el Presupuesto Participativo tiene los siguientes principios:²

- Reglas claras de juego
- La representación del conjunto de intereses de los ciudadanos

² Oyhanarte, M. "Proyecto de Ley sobre Presupuesto Participativo". Poder Ciudadano. Buenos Aires. 2001.

- El acceso de los ciudadanos a las fuentes informativas y foros de discusión de carácter general y temático
- El “sinceramiento” de las cifras
- La promoción del debate y la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones
- La neutralidad municipal en la utilización de los mecanismos de participación
- La flexibilidad de los procedimientos
- La asistencia técnica a los actores involucrados
- El control social y la rendición de cuentas
- El compromiso de las autoridades municipales de respetar los consensos

La idea central, es que el Presupuesto Participativo debe ir “amarrado” con otro instrumento clave en la gobernabilidad democrática del desarrollo local: la Planificación Participativa.

En este marco, la planificación del desarrollo local, no puede seguir siendo diseñado ni impulsado por un solo actor: la municipalidad. Es preciso que la mayoría de actores locales, especialmente los provenientes de la sociedad civil, estén involucrados en trazar una visión compartida del futuro de la ciudad, de tal manera que se sienten las bases para definir las prioridades de política y las estrategias del desarrollo a largo plazo. Esta participación de los actores en la definición de las rutas del desarrollo, significa la concreción de una nueva gobernabilidad democrática local, y de una mayor y mejor eficiencia y eficacia de la gestión, toda vez que las diversas demandas sociales encuentren en el gobierno local un espacio en el que se expresen y sean atendidas.

Por esta razón, la Planificación Participativa, como instrumento del desarrollo local, se constituye en la mejor herramienta de gestión

democrática y eficiente del gobierno local, en vista de que le posibilita que las decisiones se tomen, tanto desde una perspectiva que combina el corto y largo plazo, como a partir del debate y la concertación de diversos intereses presente en las demandas locales.

1.2 Metodología de implementación del Presupuesto Participativo del GAD del cantón Babahoyo: Propongo esta metodología como herramienta para la gestión de un proceso que establece el desarrollo de las siguientes actividades:

1.2.1.- La asamblea de distrito (I y II fase).La *Asamblea de Circuitos* es el órgano principal de los Presupuestos Participativos. A lo largo de un año, tienen lugar dos Asambleas en cada Circuito de la ciudad. En la primera fase, al principio de año, se desarrolla la primera Asamblea. En ella se evalúan los Presupuestos Participativos del año anterior. En esta primera Asamblea se elegirán a los Agentes de los Presupuestos Participativos. Los Agentes no tienen potestad para tomar decisiones con respecto a la configuración de los Presupuestos Participativos, ya que su función principal es la de facilitar y coordinar la elaboración de la segunda fase (las Asambleas de Barrio).

En la tercera fase, en el mes junio, tendrá lugar la segunda Asamblea de circuitos, después de que los ciudadanos hayan establecido las prioridades con las que se debe elaborar el Presupuesto Participativo. En esta segunda Asamblea se unifican todas las prioridades de los barrios en una sola priorización del Sector. Igualmente, en la Asamblea serán elegidos los representantes de cada Barrio y organizaciones sociales, que formarán parte de la *Mesa de Representantes de los Presupuestos Participativos*, lo que inicia la tercera fase del proceso.

1.2.2.- La mesa de Barrio: La *mesa de Barrio* está compuesta por los siguientes miembros:

- a. Los Agentes electos en cada una de las Asambleas de Barrios.

- b. Los Técnicos de Participación Ciudadana.
- c.- Las organizaciones sociales presentes en cada uno de los Barrios y los que existan en la localidad.

El objetivo de la *mesa de Circuito* será organizar y coordinar la elaboración de las Asambleas de Barrio en cada distrito, para facilitar y posibilitar que la población de los barrios pueda establecer las prioridades dentro de los Presupuestos Participativos.

1.2.3.- Las asambleas de barrio (II fase): Las *Asambleas de Barrio* tendrán lugar una vez se finalicen las primeras *Asambleas de Circuitos*. En ellas, con el apoyo y coordinación de la mesa de distrito, los ciudadanos y ciudadanas de cada barrio establecerán los problemas y necesidades de infraestructura que tienen así como los criterios necesarios para priorizar, posteriormente, las necesidades del distrito con relación a los Presupuestos Participativos. En cada circuito se realizan las *Asambleas de Barrio* que se consideren necesarias por parte de la *mesa de circuito*.

1.2.4.- La mesa de representantes de los presupuestos participativos (III fase)..- La *mesa de representantes de los Presupuestos Participativos* estará compuesta por los representantes ciudadanos que sean elegidos por la segunda Asamblea de circuitos de los Presupuestos Participativos.

El objetivo de la *mesa de representantes de los Presupuestos Participativos* será consensuar el Presupuesto Participativo a nivel de toda la ciudad, teniendo en cuenta siempre el orden y prioridad marcada en cada Asamblea de circuito, el cual no se podrá modificar.

Los miembros de la *mesa* podrán requerir el apoyo y asesoramiento de los técnicos municipales que estimen conveniente, para facilitar el proceso de toma de decisiones en relación al presupuesto participativo.

1.2.5.- La mesa de apoyo y seguimiento.- La *mesa de apoyo y seguimiento* está formada por personas de diferentes perfiles, todas ellas relacionadas con los Presupuestos Participativos.

El objetivo de la *mesa de apoyo y seguimiento* será evaluar el proceso de los Presupuestos Participativos, para mejorar la gestión del propio proceso.

Los integrantes de la *mesa de apoyo y seguimiento* son:

- a. Dos Representantes.
- b. Tres Técnicos Municipales: un técnico del área Participación Ciudadanas, un técnico del área de Financiera y un técnico del área de Obras Públicas.
- c. El Alcalde o su delegado.
- d. Un miembro del Concejo Cantonal del GAD
- e. Un representante del Consejo d Participación Ciudadana y Control Social.
- f. Cuatro representantes de la Federación de Barrios de las diferentes parroquias 2 urbanos y 2 rurales.

El cronograma que se desprende de este organigrama es el siguiente:

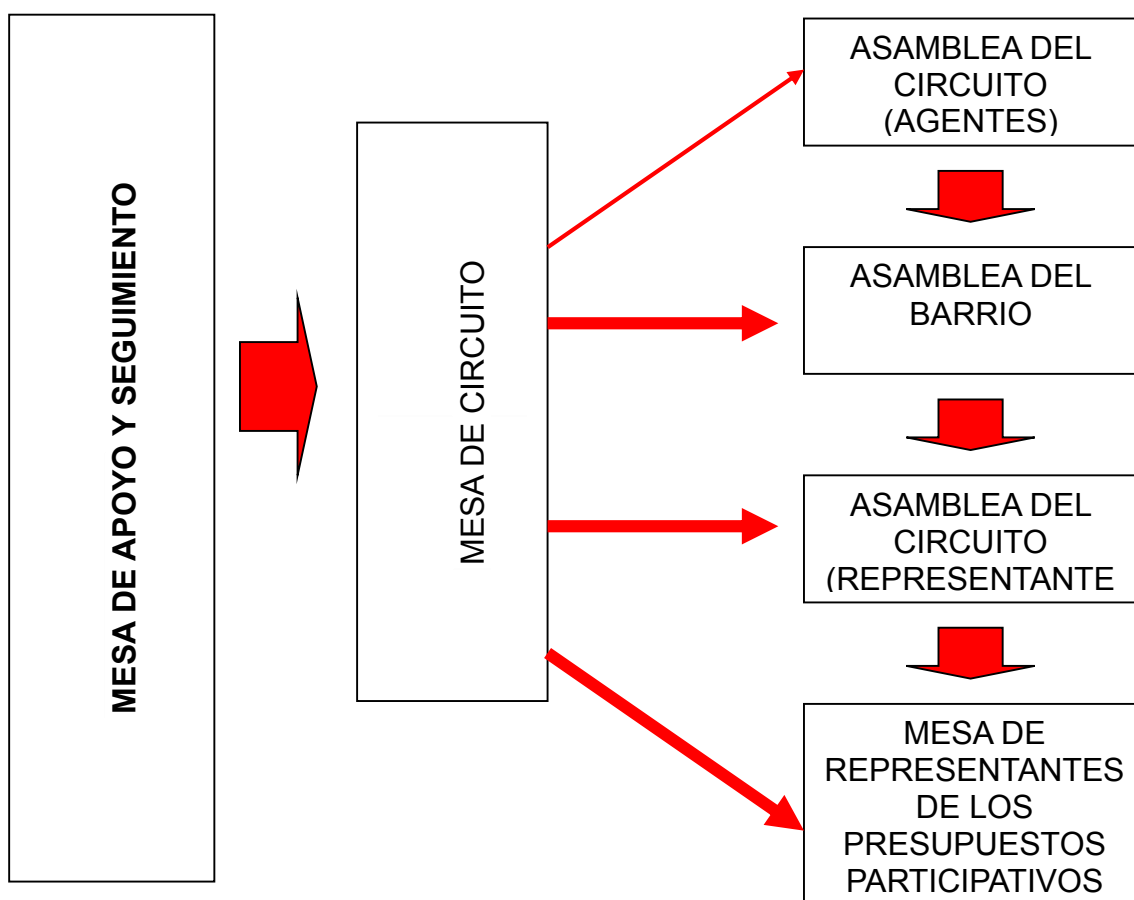
<p>I. FASE: ENERO- FEBRERO</p>	<p>Realización de Asambleas Ciudadanas en cada uno de los circuitos de la ciudad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación e información de los Presupuestos Participativos, en las que se resumirán las actuaciones y conclusiones del año anterior y se iniciará el proceso del año en curso. • Elección de Agentes, en número proporcional a los asistentes. Los Agentes son las figuras que junto a los técnicos coordinarán el proceso de debate y la II Fase de los Presupuestos Participativos.
	<p>Jornada de capacitación para los agentes elegidos en las Asambleas de Circuito.</p>
<p>II. FASE: MARZO- ABRIL-MAYO</p>	<p>Constitución de la Mesa de Circuito, integrada por los agentes elegidos, los colectivos del Circuito que quieran sumarse a ella y un técnico del Área de Participación Ciudadanas.</p> <p>La función de la Mesa de Circuito es coordinar el trabajo de los Presupuestos Participativos en cada uno de los Circuitos, tratando de difundir el proyecto e implicar al mayor número de personas en las Asambleas.</p>
	<p>Realización de Asambleas de Barrio en la ciudad coordinadas por los agentes, donde se recogerán las necesidades del barrio con relación a la parte del presupuesto que se proponga para ese año y se votarán los criterios que ayudarán con posterioridad a dar prioridad y ordenar las necesidades expuestas en el Circuito.</p>

<p>III FASE: JUNIO</p>	<p>Realización de 6 Asambleas de Circuitos con el fin de informar sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La marcha del proceso de Presupuestos Participativos en cada Circuito con las Asambleas de barrio realizadas y la Mesa de Circuito. • Explicación del método seguido para ordenar las obras y presentación de la matriz general de las obras ya valoradas y ordenadas según los criterios del Circuito en cuestión. • Elección de dos Representantes titulares y dos suplentes para continuar el proceso a nivel de la ciudad. • Constitución de la mesa de Representantes de los Presupuestos Participativos a nivel de toda la ciudad.
<p>III FASE SEPTIEMBRE:</p>	<p>La Mesa de Representantes, a partir de la ordenación de las obras de cada circuito, que no podrán modificar, tiene que concertar una propuesta de obras para toda la ciudad. Para ello contarán con el siguiente material:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe técnico sobre las primeras obras de cada Circuito, con el objeto de que tengan conocimiento de su valor económico, viabilidad financiera, complejidad de la obra, población afectada, etc. • Fotografías acerca de la situación actual de las primeras obras demandadas. • La propia ordenación de las obras elaborada en cada circuito.

FASE FINAL	A partir del 15 de septiembre los representantes de los Presupuestos Participativos deberán entregar al Gobierno Municipal una propuesta consensuada de realización de obras del Área de Infraestructuras para el año 2015.
-------------------	---

De todo lo expuesto se generó un organigrama que refleja los elementos básicos de los Presupuestos Participativos, con el fin de que la ciudadanía pueda conocer y comprender su estructura, así como las funciones y objetivos de cada uno de los elementos que forman parte de él. El organigrama que resume la propuesta es el siguiente:

Como un siguiente paso para implementar el Plan, se puso en práctica un proceso de preparación del Presupuesto Participativo, según el cual se determina un porcentaje del presupuesto municipal, para que la



población decida que obras prioritarias son necesarias en cada zona del circuito. Este proceso de preparación contempló las siguientes medidas:

<p>REFORMA DEL APARATO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL</p>	<p>Para instaurar el orden, la planificación y estar a la altura de los retos del desarrollo y los cambios que este requiere. Esto implicó, además, realizar una zonificación del circuito tomado en cuenta aspectos sociales, económicos y geográficos homogéneos.</p>
<p>TRABAJAR CON LAS ORGANIZACIONES DE BASE</p>	<p>Para fortalecer la organización social y mejorar su credibilidad ante el gobierno local, haciendo de estas un espacio de creación de la paz, educación y cultura.</p>
<p>ORGANIZAR EL PROCESO PARA DISCUTIR</p>	<p>Promover el Presupuesto Participativo Municipal, donde se pone a discusión los ingresos de la Municipalidad transferidos por el gobierno central, para definir los proyectos que serán en el presente año.</p>
<p>DEFINIR LOS CRITERIOS DE INVERSIÓN</p>	<p>Se trata de generar un compromiso de todos donde los vecinos y la municipalidad aportan al desarrollo del circuito definiendo criterios de inversión según cantidad de población, necesidades insatisfechas, aporte tributario, impacto circuital, beneficio común y la práctica de la solidaridad.</p>

Los tres primeros pasos han requerido un sostenido trabajo de promoción por parte de la Municipalidad. Sin embargo, el último, es decir, la definición de los criterios de inversión, ha sido un trabajo político y de gabinete para determinar cuánto del presupuesto global de la municipalidad tendría que ser distribuido entre las zonas del distrito, sin afectar las obligaciones propias del funcionamiento municipal.

Los criterios que se usaron fueron:

- **Nivel de Morosidad** (peso 20) que implica cuánto de compromiso financiero tienen los vecinos con la Municipalidad, es decir cuánto aportan por concepto de impuesto predial y arbitrios.
- **Número de predios** (peso 30) Para establecer la población total de cada una de las seis y 4 rurales zonas de planificación.
- **Nivel de NBI** (50) Que define las necesidades básicas insatisfechas de cada zona.

Con estos indicadores se elaboró el *índice de distribución (como se ve en el cuadro subsiguiente)* que se dividió entre el importe del presupuesto asignado para su distribución en cada zona, como vemos en el cuadro siguiente:

Indicadores para la distribución del presupuesto Participativo Municipal						
Parámetro Sector	Nivel de Morosidad (peso 20)	Número de predios (peso 30)	Nivel de NBI (peso50)	Total puntaje acumulado	Indices de distribución %	Importe por asignar
CIRCUITO I					0%	
CIRCUITO					0%	

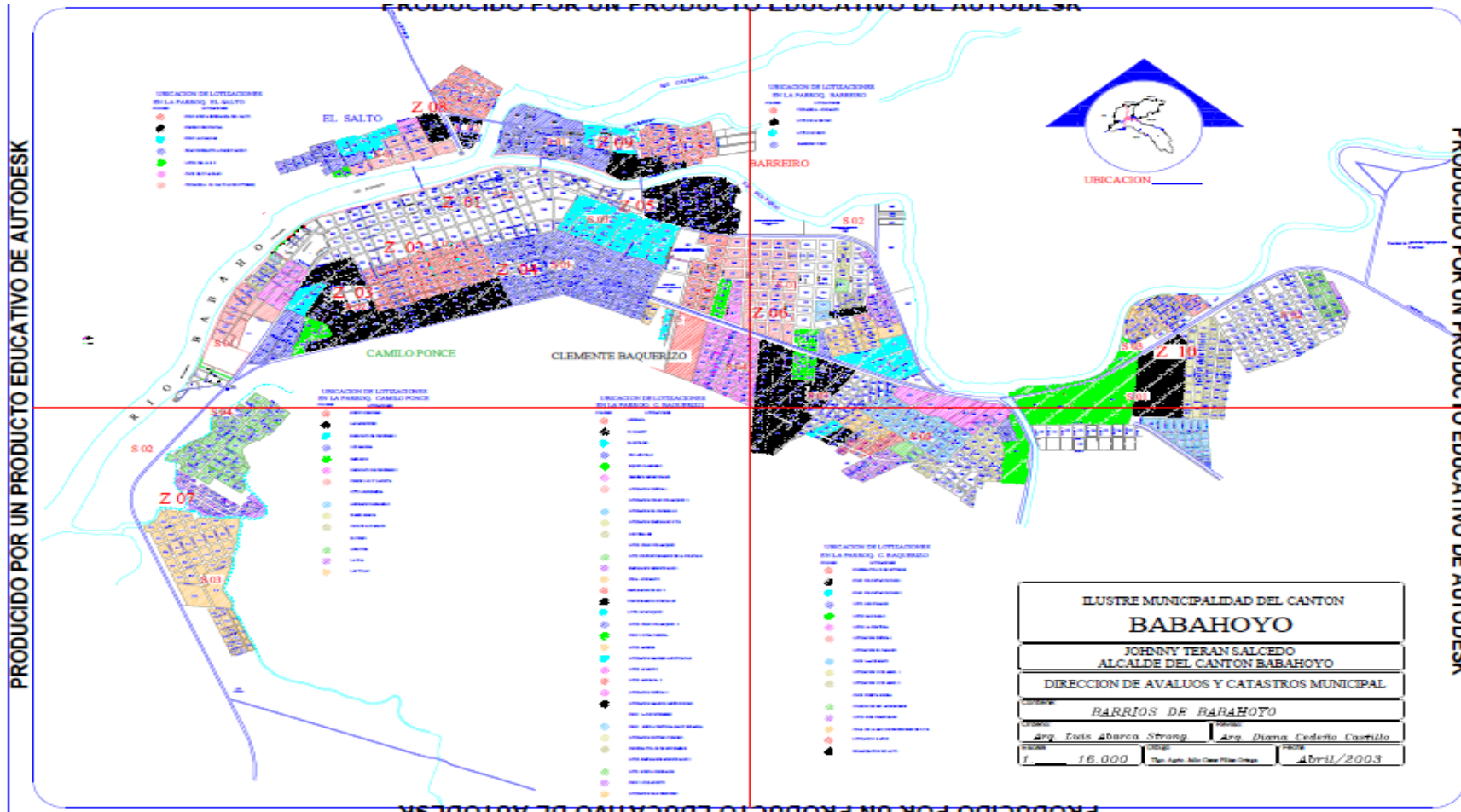
II						
CIRCUITO III					0%	
CIRCUITO IV					0%	
CIRCUITO V					0%	
CIRCUITO VI					0%	
CIRCUITO VII					0%	
CIRCUITO VIII					0%	
CIRCUITO IX					0%	
CIRCUITO X					0%	
TOTAL					100%	

Los montos asignados para cada zona serán sometidos a consulta con los representantes barriales, los cuales definirán las prioridades en obras y proyectos sociales.

Los resultados del Presupuesto participativo se monitorearán en el proceso de evaluación.

Para una mejor coordinación de acciones y ejecución de las sesiones de trabajo con las mesas barriales y circuitales, a los 74 barrios censados en la capital provincial y sus 4 parroquias rurales con sus respectivos recintos, los junté por su ubicación, como una unidad llamada circuito en el cual se van a trabajar los diferentes mesas temáticas para realizar el presupuesto participativo del GAD del cantón Babahoyo.

1.2.6.- MAPA DE LA CIUDAD DE BABAHOYO Y SUS SECTORES



Estos Circuitos están conformados por los siguientes Barrios, lotizaciones, cooperativas, ciudadelas y demás centros poblados del cantón:

CIRCUITO I:

- Nuevo Suburbio
- Las mercedes
- Sindicato de Choferes
- Luz Marina
- Emelrios
- Sindicato de Choferes 2
- Pireo 1-2-3
- Laurita
- Otto Arosemena
- Andrade Casanello
- Isabel María
- Carlos Alvarado
- APROITSB
- La Isla
- Las Tolas

CIRCUITO II:

- Lotización Arreaga
- El Mamey
- El Estadio
- Pro mejoras
- Equipo caminero
- Obreros Municipales

- Lotización Zúñiga 1
- Lotización Celso Velásquez

CIRCUITO III:

- Lotización El Chorrillo
- Lotización empleados UTB
- Los Perales
- Celso Velásquez 2
- Ex Funcionarios Policía Nacional
- Ciudadela 4 de Mayo
- Empleados del BEV
- Funcionarios Judiciales
- Lotización Bohórquez
- Celso Velásquez 3
- Cooperativa Lucha Obrera
- Lotización ANSEDE
- Lotización Madres Apostólicas
- Lotización Aparicio
- Lotización Arreaga 2
- Lotización Zúñiga 2

CIRCUITO IV

- Cooperativa 1 de Diciembre
- Cooperativa Nueva Ventura (Gary Esparza)
- Lotización Justino Cornejo
- Cooperativa 28 de noviembre
- Lotización Empleados Municipales 2

- Lotización Nueva Jerusalén
- Cooperativa 10 de agosto
- Lotización San Gregorio
- Cooperativa 22 de Octubre
- Cooperativa Voluntad de Dios
- Cooperativa Voluntad de Dios 2
- Lotización los Corales
- Lotización San Pablo
- Lotización la Ventura
- Lotización Zúñiga
- Lotización El Paraíso

CIRCUITO V:

- Cooperativa 1ro de Mayo
- Lotización 13 de Abril 1
- Lotización 13 de Abril 2
- Puerta Negra
- Colegio de Ingenieros Agrónomos
- Lotización José Campuzano
- Ciudadela Asociación Profesores UTB
- Lotización Baños
- Urbanización Rio Alto

CIRCUITO VI:

- Parroquia Urbana El Salto

CIRCUITO VII:

- Parroquia Urbana Barreiro

CIRCUITO VIII:

- Parroquia Rural Febres-cordero

CIRCUITO IX:

- Parroquia Rural Pimocha

CIRCUITO X:

- Parroquia Rural Caracol

CIRCUITO XI:

- Parroquia Rural La Unión

1.2.7.- Recursos del Presupuesto Participativo del GAD del cantón Babahoyo.- Dependerá de la voluntad política de las autoridades de turno ya que este demanda una cantidad considerable de recursos y movilización de personal técnico – administrativo, y toda la logística que demanda está herramienta a las diferentes localidades tanto urbanas como rurales.



GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN BABAHYO
RESUMEN GENERAL DE ASIGNACIONES POR OBJETO DEL GASTO
PROFORMA PRESUPUESTARIA PARA EL EJERCICIO ECONOMICO DEL AÑO 2013

PARTIDA	CONCEPTO	PARCIAL	SUB-TOTAL	TOTAL	%
5	GASTOS CORRIENTES			5.231.612,72	18,25%
5.1	GASTOS EN PERSONAL		2.607.360,16		
5.1.01	Remuneraciones Básicas	1.560.932,37			
5.1.02	Remuneraciones Complementarias	186.959,20			
5.1.05	Remuneraciones Temporales	284.654,88			
5.1.06	Aportes Patronales a la Seguridad Social	335.853,71			
5.1.07	Indemnizaciones	238.960,00			
5.3	BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO		836.364,37		
5.3.01	Servicios Básicos	221.000,00			
5.3.02	Servicios Generales	213.200,00			
5.3.03	Traslados, Instalaciones, Viáticos y Subsistencias	38.680,00			
5.3.04	Instalación, Mantenimiento y Reparación	28.400,00			
5.3.05	Arrendamientos de Bienes	39.000,00			
5.3.06	Contrataciones de Estudios e Investigaciones	26.800,00			
5.3.07	Gastos en Informática	38.500,00			
5.3.08	Bienes de uso y consumo corriente	230.784,37			
5.6	GASTOS FINANCIEROS		478.500,00		
5.6.01	Titulos y Valores en Circulación	33.000,00			
5.6.02	Intereses y otros cargos de la deuda pública interna	380.000,00			
5.6.03	Intereses y otros cargos de la deuda pública externa	65.500,00			
5.7	OTROS GASTOS CORRIENTES		130.300,00		
5.7.02	Seguros, Costos Financieros y Otros gastos	130.300,00			
5.8	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES CORRIENTES		1.179.088,19		
5.8.01	Transferencias corrientes al Sector Público	1.179.088,19			
7	GASTOS DE INVERSIÓN			19.899.279,30	69,42%
7.1	GASTOS EN PERSONAL PARA INVERSIÓN		5.665.383,78		
7.1.01	Remuneraciones Básicas	2.187.136,01			
7.1.02	Remuneraciones Complementarias	413.933,63			
7.1.04	Subsidios	35.200,00			
7.1.05	Remuneraciones Temporales	2.073.649,80			
7.1.06	Aportes Patronales a la Seguridad Social	918.764,34			
7.1.07	Indemnizaciones	36.700,00			
7.3	BIENES Y SERVICIOS PARA INVERSIÓN		2.195.987,00		
7.3.02	Servicios Generales	941.087,00			
7.3.03	Traslados, Instalaciones, Viáticos y Subsistencias	5.700,00			
7.3.04	Instalación, Mantenimiento y Reparación	96.800,00			
7.3.05	Arrendamientos de Bienes	250.200,00			
7.3.06	Contrataciones de Estudios e Investigaciones	137.400,00			
7.3.07	Gastos en Informática	500,00			
7.3.08	Bienes de uso y consumo de inversión	764.300,00			
7.5	OBRAS PUBLICAS		11.000.000,00		
7.5.01	Obras de Infraestructura	11.000.000,00			
7.8	TRANSFERENCIAS Y DONACIONES PARA INVERSIÓN		1.037.908,52		
7.8.01	Transferencias para inversión al Sector Público	1.037.908,52			



8	GASTOS DE CAPITAL			727.000,00	2,54%
8.4	BIENES DE LARGA DURACIÓN		727.000,00		
8.4.01	Bienes Muebles	677.000,00			
8.4.03	Expropiaciones de Bienes	50.000,00			
9	APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO			2.808.000,00	9,80%
9.6	AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA		1.112.000,00		
9.6.02	Amortización Deuda Interna	1.008.000,00			
9.6.03	Amortización Deuda Externa	104.000,00			
9.7	PASIVO CIRCULANTE		1.696.000,00		
9.7.01	Deuda Flotante (Cuentas por Pagar)	1.696.000,00			
TOTAL DE GASTOS.....				28.665.892,02	100,00%
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES.....				5.231.612,72	18,25%
TOTAL DE GASTOS DE INVERSIÓN.....				19.899.279,30	69,42%
TOTAL DE GASTOS CAPITAL.....				727.000,00	2,54%
TOTAL DE APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO.....				2.808.000,00	9,80%



15

BIBLIOGRAFÍA

- Balandier, G. (1992). *Modernidad y poder. El desvío antropológico*, Madrid, Júcar.
- Bobbio, N. (1988). "La democracia realista de Giovanni Sartori". En *Revista Teoría Política*, N° 1.
- Boeninger Edgardo. (1994). "La Gobernabilidad: un Concepto Multidimensional". En Luciano Tomassini. CHILE.
- Bourdieu, P. (1981). *La représentation politique – éléments pour une théorie du champ politique*. en: *Actes de Recherche en Sciences Sociales* Nr. .
- Casasfranco, M. V. (2001). En T. A. *PARTICIPACION CIUDADANA EN CENTROAMERICA*.
- Chaskin y Gurg. (1997). *Democracy And Bureaucracy in a Community Planning Process*.
- Constituyente, A. (2008). *Constitución Política del Ecuador* . Montecristi.
- Coppege, M. (1994). "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina". En *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis*, N° 22. Madrid:: Sociedad Editorial Síntesis, S.A.
- Garretón. (2006). *Crisis Global y democracia*.
- Heater. (1999). *Ciudadanía Global*.
- Menéndez-Carrión, A. &. (1991). "Purposes and Methods of IntraRegional. En L. A. *Regional Comparison*" En Peter Smith (ed).
- Nef, J. (1992). "Governability, Governanace and Human Security: a framework for the comparative study. En o. s. mimeo..
- Perez Ledesma. (2004). *Contemporánea: La historia desde 1776*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Presidencia de la Republica. (2011). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*". En 2. (Gobierno de la República del Ecuador.
- Red Nicaragüense. (2007). *por la Democracia y el Desarrollo Local*,

junio. Nicaragua.

Republica, P. d. (2010). LEY ORGANICA DE PARTICIPACION CIUDADANA. Quito: Registro Oficial Suplemento 175 del 20 de abril 2010.

Rojas, F. (1994). "Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad Democrática". En Luciano. En S. C. Qué espera la sociedad del gobierno?. Chile.

S Fleury. (2005.). Gobernabilidad democrática en América Latina. En D. y. Sociales., *En: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo social (INDES)*. (pág. 199). Washington: IDES;.

Sampieri. (1998). metodología de la investigacion. En www.academia.edu/.../Metodologia_de_la_investigacion_5ta_Edicion_S... 5ta Edicion ...

SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vovoe 2013-2017. Quito.

Serra Vázquez. (2003). La participación ciudadana: .

Tomassini, L. (1994). ¿Que espera la sociedad del Gobierno? Chile.