

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UN MARCO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL CANTÓN GUAMOTE

LUIS HERMINIO ANILEMA MORALES

MAYO 2017

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAestrÍA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN UN MARCO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL CANTÓN GUAMOTE**

LUIS HERMINIO ANILEMA MORALES

**ASESOR: IVÁN NARVÁEZ
LECTORES/AS: MARCO CÓRDOVA Y ANDREA TOBAR**

MAYO 2017

DEDICATORIA

Dedico especialmente a mi querida familia, a mi esposa Mary, a mi extraordinario hijo André Josué, quienes con sus palabras me dieron las fuerzas y ganas para cumplir con mi sueño. Y finalmente a todo el pueblo indígena de las comunidades de Guamote.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco primeramente a Dios, por la vida y sabiduría, a mi asesor Iván Narváez, a FLACSO por abrirme las puertas, compañeras/os de la convocatoria.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
Problemática.....	12
Hipótesis.....	15
Metodología.....	15
CAPÍTULO I.....	17
MARCO TEÓRICO.....	17
Diversas acepciones de sociedad civil.....	17
Ciudadanía y participación ciudadana.....	22
Política pública como instrumento de desarrollo.....	28
La política pública como variable dependiente o efecto.....	31
En un marco de Neoinstitucionalismo.....	33
Análisis Neoinstitucional de políticas públicas.....	34
Gobernanza y resolución de problemas.....	40
Análisis estratégico.....	47
CAPÍTULO II.....	49
CASO DE ESTUDIO.....	49
Casos de presupuesto participativo en Latinoamérica.....	49
Aspectos relevantes de cantón Guamote.....	54
Aspectos históricos.....	54
Participación social y política de la dirigencia indígena en Guamote.....	56
Conformación de instancias de participación social.....	57
Manejo del presupuesto participativo.....	67
Nivel de participación comunitaria y social.....	73
Espacios, tipos y niveles de participación.....	74
Mecanismos de participación.....	74
Nivel de participación y coordinación entre actores locales.....	75
Niveles de coordinación en el marco del desarrollo local.....	77
Poder comunitario.....	78
Marco normativo de la participación.....	79

CAPÍTULO III.....	82
ANÁLISIS DE CLAVES TEÓRICAS.....	82
Sociedad civil en relación al caso de estudio.....	82
Enfoques de participación.....	83
Gobernanza local.....	88
Presupuesto participativo.....	90
CAPÍTULO IV.	94
CONCLUSIONES.....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	98

ÍNDICE DE CUADROS

Contenido	Páginas
Cuadro 1: Organizaciones de segundo grado en el Cantón Guamote.....	62
Cuadro 2: Lista de cuentas de los prepuestos participativos del 2013 al 2015.....	67
Cuadro 3: Asignación presupuestaria para las comunidades de parroquia Matriz.....	71
Cuadro 4: Asignación presupuestaria para las comunidades de parroquia Palmira.....	72
Cuadro 5: Asignación presupuestaria para las comunidades de Cebadas.....	73
Cuadro 6: Participación Comunitaria.....	74
Cuadro 7: Mecanismos de Participación.....	75

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Contenido	Páginas
Gráfico 1: Tejido Social y Niveles de Coordinación.	58
Gráfico 2: Líneas de Trabajo de las ONG.....	66
Gráfico 3: Temas de intervención de ONG	66
Gráfico 4: Tejido Social y Niveles de Coordinación Momento III,.....	77
Gráfico 5: Relaciones de alianza y conflictividad entre los actores sociales.....	79

RESUMEN

Esta investigación pretende analizar la acción de un gobierno local de Guamote y prácticas en asuntos públicos, función de la voluntad política de los diferentes alcaldes que pasaron en diferentes administraciones después de 2006, en estas circunstancias busca entender la aplicación del presupuesto participativo, partiendo desde sus diversas acepciones y la más cercana al caso de estudio todo esto en función a las dinámicas de participación ciudadana propias que se dieron en su momento y las nuevas disposiciones constitucionales y legales tras ello, visibilizar la democratización de la gestión pública.

Para el mismo se parte de un marco teórico que aborda los conceptos que tiene relación al estudio. Posteriormente a ello en un segundo capítulo que trata el caso de estudio tomando como punto de partida la contextualización del presupuesto participativo, en este capítulo se revisa en detalle la aplicación de este instrumento de política local. Un tercer capítulo que cuenta con el análisis de claves teóricas y finalmente las conclusiones sobre la investigación.

INTRODUCCIÓN

La investigación de tesis es significativa a la hora de comprender los cambios y modelos de desarrollo que se están dando en las últimas décadas, por ello. “El debate actual en América Latina sobre la democracia, se enfoca hacia los vínculos existentes entre democracia, cultura política y gobernabilidad” (Unda, 2005: 8). Mientras que el Estado y su estructura administrativa se han visto obligados a instaurar políticas públicas que respondan a aquellas realidades, pero con las supremacías de agentes externos que moldeaban y acondicionamientos a las acciones gubernamentales y sociales, frente a este panorama con pocas alternativas que posteriormente se fueron dando.

De tal manera que, en el caso ecuatoriano no ha sido la excepción, es decir, la aplicación de políticas y modelos de gobierno se ha visto reflejada partiendo desde gobiernos autoritarios y actualmente alternativos. Sin olvidar que para llegar a esto tuvieron que pasar diferentes sucesos, tomando como ejemplo luchas sociales, reivindicaciones, en principio con aspiraciones de contar con Estado democrático que contemple el reconocimiento de un Estado pluricultural y multiétnico.

Sin embargo, los niveles de gobierno en un marco descentralización en función a la modernización del Estado se fueron configurando a través de sus acciones con aspiraciones de beneficiar a la ciudadanía, sin olvidar, que para ello se requería de un sistema de gobierno y organizaciones sociales, que respondieran en cierta forma a las condiciones implementadas.

En búsqueda de estructurar un gobierno alternativo se comienza a incorporar el tema de participación ciudadana en las políticas públicas, todas estas con iniciativas desde los gobiernos locales, que paradójicamente diferentes a las aplicadas por gobiernos autoritarios del nivel nacional, varias interrogantes se suscitaban, el movimiento indígena comenzaban a tener participación política a través de sus representantes en diferentes municipalidades y juntas parroquiales del país.

El presupuesto participativo como instrumento de gestión local y la participación ciudadana vinculada a estas nuevas prácticas de hacer gobierno, encontrando varias aristas y ajustes de los mismos, el empoderamiento por parte de la ciudadanía que fácilmente al inicio se instauró y permitió vincular a los miembros de las comunidades, barrios y organizaciones. Con ello las diferentes iniciativas y comportamientos de los sectores involucrados en estas prácticas.

Al respecto, es preciso limitar la temporalidad y el objeto de estudio de nuestra investigación, el interés de la misma está en analizar la instrumentalización del presupuesto participativo en función a la institucionalización del mismo, establecida por parte del gobierno municipal del cantón Guamote a partir de su implementación formal e informal.

Para iniciar con esta investigación se parte una pregunta central que es:

¿De qué manera incide la institucionalización del presupuesto participativo en la implementación del mismo y democratización de la gestión pública?

A más de la primera pregunta se trata de responder las siguientes preguntas en cuestión:

¿Cómo se ha constituido la participación desde el gobierno Local de Guamote.

¿Cómo funcionan los presupuestos participativos? (Caso)

¿Quiénes participan?

¿Cómo se insertan los instrumentos legales (COOTAD, Ordenanzas y reglamentos, entre otros)?.

¿Cuáles son los alcances del presupuesto participativo en la etapa de ejecución?

La investigación está constituida por cuatro capítulos: marco teórico, estudio de caso, análisis de claves teóricas y finalmente conclusiones.

El primer capítulo está compuesta por un marco teórico que responde a los diferentes conceptos tales como: sociedad civil, la misma que cuenta con diversas acepciones y permitirá entender la importancia del rol que desempeña frente a las acciones del Estado y otras instituciones. De la misma manera se revisa los distintos tipos de participación hasta llegar a la participación ciudadana, considerado como un concepto central en la investigación, además se analiza y observa desde diferentes posiciones con la finalidad de encontrar la solidez de este término que permita avanzar con la investigación. A la vez es interesante tratar el concepto de política pública siendo la más completa y actual lo que menciona Andre Roth sobre el tema, se priorizo este concepto en análisis no solo desde su conceptualización sino también desde el análisis de la política pública, realmente determina una asimetría concreta con el presupuesto participativo ya que varios autores lo denominan como política pública, sin embargo otros como instrumento de gestión y desarrollo, de acuerdo al avance del estudio se ira sacando conclusiones concretas al respecto.

Además a los anteriores conceptos tratados en la investigación de tesis se revisa otros conceptos como la gobernanza y gobernabilidad haciendo un debate entre autores como Cálame y Aguilar, se trata subconceptos como nueva gestión de gobierno, gobierno multinivel, entre otros;

Además otros autores como Kooiman que de la misma manera trata varios niveles de análisis sobre el tema, siendo estos los más relevantes.

Todos los conceptos anteriormente tratados dentro de enfoque neo institucional, que permite ubicar metodológicamente, el ajuste los mismos, permitiendo así manejar la conceptualización y análisis respectivo.

En el segundo capítulo, se aborda con las diferentes experiencias exitosas o no del presupuesto participativo en Latinoamérica, esto permitió conocer la realidad de cada país y los mecanismos utilizados por cada uno de ellos, encontrando elementos puntuales de influyen en la implementación del presupuesto participativo y la condiciones frente a las organizaciones sociales. Posteriormente se revisa los casos que se han desarrollado en Ecuador, al respecto los más exitosos están a nivel de la provincia Tungurahua y a nivel cantón Cotacachi, frente a esto varias investigaciones hacen referencia al caso de estudio en mención.

Este capítulo trata de responder a la mayoría de preguntas antes mencionadas, puntualmente se revisa datos históricos, geográficos, del cantón Guamote, además información político institucional, las relaciones de poder que ejercen los diferentes instancias como el Parlamento Indígena Popular de Guamote y Comité de desarrollo Local, además los cambios de autoridades del gobierno local, mecanismo de aplicación del presupuesto, normas jurídicas, rubros destinados, e institucionalización de la participación ciudadana después del 2010.

El tercer capítulo contiene claves teóricas que han sido analizadas de manera secuencial, además varias puntualizaciones a conceptos que formar parte del hilo conductor de la investigación.

Finalmente el cuarto capítulo corresponde a conclusiones finales, resultado de deliberación y análisis frente al caso de estudio.

Problemática.

Durante las últimas tres décadas la aplicación de un modelo de desarrollo neoliberal estuvo en la dirección del país, tiempo en el cual los canales de participación utilizados para establecer proyectos basados en consensos colectivos, es decir aplicando los mecanismos alternativos como el de la participación ciudadana, al referirse al modelo de gobierno, queda en tela de juicio de este inesperado caudal participativo estaría aun cumpliendo la reproducción del sistema excluyente

emprendido por el modelo mencionado. Estas aseveraciones responde a las políticas emprendías en las décadas anteriores tanto en proyectos sociales y políticos.

Desde una observación crítica simplemente las Organizaciones no gubernamentales (ONG) ,Organizaciones de segundo grado (OSG), operaban de acuerdo a una agenda preestablecida y distracción de políticas neoliberales, acompañados de intelectuales indígenas que en cierta medida estuvieron claros al inicio para enfrentar a las políticas que afectaban a los grupos en representación, lamentablemente por intereses personales perdieron la base de sus planteamientos y simplemente ahora viven incrustados en el aparataje del gobierno. Y para contrarrestar las aspiraciones que podrían afectar el modelo de gobierno, promovieron temas de identidad, derechos colectivos, interculturalidad, los pueblos originarios, poderes locales, entre otros. Donde la dirigencia indígena contaba en este momento con justificativo impuesto, entonces, era necesario establecer un mecanismo donde se consolide capital social, conformando la organización de representación nacional como el de la CONAIE (Confederación nacional de pueblos y nacionalidades del Ecuador).

Y a finales de los años 90 la administración del gobierno local de Guamote establece una nueva gestión y participación a través del presupuesto participativo, que se puede considerar como que se podría asimilar a “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas” (Souza,2004: 39), el caso replica de Porto Alegre de referencia mundial, impulsores del mismo, consideran que se trata de “un dispositivo complejo que ha supuesto una alta dosis de innovación institucional y experimentalismo democrático tendiente a producir nuevas lógicas de toma de decisiones, y de gestión pública en general, asentadas en una efectiva inclusión de la ciudadanía en las esferas de gobierno” (Unda, 2005: 42).

Sin embargo han pasado casi tres décadas pero el debate nacional se ha configurado a manera de una categorización y tipología a la hora de identificar su perfil en caso de los cantones, y en nuestro caso de estudio a Guamote “[...] como uno de los cantones más pobres del Ecuador, debido a la falta de servicios básicos, el alto índice de analfabetismo y deserción escolar, y otros indicadores, entonces, no han permitido un desarrollo real del cantón” (Araujo, 2010: 33).

En consecuencia a estos indicadores de la propuesta de administraciones en el gobierno local de Guamote, han implementado el presupuesto participativo desde el año de 1997 hasta la actualidad, pero durante este tiempo no existe investigaciones que determinen la los factores que

determinaron la implementación de este instrumento, por ello, es necesario ampliar el debate e investigar este tema, que hoy se plantean muchas preguntas que sólo pueden ser respondidas con el paso del tiempo y desde la práctica, así también otros casos revisados se han caracterizado como un proceso de innovación democrática y nueva gobernabilidad, que incluso puede superar el espacio local a otros espacios del poder estatal.

Desde algunos argumentos por Toaza en su libro Crisis del Movimiento Indígena menciona deja con interrogantes sobre el funcionamiento del instrumento (presupuesto participativo) en el cantón Guamote y los impactos posterior a los varios años de aplicación. Es decir la instrumentalización del presupuesto participativo de alguna manera se ha puesto en agenda local, pero la toma de decisiones condicionan el funcionamiento del mismo, los efectos se visibilizan en la demora para la ejecución de obras, incumplimientos, acumulación de presupuestos anuales y cambio de obras, entre otras. Incluso se puede relacionar directamente con acuerdos electorales que posteriormente las “comunidades reclaman como una necesidad el votar por dicho candidato, contrario sería perder las pocas obras que la comunidad ha recibido y quedan pendientes por concluir” (Araujo, 2001: 33).

Cabe mencionar son posiciones por parte de investigadores que hicieron sus trabajos a partir de los efectos de organización social y participación política.

Particularmente a las observaciones, la investigación se acentúa básicamente en el presupuesto participativo como tal, a partir de un instrumento que busca ampliar la democracia para todos, es decir lo que se conoce como democratización del instrumento de gestión pública, frente a estas acepciones. “el presupuesto participativo ha ganado mucha popularidad y se perfila como una de las herramientas más acertadas para democratizar la gestión de los gobiernos locales” (Ruiz ,2004: 7).

De la misma manera otro autor, menciona que el presupuesto participativo aparece como un instrumento en un proceso de nueva gobernabilidad en lo local, que genera diversas dimensiones de cambio social e innovación democrática. A esto se señala en un marco diferente de una administración tradicional, se debe partir de una planificación estratégica y la aplicación del instrumento con un protagonismo decisorio para las comunidades indígenas y campesinas, de los sectores populares urbanos y de la ciudadanía en general, además hablar de los presupuestos participativos es para radicalizar democráticamente la manera de construir el interés público (Llamas, 2006: 133,327).

Pertinente mencionar que las diferentes experiencias del presupuesto participativo busca establecer la atención de los sectores históricamente excluidos y fortalecer la democracia participativa, es decir incide en la democratización porque amplía los actores que intervienen en la toma de decisiones para la asignación de recursos, en coordinación con autoridades y técnicos, tienen la oportunidad de conocer y decidir (Ruiz, 2006: 8,15).

Esta afirmación evidentemente contrasta con el caso de estudio establecido. Pero cabe mencionar que para que se desarrolle esta práctica hasta qué punto se establece un tipo de participación, cuando durante estos últimos años ha existido cambios y un cierto agotamiento de las organizaciones sociales. Generalmente es relativo la palabra participación sin embargo en qué medida ha sido considerado en su funcionamiento, cuando los intereses políticos, podrían inclinar la balanza a su favor, es por ello que se pretende identificar en la investigación la construcción en sí en estos dos términos presupuesto participativo desde la participación ciudadana.

Además descifrar desde una corriente neoinstitucional donde se establecen conceptos como participación, política pública, gobernanza y entre otros. Para ello se plantea la siguiente hipótesis.

Hipótesis:

La implementación del presupuesto participativo ha permitido la democratización de la gestión pública en el cantón Guamate.

Metodología.

Se utilizó un método inductivo, para ello que abordo a partir del caso, así también una metodología cualitativa que explique el proceso de formulación y ejecución del presupuesto participativo desarrolladas por el Gobierno cantonal de Guamate. Comprender los procesos y los marcos institucionales adoptados por los diseñadores de este instrumento, se planteó instrumentos para entender niveles de incidencia de los diferentes actores sociales y el gobierno local. Así como observar las interrelaciones y las coyunturas generadas por el instrumento.

En concordancia con la propuesta metodológica se realizó entrevistas a los funcionarios principales del gobierno municipal, ex alcaldes de administraciones anteriores, dirigentes de las comunidades.

De la misma forma se revisó de estatutos, normas y ordenanzas establecidas para la ejecución de los presupuestos participativos, en concordancia de los Planes de desarrollo. También se revisó las competencias actuales a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Ley de participación ciudadana, entre otros.

Para tratar este caso fue necesario establecer un marco de análisis desde el neo institucionalismo, partiendo desde el histórico que va más allá de una estructura funcionalista, que en el caso de estudio y analizar el presupuesto participativo en un sistema de interacciones y conflictos, hasta el punto de observar el comportamiento de los actores.

A la vez el análisis del comportamiento racional de los actores en función a la toma de decisiones y la determinación de los fenómenos políticos y culturales. Y el Neoinstitucionalismo sociológico que da un acercamiento para observa la brecha entre instituciones y cultura, desde el comportamiento del individuo sin olvidar la preferencia individual en contraste a las instituciones.

Finalmente una mirada del instrumento (presupuesto participativo) desde un manejo gubernamental que da un alcance a la gobernanza, cuando se hace un recorrido histórico de la construcción de la democracia en el caso de estudio.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Diversas acepciones de sociedad civil.

Como uno de los principales temas a tratar en este capítulo, es la revisión del concepto de sociedad civil (SC), para ello, se inicia con lo que Bobbio manifiesta, que tiene diversas acepciones que han generado una dicotomía con relación al Estado, por eso la referencia que hace al Estado para poder analizar y delimitar la conceptualización de la sociedad civil, pero, ante todo la distinción analizada en dos aspectos, la primera sociedad civil sin poder central y la segunda con poder central.

Es decir el Estado como órgano del poder coactivo, pero el surgimiento de los derechos tanto individuales como colectivos que limitan y restringen el poder político, las relaciones interindividuales tal es el caso de las relaciones económicas que se autorregulan, sobre todo estas relaciones son la base donde se consolida la superestructura jurídica y política; en contraste al rol que lleva el Estado a través de leyes y normas que busca dar un orden para sostener a una sociedad, pero la misma sociedad civil es quien demanda al Estado atención en temas no considerados u olvidados. Entonces sociedad civil se refiere “a un conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera pre estatal diferente y separada del Estado [..]”(Bobbio, 1989: 46).

Desde un sistema marxista que luego se acentúa con el hegeliano, además hace notar que desde un uso lingüístico esta dicotomía hace ver que en algunos lugares se utiliza sociedad civil y en otros simplemente al mismo término sociedad, es decir que el significado al mencionarlo se refiere al mismo.

Según interpretación marxista posteriormente al estudiar a Hegel comprende que las instituciones jurídicas y políticas tienen sus bases en las relaciones materiales existentes; en este punto la sociedad civil se constituye a manera de sede de las relaciones económicas sin olvidar que sobre ella se encuentra una superestructura.

A demás el autor explica, estableciéndose desde la tradición iusnaturalista se llamaba sociedad civil y posteriormente Estado, a esto después de una revisión exhausta de los textos de Hegel, adquirió el significado de sociedad burguesa, además se añade varios elementos como la liberación de las ligaduras y que favorecieron a cierta clase, el Estado de naturaleza iusnaturalista

y la sociedad civil tiene al hombre egoísta en común. A pesar de una marcada noción marxista de sociedad civil y la dicotomía entre sociedad civil/ Estado, en el pensamiento de Gramsci no son iguales ya que para Marx se refiere a una base material como antes mencionado, diferente a lo que la superestructura de la ideología y las instituciones perteneciente a la sociedad civil frente a la sociedad política o Estado con su hegemonía a diferencia de una hegemonía que busca consensos. Basado al pensamiento iusnaturalista y al poder político fundado, se requiere de un contrato social en donde el Estado debería estimular el consenso, en cambio el pensamiento gramsciano más radical para él, la sociedad del consenso solo es aquella sociedad destinada a surgir de la extinción del Estado, posición sumamente ambicioso.

Dentro del sistema hegeliano, se representa el primer momento de la formación del Estado jurídico administrativo con una función de regular las relaciones externas, hasta el momento ético político del Estado con función de adhesión íntima con el ciudadano, hasta llamarse Estado interior. Se enfatiza como base a las relaciones económicas, pero con un nuevo esquema triádico, en función a los siguientes momentos de necesidades, administrativos de justicia y política.

Como partes tradicionales de la doctrina del Estado, es decir abriendo más el esquema anterior de una sociedad civil de familia desde la representación aristotélica y un Estado natural desde el iusnaturalismo, se puede decir que la sociedad civil hegeliana representa al primer momento de la formación del Estado (jurídico y administrativo). Además reitera el momento ético político, los mismos que buscan la adhesión del ciudadano y su totalidad que forma parte, para esto establece a un Estado inferior que se refiere al poder judicial y administrativo, por otra parte a un Estado superior que predomina el poder jerárquico, legislativo, gubernativo, en su análisis podría haber sido en búsqueda de entender el comportamiento del Estado y obligar la contribución mediante impuestos, se visibiliza por primera vez que la sociedad civil no es el Estado, resalta que fue una parte en el momento de formación.

El autor además trata el término sociedad civil, que Hegel lo menciona basándose en autores Ferguson y Smith, donde el tratamiento por estos autores fueron como sociedad civil, en relación al término civilizado es decir dejar el Estado iusnaturalista y pasar a un Estado de encontrarse bajo un contrato social de relación con otros individuos. Gramsci, mantiene la distinción entre sociedad civil y Estado, lo que hace es mover el esquema de las relaciones materiales hacia la esfera superestructura concentrando ahí la formación del poder ideológico, más allá del poder político, que da como resultado la legitimación de la clase dominante.

“Las ideologías se convierten en el primer momento y las instituciones de un momento secundario” (Texier, 1975: 39). De la misma manera el autor asevera lo que Gramsci deseaba una sociedad sin Estado que buscaría salir de la disolución del poder político, el mismo que sería de la absorción de una sociedad política en una sociedad civil. Aparece la gobernabilidad de las sociedades complejas relacionada en la dicotomía entre Estado y sociedad civil, una sociedad se vuelva más ingobernable cuando aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta las capacidades de la institución para resolverlas.

Dos partes importantes para llegar a entender la tradición iusnaturalista, primero observando el modelo aristotélico en el Estado es un hecho natural, donde poseen una cierta libertad de sociedad familiar, esta se contrapone a el modelo hobesiano o iusnaturalista por otra parte es la antítesis del Estado natural mencionado anteriormente, en la misma, los individuos buscan salir del Estado natural dejando sus propios caprichos e instruirse a una sociedad civil.

En las últimas décadas en Latinoamérica se observa que el término sociedad civil ha sido utilizado de manera contradictoria en diversos discursos en el caso de los neoliberales ortodoxos lo relaciona al mundo de las iniciativas individual y privada: en cambio para los llamados nuevos movimientos sociales hacen referencia a las organizaciones populares separadas de partidos políticos o del Estado. Entonces esto busca una construcción de un proyecto hegemónico, que trata las concepciones gramscianas se requiere de un conjunto de organizaciones e instituciones desde las que se van tejiendo las influencias.

Gramsci, uno de los grandes exponentes para conceptualizar y problematizar la sociedad civil, quien citado por Roubinstein toma uno de sus conceptos, con la percepción de que la sociedad civil no es un simple conjunto de relaciones materiales, que su ser se expresa mediante prácticas alojadas en otra dimensión óptica, en la medida en que esas prácticas se sistematizan como relaciones de poder, formando parte de la estructura política. Entonces la conceptualización de la sociedad civil, presupone un locus específico, el de la actividad interrelacionada (social) de individuos que conviven en un espacio y tiempo dado, y se vinculan entre sí a través de estructuras condensadas (materiales) o mediante la práctica cotidiana.

Según otro autor en este caso Ortiz (2006), manifiesta que es importante hacer una reflexión más sobre la sociedad civil, pero con un acercamiento al caso de estudio, lo más cercano a ello como se debate este término en Latinoamérica, saliendo un poco de la filosofía política a una noción democrática contemporánea.

Imposibilidad de encasillar a la noción de sociedad civil desde parámetros normativos, pues está relacionada indistintamente con el Estado y mercado, exigirle una autonomía prístina es complicado como lo sugerido por la teoría crítica de Habermas, a demás en Latinoamérica se encuentra envuelta de una política clientelar y populista, sumando a esto la heterogeneidad del fenómeno civil del caso de estudio y la relación con los aparatajes estatales, por esta razón pensar en una normativa de la noción de sociedad civil de su concepto dejaría afuera a muchas organizaciones que tiene sus intereses particulares y comunes.

El mismo autor afirma que la sociedad civil es o está lo suficientemente fragmentada como para no referirse a ella en singular, sino hablar de verdaderas sociedades civiles, esto se debe a sus diversas formas de expresión alguno a favor y otros en contra claro ejemplo de sociedad civil que busca fortalecer la democracia mientras que otros grupos buscan debilitarla, otro buscan el interés común mientras que otros buscan intereses particulares, en el caso latinoamericano existía agrupaciones civiles relacionadas a la burocracia de elite que respaldaban al gobierno autoritario por interés particulares.

Un siguiente punto analizado por el autor menciona las tres formas notorias de sociedad civil en la historia de Latinoamérica:

1. Movimientos sociales los cuales son contestatarios y anti hegemónicos.
2. Grupos civiles de perspectivas liberales, los cuales buscan la reducción de la participación del Estado en la vida social.
3. Espacio de participación en contexto de cogobierno. Las mismas que pueden estar delineadas o cooptadas, incluso organizaciones que son propuestas son las que pertenecen a la sociedad civil.

Estas organizaciones sociales en la democracia latinoamericana han surgido para fomentar temas identidad, de género, étnicos, ambientales, etc. Muchas de estas se encuentran relacionadas a las mencionadas anteriormente, sin la necesidad de ser homogéneas e incluso puede ser que dentro de las organizaciones existía confrontaciones.

La sociedad civil en el caso latinoamericano ha demostrado ser una fuerza democratizadora, partiendo de democracias elitistas que buscaron procesos de transición que están de acuerdo varios autores, pero a esta se contrapone que después del gobierno de dictadura pasaron a estados democráticos que en cierta medida el rol de la sociedad civil con propuesta liberal ha sido trascendental, sin embargo no se tiene como modelo a ninguna nación

latinoamericana ya que instituciones políticas no han sido lo suficientemente sólidas para poder sostener procesos democráticos. A pesar de ello el autor cita a Boaventura quien sostiene que sociedad civil debe entrar a un ámbito de supuestos públicos participativos a través de mecanismos para generar injerencia propiamente dicha, que buscan el control social.

Saliendo de la forma tradicional de noción de sociedad civil el autor hace un análisis contextual tomando como caso a Ecuador para esto recurre a Franklin Ramírez quien establece una tipología interesante de analizar:

1. Sociedad civil vs el Estado, conocidos como de reivindicación con alta preocupación de su autonomía organizativa.
2. Las organizaciones de la sociedad civil y Estado. Son organizaciones que no entran en confrontación dentro de este grupo se encuentran las siguientes: organizaciones cívicas; instituciones filantrópicas, ONGs gestoras de proyectos, fundaciones políticas y campañas ciudadanas; algunas de discurso liberal, también entran en esta línea las ONGs donde las ciudadanas de vigilancia democrática, especialmente activas tras 1998.
3. Organizaciones sociales de sociedad civil con Estado, conocidas ya que buscan establecer mecanismos organizativos y participativos de articulación con el Estado.
4. Organizaciones sociales en el Estado, estas son las que se han organizado debido a un interés común y mediante la inclusión de representantes de grupos de interés de organizaciones, estas son asociaciones, organización de grupos políticos, entre otros, los mismos que son beneficiarios de recursos del Estado. A su vez que fueron utilizados para captar líderes de organizaciones y gestores sociales de la política nacional.

“Sociedad civil ha surgido como una nueva clase de utopía, una a la que llamamos auto limitada, una utopía que incluye un rango de formas complementarias de democracia y complejo conjunto de derechos civiles, sociales[.]” (Cohen & Arato, 2000: 11).

Siendo un concepto que se familiariza con la situación actual de los comportamientos de los actores de la sociedad civil en un contexto institucionalizado de libreta. Posiciones que parecerían un poco peligrosas a la que hace mención, Ortiz Sergio sobre sociedad civil sin Estado, para desarrollar lo mencionado manifiesta que el resurgimiento del discurso de la sociedad civil y la proliferación de numerosas agrupaciones que asumen su identidad bajo la

figura simbólica de la sociedad civil ha provocado un fuerte impacto no solo a la esfera del Estado o del gobierno y en el modelo de gobernación. A más de esto frente a la incapacidad del gobierno, particularmente analiza la posición liberal y menciona sobre una privatización del gobierno esto quiere decir que ya no es necesario el Estado, sino más bien que debe haber la sustitución por grupos de la sociedad civil, siendo quienes llevarían la conducción y coordinación como agentes sociales, desde un escenario de modernización y una mirada neoconservadora la sociedad civil deja de ser un esfera estatal de coordinación y pasan a ser agentes privados, en donde existe una coordinación espontánea, que es separada del yugo del estado y en consecuencia establecerse como una sociedad de mercado que pone como ejemplo de autorregulación, siendo, que parte de una visión anti estatista. Pero en las conclusiones refuta lo dicho anterior desde su posición e invita a seguir apostando a una sociedad civil mediadora en los asuntos públicos y privados.

Desde varias posturas la sociedad civil actualmente se considera un ente cohesionador frente a las disposiciones del gobierno, dependiendo siempre el grado de injerencia sobre el sector que fuese afectado.

Ciudadanía y participación ciudadana.

El termino de ciudadanía tiene sus diversas acepciones que incluso solo tenían limitadas personas con características específicas, como en el caso del Ecuador a partir de 1830 se los consideraba a quienes eran mayores a 22 años, blancos, alfabetos, profesionales y con cierta posición economía, que al transcurrir el tiempo por declaraciones internacionales, leyes y entre otros han ido cambiando esta connotación.

En las primeras concepciones de ciudadanía se la relacionaba con la ciudad y con el derecho al voto, de elegir o de ser elegido como su representante. Hoy por hoy, la ciudadanía tiene un significado mucho más amplio, ya no se refiere a las ciudades-Estados como en la antigüedad, sino a los estados nacionales, en sus dimensiones urbanas y rurales. (Larrea, 2005: 18).

Esta nueva concepción de ciudadanía, supone un ciudadano con conocimiento de sus derechos y responsabilidades, orientado al ejercicio solidario del poder. Además es preciso decir que va más allá del hecho de conocer los derechos, el ciudadano en este contexto claramente se encuentra en mirar y coaptar el poder que desde Foucault está en todas partes, sin embargo esto

se vincula con otro termino que desarrollaré más adelante pero cabe mencionar sobre la participación que se vuelve como un elemento de acción que desarrollan los individuos de forma personal o colectiva por ello al ‘recuperar el sentido de la participación como proceso y como construcción de ciudadanía, los espacios de participación no se construyen con el fin de recoger opiniones y demandas, sino de la construcción de sujetos políticos’ (Larrea, 2005: 18).

El autor propone que para que el paradigma de ciudadano protagónico y solidario se requiere:

1. Generar procesos de cualificación del sistema de valores de los ciudadanos, especialmente de los jóvenes y actores sociales, priorizando el protagonismo, participación, la acción, la creatividad y la solidaridad.
2. Iniciar el desarrollo de un nuevo tipo de subjetividad como una nueva forma de ver, entender, actuar y ser en el mundo; elevar la identidad y la autoestima del ciudadano considerándose en capacidad de crear, implementar y liderar proyectos.
3. Generar en los ciudadanos interés por su espacio social, su historia y su cultura, para crear vínculos con su terruño que potencien relaciones respetuosas y permanentes entre las personas y la comunidad.
4. Aprendizaje de relación solidaria y respetuosa en la diversidad y un entendimiento de riqueza que supone la existencia en la sociedad de las diversidades (étnicas, de género, sociales, de formación, religión, lengua entre otras existentes en comunidades, barrios, ciudades, provincias, regiones y países).
5. Consolidación de las organizaciones populares locales, a fin de que se conviertan en espacios, no solo de su ámbito de competencia específico, sino también de toma de decisiones, de participación protagónica, convirtiéndose tanto en generadores de opinión como en transmisores de estos conocimientos hacia la comunidad.

A pesar de una serie de elementos que se requiere para tratar sobre ciudadanía, se hace referencia a lo que Santiago Ortiz cita un concepto de otros autores que consideran de la siguiente manera:

"Cuando nos referimos a la ciudadanía moderna, hacemos referencia a la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas, en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos " (Calderon, Hopenhaym y Ottone, 1996: 9 citado en Ortiz, 2004: 48).

Para conceptualizar un breve preámbulo sobre la participación ciudadana, tiene sus orígenes desde la remota antigua Grecia cuando se dan los primeros grupos organizados y estos a través de la democracia representada por la participación directa del ciudadano en los espacios democráticos de la Polis (Ortiz, 2004: 20 citado en Ayala, 2014: 13). Un dato importante en referencia al tema es la declaración universal de los derechos humanos realizado por la ONU en 1948, donde el artículo 2 establece el derecho a la participación universal que tiene las personas en la democracia.

Al considerar un tema importante dentro de la investigación la participación ciudadana, es necesario conceptualizar el mismo, Molina desarrolla la temática y determina que parte de la teoría de la participación social como una forma de cultura política ciudadana, sin dejar de considerar que por otro lado, la participación ciudadana es una forma de democracia directa.

Además para contrastar, la autora aborda el concepto de ciudadanía con referencia a lo expuesto por Rodrigo Borja que simplemente describe como al cúmulo de derechos y deberes políticos que cada uno de ellos tienen, siendo así, que todo depende del nivel participación en el medio y en un marco de derechos.

Sin embargo añade que esta participación ciudadana que se expresaba y busca ser escuchada, pasa a ser protagonista en la gestión de conjunto de procesos sociales, en un marco de cultura política poblacional, que paso del simple actor de la construcción de democracia a manera de un elemento simbólico.

Molina, presenta su posición frente a este tema donde quiere que sea una participación ciudadana con características que incida en las políticas públicas, sector legislativo, y servicios sociales, la misma que busque fortalecer la democracia directa, bajo la cultura política.

Es preciso mencionar que la autora revisa y conceptualiza la categoría de cultura política de un pueblo o grupo, el mismo que fue trabajado por Fernando Bustamante, señalando a las ideas y valores existentes que podemos descubrir de un Estado sostenible y presente de la psiquis social, y ver cómo la gente opera, la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos y de esta manera al flujo interrumpido de cuestiones que la existencia plantea al individuo en la vida diaria (Molina, 2004: 30).

La participación ciudadana es un instrumento encaminado a resolver el problema de la recuperación y ampliación del espacio público. Desde una noción más clásica de auto organización en defensa de la vida de los excluidos, en dos sentidos la primera para producir los

bienes públicos y segunda por la coerción hacia el Estado. Sin duda alguna la participación desde un punto de vista de gestión pública es necesario cuando la demanda es en un marco de bienes públicos, pero si va más allá y en contra del Estado puede convertirse en un ambiente de ingobernabilidad, en el caso latinoamericano se ha visto esto cuando los grupos políticos desean desvirtuar el trabajo de su adversario.

El porqué de la participación, como ilustración el autor parte como una necesidad de involucramiento en la toma de decisiones y explicitar autonomía individual o social de las sociedades modernas, más allá de la formalidad que ajusta el Estado.

La autodeterminación funciona como una bisagra para que los actores actúen en función del poder que existe en estas relaciones, como un telón se ha presentado al respecto la ciudadanía para desarrollar lo que se denomina participación ciudadana, el autor con estos aciertos va consolidando el termino y hace una breve cogitación sobre lo estudiado y plantea que la participación es la intervención en procesos de decisión, la relación de poder entre diferentes actores.

La participación es entonces una relación de poder, por tanto, una relación política a través de la cual una pluralidad de actores, individuos y grupos sociales, se encuentran y confrontan, ejerciendo su capacidad de decisión para orientar los recursos en función de la solución de sus aspiraciones (Ortiz, 2004: 44).

Estas relaciones de poder siempre están diferenciadas entre los individuos que tienen las capacidades de realizar sus intereses y controlar los recursos para satisfacerlos, por otro lado los subalternos en cambio buscan acceder a los espacios de decisión donde se controlan estas relaciones de poder.

La participación requiere contar con un norte para cumplir con los objetivos establecidos, la participación no solo puede ser individual sino también colectiva, como miembros de una familia, grupo social, gremio, etc. Rompiendo así la concepción anterior de homogeneidad e igualdad. Y generando una diversidad de identidades y actores. Con todo lo expuesto el autor sintetiza y manifiesta que:

Es una relación social de poder mediante la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisivos y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa en todas las esferas de la sociedad y del Estado (Ortiz, 2004: 46).

El autor presenta tres tipos de participación antes de explicar sobre la participación ciudadana, entre estas son la participación comunitaria, participación social y participación política; Para el autor la participación ciudadana no es considerada como otro tipo sino más bien que es un integrador o hace darles calidad diversa, para explicar lo menciona se basa en cinco aseveraciones puntuales que son: rescata lo individual sin negar lo colectivo, considera a la participación como proceso de toma de decisiones, plantea a nivel micro y macro, sitúa como elemento importante a la participación para el desarrollo de la democracia y finalmente da identidad, sentido como parte de la sociedad y no solo de un grupo.

El autor hace una puntualización explícita sobre las relaciones de participación ciudadana, son totalmente distintas a las clientelares, ya que no están basadas en relaciones personales de intercambio sino en el reconocimiento de derechos mediante una negociación democrática, basado en la equidad con procesos de concertación institucionalizada y transparente que promueven ciudadanía. Fuera de las relaciones de desigualdad, privatización de los espacios públicos que favoreces a redes de patrones, funcionarios, que desconocen la acción de la ciudadanía.

A si también existe otro autor como César Montúfar que trata este tema, para él considera como participación ciudadana a las acciones ciudadanas que promuevan la democracia y sus valores, consolidando la institucionalidad y apuesten al liderazgo democrático.

Para ello considera primero, que existe una ciudadanía pasiva que solamente participan en las elecciones y simplemente obedecen a lo que los gobernantes establecen, donde los deberes y las obligaciones son básicas, solo la incidencia de este grupo es a través de la opinión que suelen dar mediante la aplicación de sondeos, aquí no aplican mecanismos de exigencia y expansión de derechos y garantías; control, vigilancia, rendición de cuentas; colaboración con la autoridad y fortalecimiento institucional; e innovación política, están siempre confiados que el accionar de las autoridades y sus obligaciones.

Segundo en cambio todo lo diferente al primero se cuenta con una ciudadanía activa que persigue y busca la ampliación de sus derechos y obligaciones, en el ejercicio de varios mecanismos promueve el aprendizaje democrático que fortalece sus acciones tanto para la sociedad civil y sociedad política (Montúfar, 2004: 136-137).

Desde un modelo de democracia participativa, y no representativa la sociedad ha tratado de construir una manera amplia y horizontal, como trata la autora Ayala en su tesis sobre de participación ciudadana como un:

Proceso mediante el cual los ciudadanos toman parte en la búsqueda de soluciones a los temas de la comunidad, participando en igualdad de condiciones en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas, con la intención de incidir en la toma de decisiones que afectan su vida y la de las futuras generaciones (Richkarday, 2008: 1 citado en Ayala, 2014: 16).

Como se ha visto sobre el planteamiento de este concepto desde una posición donde el ciudadano no es un simple expectante, sino más bien, es quien desde su activa participación es parte de decisiones que sirven a la colectividad, ya que las políticas públicas que se instauran son las que de alguna manera inciden directamente en la vida de los ciudadanos.

Finalmente cabe mencionar que existe diferentes acepciones sobre este tema que determina que “es concepto polisémico que está sujeto a múltiples interpretaciones, muchas veces medidas por intereses, por posiciones de poder, por ideologías, por los valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizativas, etc.” (Alguacil, 2006: 76 citado en Ayala, 2009: 26), es por ello que el tiempo, las diferentes territorialidades, espacios públicos configuraran el concepto sobre participación ciudadana en nuestro caso de estudio abarca varios elementos citados que al final del estudio veremos cuál ha sido la que concuerda.

Para entender mejor sobre la participación, Ayala explica los niveles y formas que existe de acuerdo a las consideraciones de Coraggio. El primer nivel corresponde según este autor a la participación en la familia, lugar de trabajo y mercado, es decir por la necesidad de acceder a los bienes y servicios en función de derechos. El segundo nivel de participación, se encuentra dentro de las organizaciones colectivas como: sindicatos, organizaciones de tipo corporativo, movimientos reivindicativos, cooperativas de producción y vivienda y organizaciones barriales.

Con la finalidad de incidir básicamente en el consumo. El tercer nivel de participación, corresponde a la sociedad a nivel nacional y subnacional, en donde se reproducen relaciones entre sociedad y Estado, comprende a las distintas organizaciones de incidencia nacional que tiene el rol de gestores ante el Estado en beneficio común.

Estos tres niveles representa en su totalidad la participación en la sociedad, en un marco de las diferencias, juego de poder, entre otros. El espacio donde se participa puede ser tanto

privado como el sector público, en cuanto es distinto la participación en estas dos esferas en el caso privado existe dos tipos, la primera que refiere a la participación comunitaria que conlleva a las acciones colectivas realizadas por la comunidad sin la presencia del Estado, ejemplo las mingas; otro tipo dentro de lo privado encontramos a la participación social que exclusivamente se refiere a la participación de la organización de la sociedad civil en base a intereses comunes y defensa de sus derechos.

En cuanto a lo público encontramos varios tipos que estos se vinculan a varios sectores de interés colectivo. Las cuales Ayala hace referencia a lo que Countil propone, los seis tipos de participación; i) La participación vinculada a lo social; ii) La participación en lo económico; iii) La participación para la defensa de los derechos humanos; iv) La participación ciudadana en los procesos de elección v) La participación ciudadana de carácter político; vi) La participación frente a la planificación local: referente a la planificación, presupuestos públicos y participativos. Siendo una referencia esta última a nivel latinoamericano y mundial según los diferentes casos.

Desde la revisión tanto de los términos de ciudadanía y participación, a la vez la unión de los dos se entiende de un término que en definitiva permite la correlación entre la sociedad y el estado, cuando se presenta en escenario en el cual su accionar tiene eco frente a la apertura o no del sector público, más allá de ser un problema para la gobernabilidad se considera, que con una buena participación llega a ser un instrumento esencial para la relación de ciudadanía y el espacio público.

Con referencia al tipo de participación frente a la planificación local, por una parte podría ser un tipo de participación que guarda cierta relación con el caso de estudio al considerarse una institución gubernamental, cuando el ejecutivo no establece mecanismo de interacción llega a ser un problema compartido tanto para la institución como para la sociedad civil, de parte de la población es poco probable contar con información fidedigna para el seguimiento.

Política pública como instrumento de desarrollo.

Al revisar literatura acerca de este concepto es preciso mencionar lo que Andre Roth desarrolla sobre el mismo, contribuyendo a una comprensión más clara se refiere en primer instante a explicar sobre el significado de policy, que para su investigación tiene tres acepciones: primero, la política concebida en un marco del gobierno de las sociedades humanas, segundo la política refiriéndose a la organización y lucha por el control del poder, políticas; Y finalmente, la política

como los propósitos y programas de las autoridades públicas, además cita un número de conceptos de otros autores, pero él, después de relacionar algunos elementos fundamentales para la formulación de este concepto tales como: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso.

Para este autor la política pública se entiende como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 1999a: 14 en Roth, 2007: 27).

En cambio en su libro sobre Las políticas públicas, Pierre hace alusión a los conceptos que Yves Meny y Jean-Claude Thoenig donde dice que "una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico"(Muller, 2006: 27).

Es interesante tratar este concepto, pero no es preciso que solo quede ahí, sino más bien, el autor desarrolla la temática y a manera de pregunta dice ¿cuándo uno se encuentra frente a una política pública?, es decir, que para que sea una política pública debe contar con los siguientes elementos fundamentales: medidas concretas, decisiones con asignaciones presupuestarias, un marco de acción que permita conocer el inicio de una política, un público para quien va ser dirigido y finalmente las metas y objetivos. El ámbito de aplicación de las políticas pueden ser explícitas y latentes dependiendo de su aplicación y necesidad.

Desde una disciplina de análisis de política pública el autor además hace referencia al modelo secuencial de las etapas que tiene la política pública, pero encontrándose con varias limitaciones a este modelo, dependiendo la circunstancias las etapas pueden ser inversas o perpetuas y en ocasiones no es fácil encontrar las etapas, a esta altura es apropiado mencionar las diferentes etapas, iniciando con la identificación del problema, desarrollo del programa, puesta en marcha, evaluación y terminación del programa.

Antes de continuar con lo expuesto el autor hace ciertas reflexiones, como un problema social va a pasar a ser tratado como en un marco de política pública, todo esto mencionado en una sociedad como las que se está viviendo, pero es importante entender que un problema político siempre es un construido social, además, es necesario saber si realmente el problema social debe ser tratado como problema político.

José Méndez en su artículo utiliza las variables dependientes e independientes para realizar un análisis sobre lo que conocemos como políticas públicas, sin embargo, más allá del concepto él estudia la evolución del mismo con estos términos “No obstante, algunos enfoques teóricos si han logrado pasar de la etapa de los conceptos a las variables. Así, contamos en este campo con algunas variables independientes que en efecto son variables, es decir, que varían a lo largo de cierta dimensión” (Méndez, 2010: 117).

Se enfoca a relacionar la política pública en la variable dependiente es decir las causas que podría encontrar, además inserta o trata de medir el grado de acción que él lo denomina activa, semiactiva y pasiva, esto en razón al nivel de ejecución de la política pública, sin duda alguna como al inicio se mencionó dependerá de la dimensión en la que se aplique la misma.

La dificultad en la definición de la política pública, debido a la dinámica de su esencia hace que sea amplia, general para evitar dejar de considerar una serie de factores que la estructuran o para evitar definirla en su complejidad absoluta, así es la acción del estado dirigida a cumplir ciertos objetivos y está dada por su intervención o su no intervención. Se pueden identificar 4 niveles ideales:

1. Inacción pública, en la que el estado no reconoce el problema, y no toma acciones
2. Decisión pública, en la que el estado reconoce el problema, elabora un diagnóstico, establece objetivos y estrategias, pero decide no actuar.
3. Política pública, en la que el estado reconoce el problema y ejecuta las acciones para solucionarlo, se diferencia de la decisión pública porque aquella no ejecuta, mientras ésta sí lo hace.
4. Resultados públicos, es la combinación de varias decisiones públicas tomadas por separado que pueden llevar a un estado o situación no previstos.

Otros autores definen a las políticas públicas como blancos nebulosos en movimiento, como ejercicios de exploración y aprendizaje, pues hay incertidumbre en sus procesos de formulación y ejecución, requiriendo permanentemente de retroalimentación, y además su contexto se encuentra en permanente cambio, es un proceso de aproximaciones sucesivas a objetos de acuerdo a las diversas consideraciones aplicables, sin embargo, a pesar de esta dinámica, el mero hecho de que exista al menos una orientación, permite seguir un curso de acciones determinadas. Sin embargo este problema de la definición se mitiga si vemos a las políticas públicas como variables.

La política pública como variable dependiente o efecto.

Para plantearla desde este enfoque hay que entender la escala ideal planteada por Méndez, la misma que está compuesta por los siguientes elementos que desarrollarán las escalas de variación para alcanzar los objetivos generales:

1. Problema: debe tener legitimidad frente a otros problemas, frente al tipo de problemas, y debe definirse con claridad el problema y el tipo de problema.
2. Diagnóstico: revisará las causas y explorará los escenarios de soluciones y estrategias
3. Solución: propuestas para la solución del problema.
4. Estrategia: cómo solucionar el problema.
5. Recursos.
6. Ejecución: será la realización y posterior evaluación de las acciones

Esta escala contará con 3 puntos de medición referentes a la tendencia del nivel de actividad de los actores involucrados en alcanzar los objetivos, como variables dependientes:

1. Activa: Debe tener altos niveles de legitimidad, debe existir un problema que requiere inmediata intervención, debe tener un diagnóstico, una solución y una estrategia legítimos, claros y bien conocidos, altos grados de conocimiento y coordinación, sus actores deben estar en altas esferas gubernamentales, y las entidades relacionadas deben estar directamente bajo su mando, debe contar con elevados recursos presupuestarios y su política y organización deben sustentarse en normativas propias, finalmente, observaremos un nivel de ejecución muy cercano al previsto.
2. Semi activa: en este nivel, los elementos analizados en el nivel activo son medianos
3. Pasiva: los elementos son dependientes, poco claros, oscuros o débiles.

Como variables independientes.

1. Macro enfoques, tienen un carácter de universalidad.
 - 1.1 Pluralista: Conformado por grupos de interés con poder equivalente, se caracteriza porque los grupos privados tendrán igual o mayor fuerza que los grupos estatales y generalmente su intervención se orienta a establecer y vigilar las reglas de juego, y su participación en la formulación de las políticas públicas es pasiva o semi activa.
 - 1.2 Estatista: El estado es el actor fundamental y prioritario, en defensa del interés general, y su participación en la elaboración de políticas públicas es activo o semi activo.

2. Enfoques de alcance medio que varía según los factores específicos.

2.1 Nacionales: los tipos de culturas e instituciones nacionales determinan las políticas públicas, así entre naciones con similares culturas esperan PP similares. Se encuentran íntimamente relacionadas con los diferentes tipos de regímenes políticos.

2.2 Ecológicos: Los actores defienden sus intereses particulares sobre los intereses generales (como en los macro enfoques pluralistas), evitarán la coordinación y la elaboración de una política, es de tipo pasivo. Sin embargo en crisis urgirán la activa participación estatal, una crisis abre o cierra oportunidades de acción y favorece unas coaliciones sobre otras, sus vinculaciones responden a actos políticos que o necesariamente llevarán a políticas activas

2.3 Políticas Públicas: Comprende los diferentes tipos de marcos estructurales y grupos sociales, por campos (industriales, ambientales, educacionales), identificando los variados tipos de relaciones entre grupos, entonces las PP dependerán del tipo de problema. Lowi los diferencia en 3 tipos de PP:

- Distributivas: participan el estado y los grupos ganadores, tienen un conflicto bajo, suma positiva, costos dispersos y beneficios concentrados.
- Redistributivas: los actores son el estado y los grupos ganadores y perdedores, tienen un conflicto alto, suma cero, costos y beneficios concentrados
- Reguladoras: participan el estado y grupos perdedores y ganadores, conflicto intermedio, suma cero relativa, costos concentrados y beneficios dispersos.
- Mayoritario: El actor es el estado, nivel de conflictividad bajo, suma positiva, beneficios y costos dispersos.

Por otra parte se revisa el ciclo de la política pública. “distingue cinco fases en el ciclo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación” (Jones, 1970 en Roth, 2002: 49). Sin embargo a este planteamiento no todos están de acuerdo, a pesar de contar con una estructura cíclica y lógica, esto no quita el grado de interés que pudieran establecer analistas de políticas públicas al encontrar ordenada y en etapas.

Las políticas deben contar también con un alto componente de participación, involucramiento y apropiación de la ciudadanía en el marco del fortalecimiento del tejido social

que permita gestionar rápida y eficazmente en todas las instancias la posibilidad de llevar a delante las políticas públicas trazadas (Angulo, 2009: 10).

El problema no se ve desde la acción gubernamental de lo legítimo o ilegítimo de su acción, más bien, se trata del cómo no gobernar demasiado o el mínimo de límite para alcanzar el ser Estado (Roth, 2010: 23 en Arciniegas, 2015: 32).

En un marco de Neoinstitutionalismo.

Partiendo de lo que Andre Roth en su libro de Políticas públicas (2007), trata sobre este enfoque y la revisión que realiza a March y Olson en sus estudios de los años de 1984 y 1989, estos autores consideran que el neo institucionalismo como un marco donde se desarrollan comportamientos individuales y las acciones colectivas de las políticas públicas.

Los autores buscan superar varias perspectivas tales como: el institucionalismo tradicional y fomentar mejor aún la interdependencia entre instituciones políticas y sociales en un marco de autonomía; es así que el concepto de instituciones no solo se limita a la estructura formal y sino determinaría las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que en casos contradicen las reglas y procedimientos. A demás con estos elementos en este enfoque se genera interrogantes, ¿qué factores no son institucionales?, para responder de cierta forma encontramos dentro de este enfoque varias vertientes, que serán tratados individualmente tales como: histórico, elección racional, económico sociológico.

Histórico, parte de poner en el centro al Estado, posteriormente busca conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual; otro elemento importante son las asimetrías de poder, generados por el desarrollo de las instituciones, entendiendo este último en función a la dependencia del sendero, que son los movimientos acumulativos de los sistemas de acción y las configuraciones institucionales de las políticas públicas, todo este entramado en relación a la terminología de la acción pública que se cristaliza por una determinada herencia institucional y política, pero fundamentalmente como se trató anteriormente se prioriza la influencia que puede ejercer factores cognitivos como las ideas, cultura sobre procesos políticos. En este punto es importante aclarar que desde el caso de estudio en la aplicación del presupuesto participativo, estos aspectos podrían incidir de cierta forma en el comportamiento frente a una política local que su particularidad marcará el tipo de participación que podría generarse.

Desde una vertiente económica pretende establecer interacciones de intereses e instituciones, básicamente del sector público, para lograr esto los autores se han basado en las teorías de la escogencia o elección pública (public choice), y parte del paradigma económico neoclásico.

Una de las bases para establecer este enfoque está en que la economía neo institucional, parte del postulado de que no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino a las instituciones que hay que cambiar, para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad. En este punto el tipo participación se formula en función al interés de los participantes y no de lo estructurado.

Roth hace un análisis sobre los autores antes mencionados y manifiesta que para que se de esto, se debe establecer arreglos contractuales para los costos transacción de los interés y las instituciones; donde el Estado se convierte en el principal sujeto dentro de esta interacción hasta un cierto punto, sin embargo el grado de influencia del mismo no debe perturbar el equilibrio del mercado, es como contradictorio, porque este enfoque tiene corte neoliberal, está claro que la reducción del Estado frente a asuntos sociales y mejor aún dejar en lo que se conoce como la mano invisible es decir a libre disposición del mercado tras ello instituciones como el Banco Mundial, Fondo Interamericano de Desarrollo, cuando los países solicitan créditos los requisitos es cumplir a las condiciones establecidas por ellos.

Sociológico, para definir este enfoque el autor lo que dice que es una renovación de la sociología de la organizaciones, a más de ello que los procedimientos en un marco cognitivo son denominados como instituciones culturales que definen de alguna manera el comportamiento de la sociedad en funciones de las creencias, y diversidades de culturas inventadas, pero en la actualidad son marcos de acción e influencia en el análisis de las políticas públicas. Dentro de este enfoque pretende estudiar variables culturales de organizaciones sus formas de funcionamiento.

Análisis neoinstitucional de políticas públicas.

Adolfo Eslava, manifiesta que para los argumentos de la investigación al inicio se presenta desde el aporte con definiciones por parte del neoinstitucionalismo desde diferentes ángulos de las ciencias sociales, para ello considera a los autores como North a partir de la historia económica, Ostrom desde la ciencia política y Acemoglu desde una nueva economía política, a la vez el estudio y la investigación empírica de las políticas públicas, buscando conocer las

relaciones entre actores e instituciones, siempre con miras a que las políticas públicas, minimicen las incertidumbres que se da a través de un juego social, con el análisis de causa efecto para mejor comprensión .

Al abordar la temática plantea el estudio de las instituciones basado en tres niveles de especificidad los cuales son: los enfoques o marcos, teorías y modelos. Los mismos que permiten respectivamente a través de las distintas variables acercar a una investigación, llegar a establecer un diagnóstico del objeto de estudio y el modelo establece una situación particular con supuestos específicos acerca de los valores de variables críticas. Las relaciones de compatibilidad de los niveles descritos como resultado facilitan que existan más objetos de estudio pero con una base conceptual sólida.

Considera el autor como estudio de las que instituciones debe ir enfocado al análisis micro de la ciudadanía, por circunstancias que durante el proceso de toma de decisiones, el conjunto de reglas puede cambiar dependiendo de los casos específicos referente a decisiones sociales, en esta dinámica se puede determinar que a pesar de los marcos constitucionales, está más allá las decisiones particulares que efectúan los actores.

Luego de un análisis de las instituciones el autor resalta que el enfoque neo institucional como el terreno donde las políticas públicas, son reglas o herramientas para la toma de decisiones, en donde la reciprocidad entre actores e instituciones permiten participar en el juego colectivo. Frente a este análisis se establece claramente un modo de participación que dependiendo de su apreciación el actuar se evidenciará según el comportamiento o interés que ponga los participantes, dependiendo en el caso económico o histórico.

“Adoptar el enfoque neoinstitucional no implica olvidar que son las personas las protagonistas de la decisión social; este enfoque toma distancia de la conducta individual estrictamente competitiva y maximizadora del interés personal” (Eslava, 2010: 98).

Así también se presenta a manera de fortalecimiento de las instancias de cooperativas de los procesos sociales, es así que en el análisis institucional a más de las reglas, las decisiones sociales tienen mayor relevancia con respecto a las creencias y costumbres que traspasan la fuerza de coerción.

Como un dato importante, las instituciones desde la antigüedad siempre buscaron orientar la inestabilidad del comportamiento netamente individual a un propósito colectivo, con ello la aparición de instituciones. Como modificación de lo anterior se habla de un nuevo

institucionalismo, que se apoya del viejo institucionalismo con el fin de comprender las políticas públicas y su formulación. Este nuevo enfoque comparte la tradición conductista basado en lo teórico y métodos analíticos mejorados por ello este nuevo institucionalismo establece como base sobre cinco críticas a los enfoques individualistas que son: contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo, instrumentalismo.

El nuevo institucionalismo posee un rasgo estructural de la sociedad con relaciones entre actores, con factores que determinan los comportamientos individuales y garantes de los valores compartidos. Otro rango necesario se base en recomendaciones necesarias con la finalidad de estructura un nuevo marco institucional a la vez sea de mucha ayuda para encontrar los resultados deseados, en este caso los objetos de estudio permitan su acción en el futuro.

A lo largo del texto también el Eslava enfatiza que los enfoques, que al inicio se citó el enfoque económico, sociológico e histórico, han permitido establecer la denominada teoría neoinstitucional, es indudable que también que los aportes teóricos y empíricos consolidan el conocimiento y en este contexto la aproximación de neoinstitucional, para las ciencias sociales y humanas, pero contraparte se da algunos factores que no permiten esta aproximación tal es el caso de las relaciones de poder. Por ello el actor a través de un enfoque metodológico menciona que a las políticas públicas se considere como objeto de estudio, profundizando en particular en las ciencias políticas y como general en las ciencias sociales.

Con relación al cambio institucional la economía faculta las modificaciones frente al agotamiento de la función institucional con miras al intercambio y por otro lado la sociología se considera que ha influenciado para dar equilibrio entre la estructura política y dinámica social; así también se puede presentar factores externos en el proceso.

Y para el análisis de políticas públicas es necesario que se de 3 pares de dimensiones analíticas: reglas formales y reglas informales, estabilidad y dinamismo de las instituciones, comportamientos estratégicos y comportamientos compatibles con las normas sociales. En si para la innovación institucional el autor manifiesta que se requiere un estudio riguroso para comprender el proceso de las políticas.

Aspectos relevantes que se presentan en la lectura como es el juego de las reglas, que dentro del análisis institucional debe ser preciso y delimitado el objeto de estudio, para ello las políticas públicas es vista como un terreno propicio para verificar las hipótesis. Más adelante en el análisis se encuentra las reglas que interactúan en cuatro campos, conocidas como regulación,

instrucción, precepto y principio. Una vez visibilizados las reglas ahora se mencionan a los jugadores los mismos que participan y en este caso pueden ser cuerpos políticos, económicos sociales y órganos educativos o los mismos agentes encargados del cambio institucional.

Es prioridad mencionar que el autor toma a Ostrom, para representar el terreno que este caso se lo relaciona con el termino arena de acción, en donde los jugadores se desenvuelven y con relación al análisis de las políticas públicas es el lugar propicio para el estudio empírico, una vez visto como escenario en donde como ejemplo los jugadores hacen preguntas y analizan las reglas, se menciona entonces juego, como en el texto se establece con la casualidad, ya contextualizando lo referente a la políticas públicas entre las instituciones y su entorno.

Pero esto está relacionada a la dinámica social en que se presenta los conflictos entre actores, como interés dentro del marco económico en relación a la sociedad, en que se aplican dos líneas que son las instituciones que determinan la distribución del poder político y por otra parte el poder político facto, que inciden en una inconformidad en la asignación del recurso, con esta dinámica llega a otro escenario de que podrían modificarse las instituciones políticas. Pero Subirats manifiesta que las reglas institucionales pueden representar obstáculos como oportunidades a los actores de las políticas públicas, así también se puede presentar cambios constantes a la que North considera que las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales.

Eslava menciona que el proceso para el análisis de la política que está construida en tres aspectos que son: una antes, un durante, un después, que al actor explica como pasos para revisar a las políticas anteriores con ello la deliberación, para mejorar teniendo en cuenta como a la política un norte de acción. Considera también que es relevante el papel que juega la agenda y la factibilidad dentro de los momentos claves del proceso.

La institucionalidad antigua ha servido como base para plantear cambios, permitiendo así mejorar el marco institucional que durante su aplicación trasciende de lo individual a lo colectivo. Neoinstitucionalismo propicia factores aptos para el análisis de las políticas públicas, en la que, la decisión social toma el rol importante en la formulación de las políticas públicas, los intereses comunes o colectivos y los conflictos ponen a tela de juicio a los actores de las políticas públicas. La jerarquía institucional está constituida primero en marco constitucional, regulaciones públicas, acuerdos políticos administrativos, los mismo que en relación a los términos mencionados anteriormente como las reglas, jugadores, juego y arena interdependiente que

propone Sabirats, en su modelo lo relaciona respectivamente en la interacción que se presenta, pero manifestando que la visión se da de arriba hacia abajo como una relación de dependencia.

Mencionando las categorías de partida para el análisis neoinstitucional de políticas, las decisiones sociales son factores que moldean que de acuerdo a las necesidades más sentidas de la población en resumen que los objetivos formulados se ajusten a la justicia y equidad.

Otros autores como Powell y Dimaggio estudian al neoinstitucionalismo en un marco de las organizaciones, esto establece varios parámetros de funcionalidad difiere de manera sistemática los enfoques sociológicos de las anteriores organizaciones e instituciones, para ello se hace una diferencia entre el antiguo institucionalismo y el nuevo institucionalismo, en resumen se diferencia uno de otro respectivamente en las siguientes características, el primero era directamente político en su análisis de organización mientras que el neoinstitucionalismo no tenía mayor importancia frente a ello, permitía que solamente estos conflictos se desarrollen, otro elemento a analizar es que en antiguo en las fuentes de inercia hace presión mientras que el nuevo se basa en la legitimidad, también en el locus de institucionalización la primera se basa en las organizaciones mientras que la segunda se desenvuelve en áreas o la sociedad, en caso de la dinámica organizacional la primera busca el cambio y el neoinstitucionalismo establece persistencia. Formas claves de cognición en la primera se encuentra en función a las normas, valores y actitudes en cambio la segunda se basa a la clasificación de esquemas, rutinas y guiones. Otro elemento importante de análisis esta la teoría de psicología la primera se basa en teoría de la socialización y la segunda en la teoría de atribución.

La ubicación de la ciencia política contemporánea ha constituido un escenario en el cual nació el nuevo institucionalismo como alternativa a las teorías insuficientes del momento. Esto se dio en los años 80 con criterio de dar importancia a las instituciones formales en función del carácter explicativo del comportamiento individual dentro de una acción colectiva.

Según North (1990) el neoinstitucionalismo tiene el propósito explicar el porqué de algunos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo económico mientras que otros no lo son (Powell y Dimaggio, 1999:10), citado en Montenegro 2015:16) es decir los actores individuales son objeto de estudio del conductivismo, los mismos que son introducidos en un entramado institucional de un sistema político específico. Las instituciones son más autónomas que en cierta manera afectan a sí mismas, pero tratan de establecer relación entre

actores y las estructuras de un sistema, tratando de explicar las relaciones entre individuo, sociedad y Estado.

Neoinstitucionalismo histórico, rebasa la teoría de estructura funcionalismo, y va más allá, determinando la política como un sistema global de interacciones y conflictos, otro detalle importante de mencionar es la reacción en contra de la tendencia de muchos funcionalistas estructurales. La propuesta de este enfoque es que la organización institucional de la política o la economía política como principal factor estructural de la conducta colectiva. (Hall y Tallor citado en Montenegro, 2015: 18)

Neoinstitucionalismo económico o racional choice, frente a esta postura el comportamiento racional de los actores para la toma de decisiones en condiciones de interdependencia más allá de que la organización de la producción, es decisiva en la determinación de los fenómenos políticos y culturales. Los supuestos sobre el comportamiento donde el actor individual es considerado como unidad de análisis, con estos criterios en los 80, empieza estabilizar las instituciones que busca establecer el estudio de la nueva economía institucional basada en costos de transacción y teoría del principal agente (Montenegro, 2015: 19).

Neoinstitucionalismo sociológico, la función específica de este enfoque es de unir brechas entre instituciones y cultura, aquí es evidente la creación de valores, normas, símbolos, sistemas de significación, y elementos cognitivos que se van transformando en costumbres, que finalmente serán incorporados para la toma de decisiones, sin olvidar que las preferencias individuales se deben a las interacciones de las instituciones.

Ostrom se apoya de manera importante en el neo institucionalismo, especialmente el económico y el histórico, los cuales brindan a la elección racional un elemento de carácter estructural para analizar el proceso de toma de decisiones, esto es que el individuo y las organizaciones como tomadores de decisiones están sujetos, no solo a su lógica racional sino al marco de instituciones formales e informales en el cual están circunscritos (López & Parra, 2010 en Roth, 2010: 126).

A más de todos estos considerandos en términos de elección racional, en el cual las actitudes del individuo permitirán establecer comportamiento que para trazar lo requerido en vista de la estructura de reacción de individuo tanto de manera individual o colectivamente.

Para hacer un análisis del diseño de política pública mediante instrumentos, se lo realiza a través de la tipología diseñada por Christopher Hood y Michael Howlett, conocida como el modelo NATO (Nodality, Authority, Treasure y Organization), que hace el análisis de los

instrumentos de política en función de los recursos del Estado y objetivo de la política, este modelo se constituye en la siguiente dinámica funcional, Nodality cuenta con la capacidad para usar y transformar información y conocimiento, Authority esta tiene la capacidad para tomar decisiones, Treasure la misma que tiene la capacidad para dotar de recursos y finalmente Organización tiene la capacidad de emprender acciones a través de las organizaciones (Arciniegas, 2015: 34).

Adicionalmente se debe contemplar algunos factores para entender este modelo, por una parte el diseño de la política y los objetivos establecidos de la misma, con la capacidad de reunir los instrumentos necesarios para alcanzar los fines establecidos. Claramente este instrumento viene a ser considerados instrumentos técnicos de gobierno.

Para el diseño de política pública se debe tomar en cuenta tres niveles de opciones, la primera trata de acuerdo para la gobernanza definido por los objetivos, ideas y reglas institucionales, que puede ser modificado por los actores que inciden. Un segundo nivel tiene que ver con el régimen político, que definirá el objetivo de la política. Un tercer nivel se refiere al diseño de instrumentos técnicos, donde la elección de gobierno en el nivel micro del diseño de política están condicionados por los niveles meso, macro del modo de gobernanza.

Gobernanza y resolución de problemas.

Desde una revisión de los textos de autores como Cálame (2012) y Aguilar (2007), al relacionar con términos comunes se distinguen en la resolución de los problemas, para Aguilar el problema político se ha trastocado desde el sujeto de gobierno al proceso de gobernar, que está ligada a los términos de gobernanza y gobernabilidad, por su parte Cálame genera perspectiva de visión hacia la revolución de gobernanza con medio para resolver los problemas, lo que confluye en la reflexión sobre la gestión de los problemas complejos, que la gobernanza actual, segmentada, no logra gestionar correctamente.

En virtud a lo detallado se genera un alcance estratégico como él denomina gobernanza es el arte de gestionar las relaciones, como alternativa que desde su mirada será la que conjugue la cooperación compartida, que en el otro Autor se conoce como descentralización desde la “distribución de competencias entre diferentes niveles de gobernanza en el seno del espacio nacional” (Cálame, 2012: 1), en cuestionamiento a la forma de gobierno en los procesos con un recorrido histórico, presenta Aguilar que antes solo el sujeto de gobierno era quien

jerárquicamente imponía, gobernaba; Encontrándose con su aplicación rigurosa hasta el punto de la ingobernabilidad con términos como la legitimidad de su cargo y su actuación, como resultado se presta a que la confianza de los actores sociales se ponga en inconformidad, que se argumenta a una crítica de la validez directiva, competencia y finalmente legitimidad por resultados.

Por ello el problema en este escenario, el gobierno desde el sentido de gobernar sino más al gobierno en el sentido de acción de gobernar, en otros términos traspasa gobernar más allá del gobierno. Para ello se ajusta a lo que Cálame manifiesta que se requiere una sinergia entre los objetivos de la gobernanza como la seguridad de la sociedad, coacción social, equilibrio entre sociedades; Y por parte de Aguilar permitirá cuestionar y analizar la gobernanza local, nacional e incluso mundial.

Los principios que da a conocer Cálame sobre la gobernanza produce una internalización que sirve para la solución de problemas, es decir, en su intervención se requiere que el análisis este constituido acorde a la implicación, ejemplo mal el uso de un martillo para incrustar un tornillo, con esta reflexión y el contraste con Aguilar si la acción del gobierno no es eficaz se pierde la efectividad y legitimidad ante los beneficiarios, que se encuentran en búsqueda de una sociedad sustentable.

Es por eso que Aguilar propone que para que exista eficacia, se requiere de componentes científico-técnicos, prácticas políticas de acuerdo a los ciudadanos.

Al no cumplir con estos requerimientos el tipo de gobernanza y simplemente la acción del gobierno no es compatible a la dirección de la sociedad, incluso a pesar de tener características de un gobierno democrático no son directivas eficientes o tiene efectos directivos, con estas acotaciones se crea incertidumbre a la ciudadanía, que incluso en los años 80 y 90 la crisis provoco el colapso fiscal de los estados sociales, en este caso llevando el gobierno a manera de un factor de desgobierno, posterior a ello la ciudadanía tomo una posición negativa frente a la administración pública, que llegaron a dotar de servicio de baja calidad, regulaciones, tramites excesivos que son desventajas generadas que perjudica a las iniciativas de sociedades económicas, las políticas de desarticulación e ineficientes, declinaron a una organización administrativa que no respondía al factor costo eficiente, la capacidad directiva no cubre la seguridad pública y menos aún las cuestiones sociales de pobreza, incluso la globalización económica perjudico al gobierno al establecer la pérdida de capacidad de conducción del crecimiento económico, al ser limitado del poder de decisión e intervención.

La gobernabilidad y la gobernanza, a partir del texto *Gobernanza y gestión pública*, Aguilar acota que el gobierno democrático en un momento solamente puso énfasis en la necesidad de elecciones legales, y ciertas consideraciones para asegurar los derechos políticos, olvidándose de la necesidad de construir el orden político, que determine la aptitud de gobernar, desde esta dinámica y en respuesta a la ingobernabilidad se asume que para solventar esta situación se seguirá desde el texto contar con las capacidades idóneas y suficientes con la amplitud de institucionalidad hasta la administración.

Las capacidades en este contexto Aguilar que para cumplir con una gobernanza recurre a la capacidad de acciones que interviene el gobierno y explota las potencialidades legales, fiscales, informáticos, políticos, gerenciales que posee para mitigar los problemas, en otros términos lo que quiere de la gobernanza es el proceso de gobernar en lo práctico de intervención y negociación con los actores sociales, de tal manera que en la actual condición el gobierno es el agente necesario de dirección de la sociedad, encontrando limitantes, que no todo lo que cuenta es suficiente al tomar como enfoque el futuro de los intereses sociales, para ello sus capacidades se proyectan al constatar de que el gobierno no puede cubrir con todos los requerimientos, toma la alternativa de recurrir a las capacidades de los actores no políticos y extra gubernamentales.

Desde la actual incidencia de las necesidades y a más incapacidad de la sociedad de asumir la dirección y mantener la supervivencia, para ello la presencia del gobierno como factor directivo y la determinación sobre la sociedad. Siendo explícita la visión de corroborar ante los problemas y establecer las relaciones con otros organismos para intervenir, ahora en particular con compromiso y acoplamiento recíprocos según las circunstancias y la naturaleza de los problemas.

Con respecto a la comparación análoga de los temas, los autores como Aguilar por una parte y Cálame, el primero explica luego de un recorrido de la problemática de la gobernanza tradicional y la generación de crisis en varios aspectos, y la crítica al mismo explica acerca de las políticas públicas (PP) y la nueva gestión pública (NGP), que aborda desde sus inicios que en síntesis desde la NGP un enfoque gerencial de la PP, con un vínculo descentralizador y desregulatorio, partiendo del compromiso del personal y logros de los resultados alcanzados. En la que denomina como descentralización y la eficiencia son internalizados y no equipara con el sentido de la centralización jerárquica. En cambio lo que Cálame presenta es una revolución de la gobernanza, que de alguna manera comparte con aspectos del otro autor, es así que desde los

objetivos y los principios de la gobernabilidad busca como el autor lo manifiesta la revolución de la gobernabilidad, que están trabajando en un factor común que son los problemas de la sociedad y la globalización económica que se presentó anteriormente, los principales pilares estipula las instituciones, competencias, reglas respetando a los actores sociales.

NGP se centra en las organizaciones con fin de obtener resultados, más que a procedimientos para los ciudadanos, clientes, reduciendo a los superiores inmediatos. Determinando así las cualidades de esta NGP con lo siguiente: costo eficiencia de operación, presupuestarían por resultados, agencias ejecutivas autónomas, contratación de organizaciones privadas y sociales para la prestación de servicios públicas, contrato entre superiores y funcionario, sistema de mediación y evaluación del desempeño gobierno digital.

Pero desde Cálame en cambio a la propuesta de la revolución de gobernanza es interesante comparar que también se acerca al tema aduciendo que la gobernanza en el análisis que presenta este autor de un estado técnico de la sociedad, con la disponibilidad ante los desafíos del mundo en el siglo XXI y los sistemas técnicos disponibles tal es caso del internet, para esto lo que quiere decir que si no se ajusta a la época contemporáneo la humanidad podría estar en un camino de ruina. Es colocando pues la transición en el centro y definiendo las modalidades de relaciones entre instituciones, niveles y actores que pueden construirse un nuevo dispositivo de gobernanza y las nuevas reglas de cooperación.

Sin embargo, el principio de subsidiariedad que es buscar las soluciones en la mayoría de contextos y con la colaboración de los actores que más se pudiera involucrar, con la tendencia de utilizar la experiencia colectiva, con una forma no solo de presentar buenas prácticas sino más bien de resultados. Es imprescindible tratar acerca de lo que manifiesta Aguilar en sus funciones públicas comenzaron a ejecutarse a través de asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de éstas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental.

Las reformas administrativas fueron causa y efecto de las reformas político-institucionales, así como éstas han sido también causa y efecto de las reformas de la organización, gestión y operación de la administración pública, que estará sujeto desde una perspectiva de orden, cambio en la forma de ver la administración pública, que según el autor es un espacio permitido en donde se evidencie un gobierno competente y responsable con mejor capacidad directiva.

Gobernanza multinivel, la expectativa de los elementos enunciados anteriormente de alguna manera conecta con una gobernanza multinivel que desde Aguilar no lo cita textualmente pero la descentralización y las relaciones con los actores sociales da una aproximación para contrastar con otra parte que se habla de Gobernanza a múltiples niveles, ya que ningún problema puede tratarse convenientemente a un solo nivel y la idea de otorgar a cada tipo de colectividad competencias exclusivas para evitar que compitan entre sí resulta en general ilusoria (Cálame, 2012), pero es indudable que este autor en su texto del Foro Social Temático de Porto Alegre, parte desde el concepto de subsidiariedad, en la que las relaciones de los actores y la búsqueda de soluciones permite esta interrelación incluso internacional dependiendo de la temática, que en el documento se revisa en el texto se remite al caso de salud que cumpla los parámetros ya institucionalizados que han estado en la delimitación del desarrollo sustentable, para reforzar la efectividad de los derechos económicos, sociales y ambientales.

En la actualidad, no existen los casos de ciudades formadas por una sola sociedad local. En cuanto a las regiones, casi siempre son demasiado vastas como para ocuparse eficazmente de problemas cercanos. La cooperación entre colectividades locales del mismo y de diferentes rangos es pues la regla. Esto implica que los territorios deben ser distinguidos, del mismo modo que las relaciones entre el nivel mundial y el nivel de las regiones del mundo, como el primer campo de experiencia y aplicación del principio de subsidiariedad activa. Esto reconoce a la gobernanza mundial y el fortalecimiento de las regiones para la interacción de grupos que comparte sus políticas internacionales y las relaciones comerciales que inciden en la actividad desplegadas por los representantes de los gobiernos con un eslogan gobernanza de la biosfera, sin olvidar que el territorio en si es fundamental que se menciona desde una nueva visión de gobernanza, que “busca nuevas formas de demostrar las relaciones intergubernamentales” (Peter, Pierre, Murillo, 2002: 429). O la interacción directa de las autoridades sub nacionales y las instituciones supranacionales o mundiales, y viceversa.

Con estas acotaciones la nueva forma de gobernanza esta constituidas en una condición inevitable ya que la mundialización y realidades se sujetan a esta nuevas dinámicas estructurarte de relación con los niveles de gobierno, más aun la sectorización conlleva a estrategias de grupos que comparten interés comunes, en un “desarrollo gradual y progresivo” (Peter, Pierre, Murillo, 2002: 430).

De la misma manera parte de un enfoque en sistemas de gobierno, negociación y las redes; es decir se ha generado el tema de rendición de cuentas en un marco fuera de lo normativo sino evidenciar del proceso de trabajo de los niveles de gobierno para medir su gestión, en estas circunstancias la gobernabilidad radica en destacar el proceso sobre la institución; refleja el interés por el acto de gobernar, logrando la acción colectiva en la esfera de los asuntos públicos. La gobernanza multinivel no está constituida de forma jerárquica su interacción sino que está profundamente estructurada desde las relaciones y acciones compartidas de los gobiernos.

Las políticas públicas gerenciales a los asuntos públicos sin olvidar la particularidad de los territorios, todas estas acciones están determinadas por vínculos permanentes que responden a los objetivos trazados.

El fundamento concurrente esta enlazada a las planificaciones del grupo de niveles de gobierno que pretenden funcionalmente direccionar sus asuntos públicos, es horizontal se puede decir generalmente su aplicación.

Un excelente aporte por Peters, Pierre & Murillo sobre su contexto incluyente y equilibrado con aspiraciones conjuntas de la generación de alternativas a los problemas complejos que enfrenta una sociedad, la nueva manera de intervención está consolidada desde una cualidad reflexiva hacia una nueva forma de control y congruencia incluso entre los actores, las disposiciones están designadas que formulan una atención más prioritaria que cualquier acción periférica o disyuntiva. La gobernanza multinivel está en coordinación a las variables de eficiencia colectiva, se puede decir que las políticas públicas son estructuradas desde los requerimientos establecidos.

Los aportes teóricos Kooiman, explica desde un modo de Gobernanza como la posibilidad de desarrollar nuevas formas de regulación social, de fabricar y mantener los lazos sociales sin los cuales el vivir en comunidad deja tener sentido. La gobernanza también se relaciona en la forma de gobierno y la propuesta presentada por los mandantes.

Cuando el autor aborda las tendencias sociales y cambios en los modelos de gobierno, donde la gobernanza como una propuesta en expansión debe tener su base en el desarrollo social. Así también enfatiza los elementos comunes en la noción de tendencias sociales de largo alcance en este caso la diferenciación e integración, con relación a este último busca ampliar las cadenas de interacción. Los intereses no son tan sólo públicos o privados son compartidos en relaciones cambiantes. (Kooiman, 2003: 57)

Creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales.

Para tratar de estos modos de gobernanza se enfrenta a la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de la sociedad.

Para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular busca la comprensión de la frontera entre lo social y lo político, en términos diversidad es analizada desde esta perspectiva y característica de las entidades, un segundo elemento complejidad que es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema y finalmente el dinamismo se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas sociopolíticos.

Por eso distinguir entre estas tres características, porque cada una o de forma separada, especifica aspectos particulares y especiales del fenómeno social y de la gobernanza sociopolítica. Enriquecerse en esencia y significado en sus mutuas interrelaciones y porque pueden separadamente y en conjunto, servir como elementos básicos para un desarrollo teórico.

Gobierno como interacciones existe un cambio de los modelos más tradicionales, (unidireccional) es decir de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades. La propuesta es gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva. Estado y la sociedad se transforman, sino que los propios límites también se modifican y se convierten en más permeables. La interacción como un fenómeno social general. Considera a las interacción es que cada interacción consiste en procesos y estructuras. Concepto de interacción, la realidad sociopolítica puede ser observada en términos tanto de diferenciación como de integración. (Kooiman, 2005: 58)

Es este análisis plantea acerca de la diversidad, complejidad y dinamismo en la estructura de interacciones en donde aparece el gobierno como interacción pero es esencial no perder de vista a los actores. Sólo se puede conseguir una nueva percepción de la diversidad de participantes en las interacciones sociopolíticas implicándolos en los procesos de gobierno dándoles la oportunidad de representar sus identidades. Cambio o conservación es el elemento central que caracteriza a las interacciones sociopolíticos. La complejidad de los sistemas sociopolíticos está principalmente expresada en el hecho de que una multitud de interacciones ocurren en muchas formas e intensidades. Gobernar problemas y oportunidades sociopolíticos requiere claridad sobre la naturaleza de las interacciones (Kooiman, 2005: 59)

En una serie de textos revisados sobre el fracaso del instrumento está contemplada cuando no se establece un modo de coogobernaza “conlleva la utilización de formas organizadas de interacción [...] en el ámbito sociopolítico, son formas clave de gobierno horizontal: los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante” (Kooiman, 2005: 66).

Para el autor propone identificar modos en diferentes niveles de la organización social, un nivel social micro, uno meso y uno macro. En el caso del nivel micro, el concepto de colaboración que es una interacción se desarrolla entre actores, son individuales. Por otra parte en el nivel meso los actores son organizaciones, el nivel intencional y el nivel macro donde hay una cuestión de coordinación en y entre Estado, mercado, las jerarquías, las redes, etc. Aspectos claves a obtener desde la gobernanza es guiar, controlar y evaluar.

Gobernabilidad “se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver” (Nohlen 1992: 4 en Alcántara 1994: 39).

Según Guyb. Peter y Jun Pierre analiza del por qué la Gobernanza ha conseguido una atención generalizada, basados en los cambios que suscitados en el Estado y la sociedad civil.

Análisis estratégico.

Michel Crozier y Erhard Friedberg en el análisis estratégico desarrollado no solo como una propuesta metodológica que privilegia la variable del poder en las organizaciones desde un punto de vista teórico más allá de ello se consolida como una manera de realizar una investigación.

Para estos autores la forma de razonamiento está fundamentada en la acción organizada de los hombres más allá de la misma organización vista como objetos social específico, en estos términos para hacer un acercamiento a la problemática de las organizaciones y la administración se enmarca en un excesiva tendencia a prescribir modelos de comportamiento a través de normas, políticas y reglamentos de una empresa, lo que se conoce como organización formal. Continuando a la objetividad del trabajo considero a mi juicio que la variable que mejor explica el comportamiento humano en las organizaciones es el poder, desde el estudio de caso se podría hacer alusión a la acción colectiva ya para nuestro estudio como un sistema de poder, lo más

importante para estos autores se ha visto de quien tiene el poder, como funciona los mecanismos de poder.

Dentro del análisis estratégico de Crozier y Friedberg, propone al razonamiento en un marco al conflicto que se da entre el actor y el sistema, partiendo con estos dos elementos se recalca el juego que por lo común esta direccionado por el actor frente a condiciones del sistema, es decir en este análisis el actor tiene la libertad de maniobrar dependiendo de sus interés a la organización, en la que busca que la cooperación de beneficios, en estos términos que todo depende del juego que se da y las estrategias que delimitan compromisos en la organización.

Entonces en esta dinámica y las relaciones de poder generan las zonas de incertidumbre, las mismas que dependiendo de los fines son utilizados para poder afianzar las estrategias. Llegando a que mientras más relevante sea la zona de incertidumbre mayor poder es transferido a los actores.

1. Definir las principales zonas de incertidumbre para la organización.
2. Grupos e individuos que están en relación con esas zonas.
3. Balance de recursos y medios de los actores.
4. Lógicas de acción (regularidades en los comportamientos).
5. Conflictos fundamentales: de roles y de medios y manera en que se resuelven.
6. Estructura de las relaciones estratégicas: oposiciones, alianzas, negociaciones.

Los actores se encuentran en estructuras de juego y sus conductas pueden interpretarse en términos de la movilización de recursos disponibles para ampliar o proteger su margen de influencia (Crozier, 1970). El análisis estratégico, los elementos fundamentales que se pudo apreciar el poder, y las relaciones de poder que se dan a través del juego, en definitiva se generar las zonas de incertidumbre.

CAPÍTULO II

CASO DE ESTUDIO

Casos de presupuesto participativo en Latinoamérica.

El presupuesto participativo es considerado como “ un dispositivo complejo que ha supuesto una alta dosis de innovación institucional y experimentalismo democrático tendiente a producir nuevas lógicas de toma de decisiones, y de gestión pública en general[.]” (Unda, 2005: 42).

Como un propósito que plantean los diferentes gobiernos buscan que “Los principales resultados del presupuesto participativo se refieren a cuatro aspectos: la mejora en la gestión local, la mejor redistribución de los recursos, la participación ciudadana y la política” (Llamas, 2004: 2).

En definitiva este instrumento de gestión local denominado “presupuesto participativo aparece como un instrumento en un proceso de nueva gobernabilidad y proyecta diversas dimensiones de cambio social e innovación democrática, hacia prácticas más participativas de la democracia” (Llamas, 2004: 18).

La administración de los gobiernos por lo general están vinculados a concepción de gobernabilidad que se define como la democratización de los procesos de decisiones sobre el desarrollo territorial, mediante la participación directa de los ciudadanos en concertación con los actores políticos, públicos y privados para la configuración y ordenamiento de la vida social política, económica y cultural de las localidades, es decir se refiere a varios aspectos que son críticos en el presupuesto participativo en relación con los ideales que lo universalizan, como son mejorar la gobernabilidad y contribuir a la superación de la pobreza para lograr la democracia y el desarrollo (Gómez, 2007).

Coincide también con la campaña emprendida por las Naciones Unidas (2005) por una buena gobernabilidad, la lucha contra la corrupción, el incremento de la transparencia, la rendición de cuentas y la maximización de los recursos locales, a fin de que los países en desarrollo cumplan con su cometido para la reducción de la pobreza, según las metas del milenio. Otra dimensión del desarrollo local tiene que ver con el rol, competencias y capacidades institucionales de los Municipios. Estos se encuentran en una fase de transición pues siendo tradicionalmente urbanos y mestizos, deben asumir la representación de los sectores rurales e indígenas, superando una segmentación histórica, Esto implica un papel activo en la sociedad

local y una capacidad de hacer gobierno mediando conflictos y manteniendo la gobernabilidad local.

Otro autor se refiere al presupuesto participativo como : un dispositivo complejo que ha supuesto una alta dosis de innovación institucional y experimentalismo democrático tendiente a producir nuevas lógicas de toma de decisiones, y de gestión pública en general, asentadas en una efectiva inclusión de la ciudadanía en las esferas de gobierno (Unda, 2005: 42).

El presupuesto participativo, promovido por la alcaldía de Porro Alegre, es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión (Sousa, 2004: 26).

Con el inicio del presupuesto participativo fueron implementados por partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo. Las tendencias de democratización y descentralización motivas a movimientos sociales a poner en la agenda pública, con miras a mejora de los servicios y mayor democracia, que posteriormente se establece en dos marcos por una parte iniciativas de gobiernos locales, segundo por leyes nacionales de países. La génesis del presupuesto participativo está relacionada a finales de los setenta e inicios de los ochenta en el país brasileño con aportes del partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), la administración local de Lages, Bõa Esperanza y Pelotas, dieron sus acercamientos para el desarrollo del instrumento.

Sin embrago la mayoría de literatura encontrada enfatizan como buenas practicas la experiencia de Porto Alegre que se desplego desde 1989, con la intervención del Partido de los Trabajadores (PT), posteriormente tomada como modelo a seguir de varios casos. Es preciso señalar la conceptualización del presupuesto participativo en este contexto como “un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales” (Goldfrank, 2006: 2)

Casi al mismo tiempo del caso de Porto Alegre, en otras municipalidades de Venezuela inicia por parte de la Causa R (CR) en la ciudad Guayana después en Caracas; Uruguay a través Frente Amplio (FA) en Montevideo, es decir grupos políticos organizados que fueron gestores en

estos países de tendencia izquierda en particular, el parámetro de deliberación con la ciudadanía y el gobierno es determinante en estos casos citados.

Simplemente no solo se puede apreciar que la dinámica del presupuesto participativo desde la tendencia de izquierda sino también por partidos políticos de poder nacional de tendencia centro y de derecha, como en los casos de países como Bolivia, Nicaragua y Guatemala, estos tres casos por circunstancias de justificar participación ciudadana frente al endeudamiento en estas circunstancias apareció el programa de HIPC II (Highly Indebted Poor Countries), en el 2000, genero la aplicación del PP por leyes establecidas.

En el caso de Perú también fue asimilado pero como un caso aislado a los tres citados anteriormente, en este caso fue implementado por la Ley de presupuesto participativo. Por cuestiones instrumentales en estos casos no establecen espacios de deliberación sino más bien trabajan con la consulta (Goldfrank, 2006: 2)

Desde varios casos revisados y el resultado de éxito o fracaso el autor cita dos elementos que permiten diferenciar el estado de la implementación de PP, para ello explicita sobre el diseño institucional y por otro lado las condiciones previas favorables. Los factores que conforma el diseño institucional son: enfoque de necesidades inmediatas vs. planeación a largo plazo, informal vs. formal, deliberación, supervisión centralizada, reglas e información asequibles, y los factores del segundo elemento son: voluntad política, capital social, personal competente, tamaño reducido, recursos suficientes, plataforma legal, descentralización política. Para calificar el PP varios académicos argumentan que la voluntad política, los recursos suficientes y la descentralización, son factores necesarios para el éxito del PP y sin olvidar factor de la influencia de la sociedad civil. Por otra parte aspectos que afectan negativamente la institucionalización de los partidos de oposición, son elementos que moldean el destino de PP.

Resultados en relación a los elementos anteriormente citados de ciudades y países que utilizaron el PP en la administración gubernamental. Brasil el caso de Porto Alegre el escenario político social y económico garantizó la efectividad, pero el caso de Caracas falló en cuanto al compromiso ciudadano y la respuesta gubernamental, recursos económicos limitados y descentralización tardía. En Montevideo las nuevas instituciones participativas ayudaron a la transparencia y a la prestación de servicios, pero no generó un activismo ciudadano sostenido ni amplio, esto se dio por una fuerte institucionalización de la oposición. Las consecuencias dependen no sólo de la intención de los diseñadores y de los contextos locales, sino de las

intenciones y estrategias de otros actores, incluidos los oponentes políticos, probablemente no es coincidencia que la mayoría de casos de PP exitosos en Perú tengan diseños más informales y deliberativos, y hayan sido impulsados por alcaldes antes de la ley de 2003 (Goldfrank, 2006: 2).

Bolivia presenta un claro ejemplo de incertidumbre asociado con la reacción de nuevas instituciones, en el cual las diseñadas a nivel nacional fueron modificadas por autoridades locales y de acuerdo a condiciones locales y creó un competidor para los representantes partidistas en las cámaras municipales. La manipulación política de las nuevas instituciones participativas ha tenido efectos negativos sobre la colaboración ciudadana en los presupuestos municipales. El mandatario Sánchez de Losada implementó el PP, pero la población indígena cuestionaron al instrumento, que incluso le costó el cargo de presidente.

Una serie de problemas impidió el efectivo funcionamiento del PP en Guatemala, empezando con el desinterés por parte de los líderes nacionales, que parecían haber adoptado las leyes de participación por una presión internacional, se puede precisar que no existe una cogobernanza en el país por ello dentro de este análisis es el menos exitoso, no existía credibilidad del mandatario que anteriormente incluso fue denunciado como corrupto.

En el caso chileno los resultados no fueron favorables por “las condiciones institucionales (centralismo político), sociales (escaso protagonismo de la sociedad civil) y políticas (relación clientelar entre actores políticos locales y organizaciones sociales), las mismas que no generan la sustentabilidad” (Montecinos, 2011: 3).

En este sentido tornándose no favorable que este mecanismo de democracia participativa se integre adecuadamente y complemente la dinámica de las instituciones de la democracia representativa local, en consecuencia, se observa cierta tendencia a la subordinación más que al complemento del presupuesto participativo a la democracia representativa (Montecinos, 2011: 4).

El presupuesto participativo en Argentina y el análisis del mismo, hace énfasis en un factor de proximidad que en otros términos se entiende como cristalización institucional de los dispositivos participativos, donde se encuentran los que conocen y no conocen la realidad de las necesidades, entonces dan realce a la participación y decisión de la población como involucrados en el territorio.

En un contexto nacional desde diversos enfoques y con técnicas creativas, “hay varios ejemplos aplicados en el Ecuador de presupuestos participativos como son: Tungurahua, Cotacachi, El Ángel, Nabón, Saquisilí, Shushufindi, Loja, Cuenca, Colta, Alausí, Chunchi y

Guamote. Este último se puso en marcha la cruzada del desarrollo participativo, desde las estructuras sociales de los pueblos. Otra experiencia Cotacachi es la única en la cual el Comité de Contraloría Social es creado a nivel del municipio en su conjunto, a partir de la asamblea cantonal que congrega a las organizaciones actuantes en el municipio y al gobierno municipal; Y, para contextualizar el presupuesto participativo en la provincia de Chimborazo, hay, al menos, tres momentos claves: el primero es el denominado la irrupción del movimiento indígena en el proceso local, producido entre 1990 – 2000; el segundo, es el acceso por la vía democrático electoral a los municipios locales, entre el año 2001 y 2004; y el tercero, es el acceso al H. Consejo Provincial de Chimborazo, que comienza en el 2005 hasta la actualidad (Pino, Velasco, 2009: 35-37).

Las instituciones de los diferentes niveles de gobierno en Chimborazo, en los últimos diez años, atraviesa por una coyuntura de transición lenta y compleja, entre una administración centralizada y la búsqueda de la desconcentración y descentralización; entre un sistema político clientelar a uno de mayor participación y control ciudadano; y de un aparato administrativo tradicional a uno más moderno, que busca ser ágil y coordinado.

Esto se define como los retos de las nuevas administraciones debido a la dinámica actual y sistémica de instrumentos legales y prácticas tradicionales que en definitiva en el momento de partida siempre tienen limitaciones en los diferentes casos.

En los cuatro municipios (Colta, Alausí, Chunchi y Guamote) tuvieron experiencias de presupuestos participativos, logrando resultados significativos como en Colta y actualmente en Alausí. Para establecer estos presupuestos como antecedente se ha construido los planes de desarrollo, mesas de concertación, establecer comités, asambleas o parlamentos cantonales.

Como referencia de la aplicación del presupuesto en la provincia se revisa el caso del cantón Colta, en el 2000, por iniciativa del alcalde se adopta el presupuesto participativo como modalidad de gobierno local que busca profundizar la democracia y superar la tradicional práctica del clientelismo. Esta experiencia lleva diez años y ha ido perfeccionándose en su aplicación.

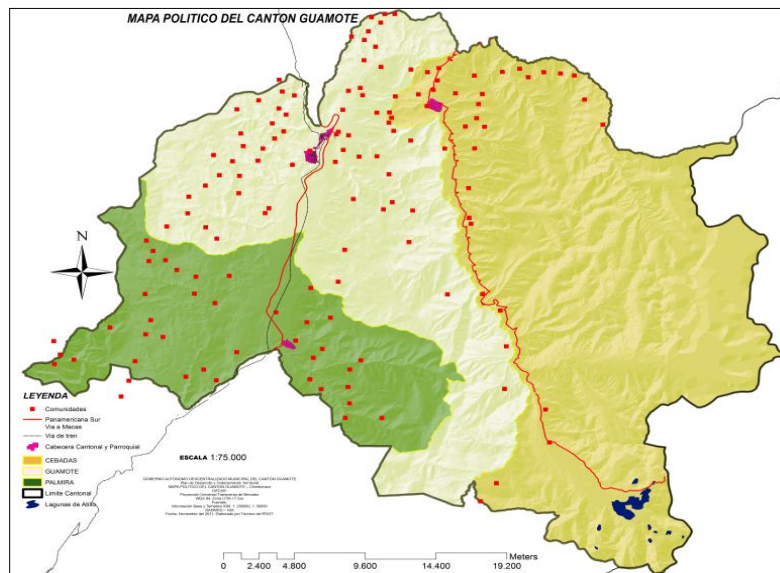
En el caso de Guamote:

Se organiza un gobierno local sustentado en prácticas democráticas y participativas, para lo que se crea el Parlamento Indígena y Popular con funciones legislativas y fiscalizadoras. Esta nueva práctica del ejercicio del poder, sin duda, se constituyó en el tercer antecedente de importancia en la provincia porque logró transformar toda una tradicional práctica política cuyas

decisiones estaban concentradas en la autoridad de turno y no en un ente colectivo como el Parlamento Indígena y Popular. Esta modalidad de gobierno cambió el manejo clientelar del presupuesto municipal, las obras ya no eran impuestas sino que la gente participaba y priorizaba las inversiones a través de los parlamentos, adoptando el criterio de distribución proporcional del gasto de inversión según la población en las tres parroquias del cantón (Pino, Velasco, 2009: 39).

Aspectos relevantes del Cantón Guamote.

Mapa. 1. División política del cantón Guamote.



Fuente: IGM 2005, elaborado: Equipo Técnico PDOT 2011-2021

El cantón Guamote se encuentra situado en la parte central del callejón interandino, al sur de la provincia de Chimborazo, junto a la panamericana Sur que atraviesa el cantón, a 50 Km de la ciudad de Riobamba, ubicada entre las coordenadas $78^{\circ} 34' 18''$ a $70^{\circ} 06'$ de longitud occidental y de $1^{\circ} 58' 34''$ de altitud del sur. Por su cabecera cantonal atraviesa la vía panamericana que une al norte, centro y sur del Ecuador. Posee un territorio de 122180,38 ha que representa el 18.5% del total de la provincia de Chimborazo, por su extensión territorial Guamote se constituye en el segundo cantón más extenso de la provincia. Limita al norte con los cantones Riobamba y Colta, por el oeste y sudoeste con el cantón Pallatanga, al sur con Alausí y al este con la provincia de Morona Santiago (PDOTG 2011-2021).

Aspectos históricos.

De acuerdo al Padre Juan de Velasco, Guamote existió incluso antes de la conquista inca, donde se asentaban varios grupos humanos conocidos como los Guamotis, Atapos, Pull, Tipines, Vishudes, Basanes, entre otros, los mismos fueron parte pueblo Puruhá; Y durante la conquista española se produjeron numerosas batallas en la planicie de Tiocajas como resultado termino con la vida de muchas personas.

Guamote fue elevada a parroquia civil el año de 1.613 y que treinta años después en 1643 se la erigió en parroquia eclesiástica, servida por sacerdotes de la orden de San Agustín. En 1797, uno terremoto de gran magnitud afectó a Riobamba y Guamote, casi destruye por completo estos dos centros poblados, posterior a ello debieron ser reubicados al borde derecho del río.

El termino denominado la Bastilla Indígena, comprende a los aguerridos y convincentes levantamientos indígenas, que durante la colonia y república se fraguaron, también se le denominó Corazón de la rebeldía Puruhá, por el levantamientos más renombrado, ocurrido en 1.803, que tuvo como fin la eliminación del cobro de los tributos y los diezmos. El mismo que fue liderado por Lorenza Avemañay, Julián Quito y Francisco Shigla. Alrededor de 10.000 indígenas de Guamote participaron en la avanzada hacia Quito durante la Revolución Liberal de Eloy Alfaro.

En la época de la Gran Colombia, Guamote formó parte de Riobamba, hasta el año de 1884, año que se constituye el cantón Colta del cual Guamote pasa a formar parte hasta su posterior cantonización. Como sucedió en la mayoría de la serranía ecuatoriana, parte del siglo XX, grandes haciendas de Guamote estuvo administradas por terratenientes de la ciudad de Riobamba. Produciendo grandes cantidades de carne, papas, cebada, trigo, cebolla entre otros productos de la zona, la mayoría de estos productos abastecían a la ciudad de Guayaquil.

La indignación de muchos líderes al estar sujetos a estas prácticas de sometimiento y esclavitud provoca que en 1935 que se desarrolle la Batalla de Chuquirá, la misma que fue encabezada por el Coronel Ambrosio Lazo, cuyo propósito era alcanzar reivindicación social y acceso tierras propias.

Por el decreto ejecutivo No. 606 dictado por el Dr. José María Velasco Ibarra, Guamote el 1 de agosto de 1944 alcanza su cantonización, y posteriormente el 21 de agosto del mismo año se inaugura el Ilustre Concejo Municipal de Guamote. En sus inicios el cantón se integró con las

parroquias: Matriz de Guamote y Cebadas, el 7 de agosto de 1946 se decreta la anexión de la parroquia Palmira, que hasta ese momento pertenecía al cantón Alausí (PDOTG, 2011-2021).

Comunidades y barrios urbanos, la gran mayoría de comunidades se origina a partir de la primera reforma agraria (1964), como consecuencia de la lucha por la tierra, el acceso a nuevos recursos y servicios públicos con la intervención del Estado y de la iglesia. Para el año de 1937 se legalizan 14 comunidades a partir de la ley de comunas.

La comunidad indígena es un ente a través de la cual se reproducen dinámicas sociales, políticas y económicas que fortalecen las identidades y modos de simbolizar los conocimientos y saberes tradicionales, que durante varios años han conformado comunas y organizaciones.

Para el año 1999, el cantón comprendía 133 comunidades (122 jurídicas y 11 en proceso), en tanto que para el año 2015 se cuenta con 144 comunidades, dando un crecimiento de 11 comunidades en 16 años. En la actualidad se encuentran acentuadas de la siguiente manera parroquia Matriz 70, Palmira 40 y Cebadas 34 comunas, que corresponde el 49% a la parroquia Matriz, 26% a Palmira y un 23 % a la parroquia Cebadas.

Con objetivos de reivindicación y trabajo social el 11 de diciembre de 1945 se constituyó el Centro Agrícola del cantón Guamote, de gran trascendencia en el cantón y funcionalidad por varias décadas. Así mismo 1979 por primera vez la presencia de una organización de segundo grado, denominada Acción Integral Guamote, actualmente Jatún Ayllu; que seguidas a esta surgieron muchas más con una agenda política de participación en las luchas indígenas por el acceso a la tierra y la ejecución de proyectos sociales.

Según el Plan de Ordenamiento Urbano de 1982, la cabecera cantonal cuenta con cuatro barrios (San Pedro de Guamote, Central, 24 de Mayo y San Juan). Y para el año 1999 se cuenta con 7 barrios agrupados en la pre-federación de barrios urbanos. Actualmente, en 2015 está constituido por 8 barrios jurídicos agrupados en tres zonas territoriales (alta, media y baja).

Participación social y política de la dirigencia indígena en Guamote.

Durante muchos años la población indígena del cantón, en la mayor parte de la época republicana ha seguido enfrentándose a dificultades tales como:

Una exclusión de servicios, como hemos indicado en los niveles bajos de atención en salud, educación, servicios de sanidad, movilización, entre otros, especialmente que no han sido considerados para atender a las comunidades, pues la mayoría de las oficinas estatales (de las pocas presentes en el cantón), se

concentran en la cabecera cantonal y no tienen ningún mecanismo que permita que esos servicios “suban” a cada una de las comunidades (Araujo, 2009: 48).

Frente a esa necesidad que los pueblos indígenas participaban no solo por el tema económico sino por el mismo hecho de los derechos humanos y el reconocimiento en la esfera nacional es así que la participación se ha evidenciado a través de las movilizaciones con más fuerza en la década de los 90 en el cual a través de su injerencia y presión a los poderes tanto ejecutivo y legislativo, ha conseguido la reivindicación de sus derechos esto como una primera entrada, pero una segunda entrada se trata desde la democracia representativa a través de una organización política o movimiento político.

Pese a que para los pueblos indígenas los partidos políticos han sido considerados como “empresas electoreras de propiedad de caudillos, atravesadas por el clientelismo y la corrupción, habiendo recomendado el voto nulo, las condiciones políticas de los años 90s permitieron un cambio de posición y decidieron constituir un instrumento político formal para participar en los procesos electorales, con énfasis en los gobiernos locales y sin que haya desaparecido el recelo frente al Estado (Maldonado, Jijón, 2011: 178).

Después se fueron determinando en participación política, en este marco el cambio significativo de las personas quienes estarían llevando las riendas de la administración pública tal es el caso del señor Mariano Curicama que posteriormente ocupó el cargo de alcalde en el año de 1996.

Al respecto.

En caso de Guamote en las elecciones de 1992 eligieron Presidente del Consejo Cantonal a Mariano Curicama, dirigente indígena que había venido trabajando desde la unión de comunidades indígenas de Guamote y Jatun Ayllu. Con la emergencia de MUPP-NP fue electo candidato para la reelección. Los resultados electorales de 1996 favorecieron a Mariano quien permaneció en el poder hasta el año 2000 (Toaza, 2004: 81).

Conformación de instancias de participación social.

La dinámica y la relación de poder que existía en el año de 1997 con la conformación del Parlamento Popular Indígena y Comité de desarrollo se puede apreciar el tejido y los niveles de coordinación.

Gráfico 1: Tejido Social y Niveles de Coordinación.



Fuente: PDOTG 2011-2021, elaborado por: Luis Anilema Morales.

En el año 1997 se crea el Parlamento Indígena Popular., conformado por los presidentes de las 133 comunidades, barrios y OSG. Y el Comité de Desarrollo Local integrado por 12 OSG (OJAG, UOCIG, COMICG, CODIOIGPA COICE, COCIP, COCISA, Sarachupa, Tipines, Jatumpamba, Tejar Balbaneda, Pre- federación de Barrios Urbanos) y la Municipalidad.

a) Parlamento Indígena y Popular de Guamote, está llamado a convertirse en la máxima autoridad legislativa y de fiscalización del cantón. Sus principales roles son la generación de leyes favorables al desarrollo sostenible y equitativo del cantón y el control social sobre el uso de los recursos destinados al desarrollo cantonal. El nivel de participación de la comunidades está en el marco de la legislación y fiscalización de los procesos, acciones y resultados desarrolladas por la Municipalidad y todas las instituciones que intervienen en el cantón, es donde los cabildos, en representación de sus comunidades ejerce el poder comunitario.

b) Comité de Desarrollo Local del Cantón Guamote, se concibe como un ente de coordinación de la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo, de tal modo que le corresponde planificar, ejecutar y evaluar en forma descentralizada (a través de las OSG, otras organizaciones e instituciones) las actividades dirigidas al desarrollo cantonal.

Estos dos escenarios de participación se caracteriza por tener bien definida sus competencias y el trabajo en red a través de las diversas formas de coordinación operativa: en las que cada quien

aporta lo que le es más propio y sobre lo que más sabe. Dentro de cada uno de estos espacios, sus miembros encuentran puntos de convergencia posibles, incluyendo acuerdos mínimos basados en el criterio que nadie tiene toda la verdad ni todo el error y por lo tanto debemos siempre poner atención a la parte de acuerdo.

Con la administración de este último en el año de 1997 se conforma el Parlamento Indígena y Popular de Guamate, su principal función fue legislar las actividades del sector público y privado que actuaban dentro de la circunscripción del cantón el parlamento estaba conformado por representantes de todos los presidentes de las comunidades y barrios . En el mismo año, se crea el Comité de Desarrollo Local de Guamate, el cual está integrado por los representantes de doce organizaciones de segundo grado, un delegado de la población urbana y el Alcalde del cantón. El comité fue creado a través de una ordenanza, como una instancia técnica encargada de planificar, coordinar y ejecutar acciones a favor del desarrollo del cantón.

Varias investigaciones interpretan como exitosa la implementación del sistema de participación que en ese momento no se encontraba institucionalizada por las leyes, pero como iniciativa de Mariano Curicama, ha impulsado una estructura de coordinación para el desarrollo del cantón.

Con esta estructura y “experiencia dio paso a que las comunidades se reúnan para planificar las obras, acordar los mecanismos de ejecución y plantear acciones de políticas públicas al alcalde y a los concejales de acuerdo a lo planificado por todos. El presupuesto municipal empezó a ser elaborada en forma participativa” (Toaza, 2004: 155).

Durante los dos periodos de administración Curicama consolida una democracia participativa, mediante una estructura que él conocía como tripartita por la participación en primera instancia el parlamento Popular, Comité de Desarrollo Local y Municipio, los mismos que funcionaban de manera equilibrada, el primer actor en ese entonces conformado por los representantes de todas las 133 comunidades, en el segundo actor representados por las organizaciones de segundo grado con vínculo directo con los concejales, permitiendo así estar pendientes de los proyectos por aprobarse y un tercer actor como es el municipio con su estructura gubernamental.

Una vez consolidado estas tres instancias de gran importancia, al respecto se menciona:

El espacio del Parlamento Indígena y Popular se convierte en una realidad de participación donde ellos son artífices y creadores de un Plan Participativo, diseñadores del Presupuesto Participativo y a la vez, y para ellos lo más

importante, los fiscalizadores para poder asegurar que las cosas se hagan como se plantearon y no haya una mala inversión del dinero público (Araujo, 2010: 55)

Uno de los logros del parlamento fue tener la capacidad de liberar en cada una de las comunidades de los 17 sectores existentes y construir un Plan estratégico del Cantón Guamote con una visión de 10 años aproximadamente, este instrumento permitió a trabajar a Curicama en ese entonces como ya conocido como un alcalde de práctica de democracia participativa del pueblo mandante, sin embargo en su bibliografía para su segunda administración declara que usaba prácticas clientelares para ganar las elecciones, esto hace notar que a pesar de contar con una impresionante estructura de participación ciudadana su capacidad de contar con incidencia gubernamental se fueron fraguando estas prácticas, que solamente obstaculizaban el desarrollo del cantón.

Se puede precisar que después de cumplir sus dos periodos, uno de sus colaboradores es quien tiene la acogida de Mariano, es decir José Delgado fue candidato y posteriormente ganador en el siguiente periodo, el aporte construido por Curicama de alguna manera se va desmoronando, debido a que des visibilizó la función que tenía el parlamento en sí, ya que intenta trabajar directamente con las comunidades separadamente, a la vez desgastaba tiempo y perdida consensos grupales en la que los proyectos comenzaron a ser de poco impacto.

Al respecto sostiene:

[...] después de Mariano llegó José Delgado, peor no trabajo participativamente, era una persona de carácter fuerte y cuando nos íbamos al municipio hacer el seguimiento de los proyectos no dada atención al público, decían que no se encuentra está de viaje una cosa y otra cosa, hasta que sabíamos que salía por la puerta de atrás, eso llevo al alcalde a perder la confianza de nosotros, no sé qué paso todo cambio en el municipio las obras solo hacía para comunidades grandes, así el compañero Delgado termino sus cuatro años como alcalde (Segundo Álvarez, 2015, entrevista).

A pesar de ello, Curicama seguía confiando en Delgado y lo postuló nuevamente como candidato, olvidándose de que las bases no estuvieron de acuerdo, sin embargo estaba definido la candidatura, esto dificulto el apoyo de los simpatizantes del Movimiento Pachakutik, al parecer este desacuerdo con la base y no contar con un nuevo candidato.

Como alternativa a lo detallado anteriormente y una propuesta nueva desde un enfoque más religioso; Esta última fue definido en contiendas electorales para el periodo 2004 – 2009 al

Sr Juan de Dios Roldan auspiciado por el movimiento Amauta Yuyay, por esta situación la población el nuevo líder gana las elecciones.

Al respecto Roldan sostiene lo siguiente.

Llegamos al municipio en el 2004 con un amplio apoyo popular, los primeros años de administración tratamos de poner las cosas en orden casa adentro y conocer las prioridades más urgentes que debíamos hacer, se vio como necesidad de acercarnos más a la población en participar en la gestión pública y se propuso en el 2006 a través de la ordenanza de institucionalizar el presupuesto participativo, y ya en 2007 se inicia con el presupuesto participativo en beneficio de las comunidades, los beneficiarios se empoderaron y cada año ellos estuvieron pendientes para acceder al mismo, hubo muchas experiencias, caso de comunidades que ningún momento accedieron a un presupuesto del estado en nuestra administración lo tuvieron, así mismo que en asamblea se declaraba en año de la salud o educación y se trabajó en eso, se hizo muchas obras, se buscó por todos los medios de satisfacer las prioridades más necesarias del cantón (Juan de Dios Roldan, 2015, entrevista).

Por su parte Araujo y su análisis de los cambios desde la participación social y democracia participativa, sostiene que la percepción por parte de la nueva administración cobijado por el movimiento Amauta Yuyay se fue perdiendo la noción de participación construida históricamente muy a parte del partido que lo fomentó, y más allá de eso desde una cultura política ya instaurada en la ciudadanía de Guamote, que era el de participar particularmente en los espacios de poder del municipio, esta mala interpretación dejó incluso que la autoridad máxima tomara sus decisiones muy arbitrariamente dejando sin juicio las decisiones del cuerpo legislativo.

Como resultado las instancias que se consolidaron al inicio de la administración por autoridades indígenas se fueron politizando y perdiendo los fines para los que fueron diseñados, tal es el caso que ya en el 2009 el parlamento popular indígena no tenía directorio y las oficinas estuvieron cerradas, nadie conocía lo que ocurría al interior de esta instancia, no se podía acceder a los archivos de la misma y por otro lado en caso del comité de desarrollo.

Ingeniero Juan Goyas manifiesta lo siguiente al respecto.

Bajo la voluntad política de Mariano Curicama, se conforma el Comité de Desarrollo Local de Guamote, la misma que era una institución técnica con el aval de las organizaciones de segundo grado, que en ese entonces estuvieron alrededor de 12, internamente se escogía a un presidente que era el alcalde, tesorero y secretario, quienes eran el equipo administrativo, pero además estaba constituido por técnicos en diferentes áreas dependiendo de la financiación que contaban en el momento, la gestión de los representantes y el apoyo de instituciones no gubernamentales tales como Paz y Desarrollo, FIA, Fundación Interamericana, SNB (Holanda), entre otras financiaban al comité, se trabajó en proyectos productivos, ambientales y de primera necesidad. Alrededor de 5 años esta instancia tuvo mayor incidencia en las comunidades, además el interés de

ONGs se articularon para poder trabajar en el territorio, sin embargo los proyectos no han cumplido con las expectativas trazadas, como recuerdo de lo trabajado en la actualidad solo se cuenta con el vivero forestal que se encuentra en la granja Totorillas y el proyecto acuícola ubicada en Atillo, el resto de proyectos lamentablemente han desaparecido, tales como queserías, viveros comunitarios, proyectos agrícolas, que maquinarias entregadas no tuvieron el mantenimiento adecuado y se encuentran deteriorados. Actualmente la realidad del CDLG, por una ordenanza emitida en el año 2011 por la administración del alcalde Juan de Dios Roldan, esta instancia es adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guamote dentro de la Unidad de desarrollo Local.

El funcionamiento a hora está financiado por parte del GAD y es una instancia de apoyo a la Unidad mencionada (Juan Goyes, 2015, entrevista).

Actualmente las organizaciones de segundo grado que son parte del Comité de Desarrollo Local son las siguientes:

Cuadro 1: Organizaciones de segundo grado en el Cantón Guamote.

N°	ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO	SIGLAS
1	Organizaciones Coronel Ambrosio Lasso	A. LASSO
2	Asociación de Pueblos, Organizaciones, Comunidades e Iglesias Indígenas Evangélicas de Guamote	APOCIEG
3	Unión de Comunidades y Organizaciones Indígenas de Puca Hacienda	CECIPHA
4	Corporación Atapos	ATAPOS
5	Corporación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Palmira	COCIP
6	Corporación de Desarrollo Integral de Organizaciones Indígenas de Guamote-Palmira	CODIOIGPA
7	Corporación de Organizaciones Indígenas de Cabadas	COICE
8	Corporación de Organizaciones Indígenas de Tipines y Maguazo	COIT-TIPINES
9	Corporación de Organizaciones de Mujeres Campesinas e Indígenas de Guamote	COMIG
10	Corporación de Organizaciones Campesinas de Sabloc	COSISA
11	Federación de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Galte	FEDEPIG – GALTES
12	Federación de Indígenas Jatun Ayllu	FIOJAG

	Guamote	
13	Corporación Maguazo	MAGUAZO
14	Corporación MINGA	MINGA
15	Unión de Comunidades Indígenas MUSHUK KAUSAY	MUSHUK KAUSAY
16	Pre-Federación de Barrios Urbanos	PRE/FED BARRIOS
17	Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Sector SARACHUPA	SARA CHUPA
18	Unión de Iglesias Indígenas Evangélicas de Cebadas	UNIIEC
19	Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Guamote	UOSIG
20	Consortio de Jatun Pamba	
21	Federación de Jatun Pamba	
22	Tejas Balbanera	
23	Corporación PURUHA	Corpo PURUHA
24	Central Encalada	
24	Tejar Balbanera	

Fuente: Mesa de Organización CDL, elaborado: Luis Anilema Morales

Varias organización han sido liquidadas debido a que en la actualidad no se encuentran en funcionamiento, algunas de estas organizaciones se han visto promovidas por diferentes instituciones privadas como justificación de sus actividades y a la vez para el respaldo de su gestión, además las organizaciones no han logrado contar con la legalización, lo que impide ejecutar programas y proyectos con las diferentes instituciones, especialmente con el Gobierno Local que para justificar los proyectos requieren de la legalidad del solicitante, a la lista que actualmente se cuenta de las organizaciones registradas en el Comité de Desarrollo Local se han incorporado 12 más en relación con respecto al año 1997.

La injerencia del sector privado en los últimos treinta años ha sido muy apetecido por los interesados en implementar programas y proyectos sociales dirigidos a mejorar la situación económica de la población preferentemente del área rural. A pesar de ello la descoordinación de los diferentes organismos privados no ha permitido alcanzar con las metas propuestas, teniendo como resultado gastos administrativos onerosos y la ausencia de impactos positivos de los proyectos en las comunidades y la población general del cantón.

Desde una mirada general se aprecia que “ha sido determinante asumir la planificación estratégica y la elaboración de presupuestos participativos, como instrumentos de un protagonismo decisorio de las comunidades indígenas y campesinas, de los sectores populares urbanos y de la ciudadanía en general” (Maldonado, Jijón, 2011:178)

Como antecedente de la aplicación del presupuesto participativo el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guamote (GADMG), se cuenta con estas experiencias a partir de 1998 por la administración de Mariano, que en ese entonces el primer trabajo participativo fue consolidar de las zonas homogéneas y a partir la elaboración del Plan participativo de Guamote, dentro de este plan se iban ubicando los proyectos macros que durante su administración fueron ejecutados, pero de manera más formal, la trayectoria de esta práctica ya tuvo sus bases a partir del 1997 que se fue perfeccionando, como un dato más cercano se revisó los documentos legales del GADMG de Guamote, en uso de sus atribuciones, el 6 de diciembre del 2006 expide la Ordenanza de Institucionalización del presupuesto participativo. El mismo que es catalogado como instrumento de toma de decisiones democráticas y de gestión, que busca una distribución equitativa de su presupuesto en función de mejorar la calidad de vida de los habitantes en marco de la solidaridad y equidad.

En el artículo 3 de la ordenanza menciona la finalidad del presupuesto participativo, que se resume en lo siguiente:

Incentivar la participación de los actores sociales del cantón. Priorizar proyectos de desarrollo sostenible para mejorar la calidad de vida. Entregar recursos de acuerdo a números de habitantes y necesidades básicas insatisfechas. Utilizar los recursos en forma eficiente y razonada.

A su vez la ordenanza define las fases para la aprobación del presupuesto participativo, que se detalla a continuación: asignación presupuestaria, convocatoria, concentración temática territorial, definición de prioridades y decisiones, elaboración de proyectos, ejecución, evaluación y rendición de cuentas.

A efecto del presupuesto participativo en el artículo 10, se establece las siguientes instancias: asambleas comunales y barriales, asambleas parroquiales, las comisiones temáticas y el comité permanente.

Anexo a esta ordenanza, el 26 de abril del 2007 se aprueba el reglamento con alrededor de treinta artículos para la aplicación del presupuesto participativo.

En efecto los actores que conforman la Comisión Coordinadora del presupuesto participativo, está integrando por el director de planificación y desarrollo del Gobierno Municipal, el director de gestión de obras públicas y el coordinador o delegado del Comité de desarrollo local y en calidad de veedor el presidente o delegado del Parlamento Indígena y popular de Guamote.

Además a esto cabe mencionar que dentro del reglamento funciona la comisión coordinadora y comisión permanente, la primera instancia de coordinación y planificación y la segunda quienes evaluarán periódicamente, el rol que juegan estas dos instancias de alguna manera es confusa ya que los integrantes casi son los mismos con pequeñas diferencias.

Al mismo tiempo desde este cuerpo jurídico no está claro quienes conforman parte de las comisiones temáticas, dejando esto atrás, es importante recalcar que el rol que juega esta instancia es de definir las líneas de proyectos que serían viables, partiendo del plan de desarrollo cantonal, finalmente el alcalde es quien informe las observaciones tanto a la comisión de coordinación y al comité de desarrollo local.

En el artículo 9 del reglamento, trata sobre la asignación de recursos, en donde la comisión coordinadora dará a conocer a la asamblea parroquial el monto del presupuesto participativo y distribuirá en proporción al número de habitantes y de conformidad con el inventario de comunidades y barrios registrados.

La comisión coordinadora es la encargada de presentar la planificación al alcalde, este es quien remite a la comisión coordinadora el monto del presupuesto municipal que será destinado para la planificación y ejecución del presupuesto participativo del año siguiente.

En el artículo 10, trata sobre la presentación de las propuestas que deben estar enmarcados dentro de lo social, cultural, educación, salud, obras de infraestructura, interés comunitario y urbano, fomento de actividades artesanales, agropecuario, productivo y comercialización, conservación del medio ambiente.

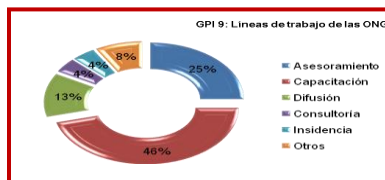
A partir del 2007, con la implementación del Presupuesto Participativo por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, las ONGs son sustituidas por la propuesta del gobierno local, con ello se va perdiendo protagonismo, muy a parte de haber trabajado en diferentes áreas, que en su momento accedieron de las comunidades y organizaciones de segundo grado.

Se puede destacar que el 71% de las ONG fueron de asistencia directa a comunidades en líneas estratégicas múltiples y con mecanismos propios de intervención, el 24% brindan

asistencia técnica y financiera a otras instituciones y/o organizaciones de la localidad, en tanto que sólo el 5% se dedicaron a la investigación y estudios.

Según el Plan participativo de desarrollo del cantón Guamote (PPDCG) del año 1997, la mayoría de ONGs han asistido con el rubro construcción de obras de infraestructura física, sin una verdadera transferencia técnica, y privilegiando a sectores organizados. Las acciones de estas entidades basaban en el paternalismo, en la verticalidad e incluso, en la conformación de organizaciones acordes a sus intereses. Sin embargo a la fecha existen cambio que se destaca en primer lugar que las ONG con presencia local definen sus formas de intervención desde las líneas estratégicas múltiples como: capacitación, asesoramiento, y la incidencia, aparecen como las líneas de mayor presencia en las dinámicas de las organizaciones. Esto parece consistente en el esquema de las ONG cumplen un rol importante en la construcción y desarrollo de capacidades.

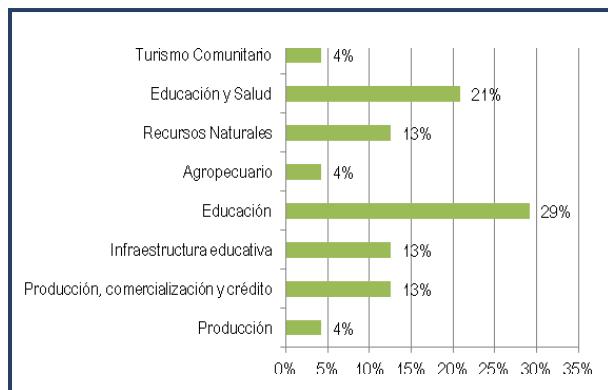
Gráfico 2: Líneas de Trabajo de las ONG



Fuente: PDOTCG 2011-2021, elaborado por: ET-Político Institucional-2011.

Al consultar sobre las áreas o temas, encontramos que las organizaciones trabajan en diferentes áreas abordando varias temáticas a la vez. Entre los temas de mayor presencia en el trabajo desarrollado por las ONG están educación, producción y recursos naturales.

Gráfico 3: Temas de intervención de ONG



Fuente: PDOTCG 2011-2021, Elaborado por: ET-Político Institucional-2011

Las comunidades y organizaciones de segundo grado se vinculan con el gobierno local en la ejecución de los proyectos comunitarios, los mismos que han generado la inclusión de la interculturalidad en la gestión pública promoviendo la activa participación de la población, mediante convocatorias del presidente de la comuna en la fase de planificación ha permitido la elección del proyecto de mayor necesidad, después la participación se ve en escenarios tales como asambleas parroquiales y finalmente una cantonal a la que son pocos los delegados de cada parroquia, es decir, que la participación es representativa ya en manos de algunos líderes bajo la estructura antes mencionada del reglamento de aplicación.

Manejo del presupuesto participativo.

Sobre la dinámica de diseño de presupuesto participativo menciona un comunero:

Soy presidente de la comunidad Yucupamba por 8 veces durante lo que me acuerdo, antes no había el presupuesto participativo, me recuerdo antes que solo de repente sabían llegar los del municipio, pero ellos ya venían con el proyecto, recuerdo que en el año 88 llegaron con las tuberías para el agua, nuestra comunidad tiene muchas necesidades, no me acuerdo cuando mismo se dio el presupuesto pero en estos años nuestra comunidad casi todos los años hemos tenido el presupuesto, los cabildos nos avisan a todos los miembros de la comunidad, en la asamblea vemos cual es la más urgente, para eso se mociona las necesidades y se hace las votaciones para sacar el proyecto que vamos a hacer el año que viene, nosotros siempre ponemos contraparte con la mano de obra, pero después de terminar el proyecto no sabemos con cuanto mismo se hizo la obra, eso está mal, porque si nos avisan más o menos cuanto nos toca al inicio pero al finalizar no se sabe, eso nos dejan intranquilos, porque la plata debe ser invertido totalmente (Alberto Caizaguano, 2015, entrevista).

De acuerdo al examen especial efectuado al Presupuesto Participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guamote, por el periodo comprendido entre el 2010 al 2015, se ha asignado el presupuesto de la siguiente manera: en el año 2010 se utilizó 1.517580,00 USD de igual forma para el año 2011, 2012 fue un presupuesto de 1.535760,00 USD y los recursos analizados por el equipo técnico de auditoria fueron los siguientes:

Cuadro .2. Lista de cuentas de los presupuestos participativos del 2013 al 2015.

NOMBRE DE CUENTA	2013	2014	2015
	VALORES EN (USD)		
De agua potable	72069,57	59475,48	218231,33
Riego y manejo de aguas			13263,9
De alcantarillado	10757,76		223744,55
De urbanización y embellecimiento	483573,16	336154,59	391855,35

Obras publicas de transporte y vías	5677,51	2029,59	127707,56
Construcción y edificaciones	466426,77	165113,1	418513,34
Hospitales y centros de asistencia de social y salud	265041,53	243344,46	683877,97
Construcciones agropecuarias	1451612,66	929509,12	416908,08
Otras obras de infraestructura	198099,2	58487,27	151,41
Total	2.953258,16	1.794113,61	2.494253,49

Fuente: Archivos de la Dirección de planificación GADMCG. Elaborado por: Luis Anilema Morales

De acuerdo al informe del examen especial de Adquisición, seguimiento y evaluación de proyectos Productivos por el periodo comprendido de 2 de enero del 2009 y el 31 de diciembre del 2010, auditoría con fecha 18 de julio del 2011, en las conclusiones manifiesta que los desembolsos por adquisición de bienes para la ejecución de los proyectos productivos por 3.33280, 00 USD no se encuentra respaldados con la documentación suficiente pertinente y competente, situación que dificulto ejercer un adecuado control previo al desembolso y determinar la propiedad, veracidad y legalidad de las operaciones. De la misma manera no se han hecho el seguimiento a la ejecución de los proyectos productivos ocasionando que exista comunidades que no administraron de manera adecuada los recursos públicos entregados para ejecución de los mismos.

Según la tabla los datos del 2013 se han utilizado alrededor de 2.953258,16 dólares americanos destinados al presupuesto participativo, de los cuales el principal rubro se ha invertido ha sido en construcciones agropecuarias con un total de 145162,66 dólares, dentro de los cuales están rubros tales como construcción de la plaza de rastro, fases para el camal municipal. Otro rubro significativo de 483573,16 dólares cantidad designada para el proyecto de construcción del parque central Eugenio Espejo y adoquinado de varias calles de la cabecera Cantonal, seguido a este rubro se encuentra las construcciones y edificaciones con 466426,77 dólares debido a que varias comunidades han solicitado la construcción de centros de capacitaciones, construcción o refacción de casas comunales, canchas, cerramientos de cementerios, cerramientos de patios comunitarios, cocinas, comedor, tienda comunal, compra de terreno y desbanques para canchas comunitarias, entre otros. En el criterio comunitario hasta la actualidad está de importancia de obras físicas y visibles, y el prestigio de cabildos que gestionaron tales obras.

Otro rubro denominado hospitales y centros de asistencia social y salud contempla un rubro de 265041,53 dólares dentro de esto se encuentran contemplados entrega de kit de medicina a asociaciones, comités y algunas centros de salud y dispensarios médicos.

Así mismo otras construcciones de infraestructura tales como aulas, comedores escolares, cuentan con un rubro de 198099,2 dólares.

Como sexto rubro esta agua potable con 72069,57 dólares, tratándose de proyectos de mejoramiento de sistemas de varias comunidades, está claro según los rubros que el tema del agua está en buenas condiciones para no ser un rubro principal paradójicamente y solamente comunidades como Sabloc Chico y Santa Leticia, Atapo Chico, Rodeo Vaquería San Pedro solicitaron refaccionar los sistemas de agua.

Y finalmente el rubro de alcantarillado con 10757,76 dólares que solicitaron para los estudios y diseño definitivos del alcantarillado sanitario pluvial parroquia Palmira que finalmente tuvieron que hacer reforma al mismo porque el estudio costo 34999,00.

Los años 2014, 2015 casi tienen la misma fluctuación es decir las tendencias de trabajar en la misma línea de proyectos de impacto social y económico según la gestión municipal. Los documentos revisados por comunidad, dependiendo de la solicitud tienen presupuestos similares para las comunidades que oscilan entre 8000, 10000, 12000 y 14000 dólares.

De acuerdo a la ordenanza y reglamento del presupuesto participativo se entiende que la distribución presupuestaria para las comunidades será de acuerdo a la población y necesidades básicas insatisfechas y en caso de las organizaciones de segundo grado los presupuestos serán especiales. Frente a estos datos monetarios y rubros de asignación presupuestaria con más detalle funcionario del GADMC de Guamote que trabajo a partir del año de 2006 al 2014.

¿De qué manera se aplicó el presupuesto participativo? B. La metodología que se utilizó para la distribución del presupuesto participativo, se contempla a la ordenanza, donde dice que serán calculados en función del número de habitantes y las necesidades básicas insatisfechas, para ello se convocaba a una asamblea general donde se explicaba a los asistentes los lineamientos definidos por el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y las prioridades establecidas, dependiendo a la parroquia los rubros variaban ya que los NBI eran diferentes por cada parroquia, con este dato y el número de habitantes por cada comunidad se calculaba, también dependiendo del caso y lo solicitado la dirección de planificación contaba con costos tipo o estándar con esto se designaba los presupuestos por ejemplo de canchas, casa comunales, entre otros. A demás se contaba con una comisión especializada del presupuesto participativo, quienes trabajamos con una planificación establecida y al final se elevaba a consejo, para que sea aprobado (Juan Guacho, 2015, entrevista).

Según archivos revisados la distribución económica a las diferentes comunidades están relacionados a la población, las diferencias numéricas son estrechas, a esto se suma lo que el Ex director de planificación argumentó, en caso que algún barrio solicita una cancha múltiple se cuenta con presupuestos tentativos, y de acuerdo a lo requerido el departamento junto con otras dependencias a manera de inducción dan a conocer a los solicitantes, la mayoría de proyectos requeridos han sido reestructurados, por cuestiones de viabilidad financiera y técnica, encontrándose la comisión de presupuesto participativo en desventaja debido al desajuste de la programación fijada, el mecanismo empleado por el alcalde Juan de Dios Roldan en la mayoría de proyectos fue a través de obra directa, con ello reducía los costos de las obras en un quince por ciento.

Esta distribución personalizada a cada comunidad se ha tornado a manera de un servicio que da el municipio, de tal forma que el incremento de comunidades ha proliferado, en efecto varias pre comunas y organizaciones han sido beneficiadas.

A continuación se presenta una lista de comunidades con sus respectivos requerimientos, los mismos que varían dependiendo el número de beneficiarios.

Cuadro 3. Asignación presupuestaria para las comunidades de parroquia Matriz.

COMUNIDAD / BARRIO	ASIGNACION 2014	Presupuesto 2014
Comité de Desarrollo comunitario Quishuar Yucunay	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
LA MINGA	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Corporación de Organizaciones indígenas de Cebadas- COICE	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
UNIPEC	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Asociación Agrícolas Santa Teresita de Pungo Loma	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales de fomento de salud y educación
Comité de Desarrollo Comunitario Moncahuán Quesera Loma Atillo	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Asociación Campesina de Desarrollo Integral Atillo	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Asociación de Trabajadores Autónomos de San Alberto	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Asociación Agricultores Santa TereSita Km 1	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para el fomento de salud y educación
Comunidad Tranca Shulpuj	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
Asociación de Trabajadores Agrícolas Autónomos Airón Cruz	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para construcción de lavanderías
Pre- Comuna Guarguallag San Eduardo	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
Pre-Comuna Illbug Curiquina	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
Comuna PucaTotoras	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción de Unidades Básicas
Comuna Bazán Chico	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para construcción de lavanderías y tanques
Comuna Tres Aguas	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
Pre Comuna Ishbug Utucun	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de Unidades básicas sanitarias
Comuna San Antonio de Cebadas	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
Comuna San Vicente de Tablillas	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades Básicas Sanitarias
Comunidad Vía Oriente	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de cerramiento comunitario
Junta General de Usuarios de Riego de Cebadas JGU-C-	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para construcción de salón de actos
Comunidad Tagmo Chakapalán	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Comuna Tranca Pucará	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para terminación de la casa comunal
Asociación de Trabajadores Agrícolas Ichupamba Milmaguanchig	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para cerramiento de casa comunal
Comuna Guargualla Grande	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para Construcción de casa comunal
Gozoy San Luis	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para construcción del comedor comunitario
Comuna San Francisco de Cebadas	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para construcción de Proyecto Comunitario (Cocinas Mejoradas)
Comuna Cecel Airón	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Comuna Atillo	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para construcción de cerramiento comunitario
Comuna Cenán	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para mejoramiento de sistema de agua potable
Comuna Bazán Grande	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para el mejoramiento del sistema de agua potable
Comuna Gaurón	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para el mejoramiento del sistema de agua potable.
Asociación de Trabajadores Autónomos Sanja Loma	\$ 4.500,00	Mantenimiento vial
Comité de Desarrollo comunitario Ichubamba Bajo	\$ 8.000,00	Adquisición de fertilizantes para las áreas
Comuna Yanachaguar	\$ 8.000,00	Proyecto productivo, compra de ganado bovino
Comuna Tranca San Luis	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para terminación de sistema de riego por aspersión
Comuna Guanilchig	\$ 12.000,00	Adquisición de Ganado bovino
Comuna Pancún Ichubamba	\$ 14.000,00	Estudio de sistema de riego
Comuna Retén Ichubamba	\$ 14.000,00	Mantenimiento vial

Fuente: Archivos de la Dirección de planificación GADMCG. Elaborado por: Luis Anilema Morales.

Cuadro. 4. Asignación presupuestaria para las comunidades de parroquia Palmira.

COMUNIDAD / BARRIO	ASIGNACION 2014	Presupuesto 2014
Corporación de Organizaciones Campesinas de Palmira	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Corporación Tipines	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Organización Coronel Ambrosio Lasso	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para fomento de salud y educación
Federación de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de los Galtes FDPIG	\$ 4.500,00	Adquisición de materiales para Fomento de salud y educación
Asociación de trabajadores Cachipata	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para terminación del centro de Salud
Comuna San José de Tipín	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
San Pablo de Tipin Chico	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para el cerramiento del cementerio
Asociación de Trabajadores AutoNomos Atapo Quichalan	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para construcción del cementerio
Comuna Las Granjas de Sutipud	\$ 8.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades Básicas Sanitarias
Comuna Letra San Pablo	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción de Unidades Básicas Sanitarias
Comuna San Vicente de Tipin	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción de baterías sanitarias
Comuna Tipin Tablas Pamba	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para construcción de unidades de comportamiento de higiene para mejoramiento de la salud
Comité de Desarrollo Comunitario Palmira Dávalos	\$ 9.000,00	Estudio definitivo para construcción del alcantarillado
Comuna San Juan de Tipín	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para mejoramiento de condiciones de saneamiento.
Asociación Atapo San Francisco Alto	\$ 8.000,00	Mantenimiento vial
Asociación de Trabajadores AutoNomos de Desarrollo de San Luis de Maguazo	\$ 8.500,00	proyecto productivo compra de ganado ovino
Asociación de trabajadores Autonomos Productivos Tipín Sector Alto	\$ 8.500,00	Adquisición de herramientas agrícolas
Corporación de Trabajadores AutoNomos de Galte Miraloma	\$ 10.000,00	Estudio de mejoramiento de sistema de agua de riego
Comuna Galte San Juan	\$ 12.000,00	Adquisición de ovinos
Asociación de trabajadores Agrícolas Autónomos Ambrocio Lasso de	\$ 12.000,00	proyecto productivo compra de ganado ovino
Comuna Atapo Larcapamba	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción del Centro de Capacitación

Fuente: Archivos de la Dirección de planificación GADMCG. Elaborado por: Luis Anilema Morales

Cuadro. 5. Asignación presupuestaria para las comunidades de Cebadas

COMUNIDAD / BARRIO	ASIGNACION 2014	Presupuesto 2014
Comuna Atapo Chico Culebrillas	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Pre-Comuna Sarachupa	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Comuna Atapo San Francisco Bajo	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Comuna Galte Packcha	\$ 11.000,00	Adquisición de materiales para construcción de cancha múltiple
Comuna Atapo Santa Elena	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de sala de sesiones
Comuna Atapo Chico Quilloturo Cocan	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para construcción de Centro de Capacitación
Comuna Chauzan San Alfonso	\$ 14.000,00	Adquisición de Materiales para construcción del Coliseo
Comuna Galte Jatun Loma	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Comuna Atapo Santa Cruz	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para construcción de planta administrativa comunitaria
Cooperativa de Producción Agrícola Galte Laime	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para readecuación y equipamiento del centro de capacitación
Comuna San Francisco de Bishud	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para construcción de casa comunal
Asociación de trabajadores la Dolorosa	\$ 8.500,00	Adquisición de materiales para construcción del proyecto Comunitario.
Comuna Tipin Chacalco	\$ 11.000,00	Adquisición de materiales para construcción de lavanderias
Comité de Desarrollo Comunitario Santa Mónica de Maguazo	\$ 9.000,00	Adquisición de materiales para mejoramiento del sistema de agua potable (tanques apilables)
Comité de Desarrollo Comunal Galte Laime	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para el mejoramiento del sistema de agua potable.(tanques apilables)
Pre comuna Silla Caja	\$ 10.000,00	Adquisición de materiales para el mejoramiento del sistema de agua potable.
Comuna San Carlos de Tipín	\$ 12.000,00	Mejoramiento del sistema de agua potable(tanques apilables)
Comuna San Francisco Cuatro Esquinas	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para el mejoramiento del sistema de agua potable.
Comuna Rodeo Vaquería San Francisco	\$ 12.000,00	Adquisición de materiales para el mejoramiento del sistema de agua potable
San Miguel de Pomachaca	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para construcción de conexiones domiciliarias sistema de agua potable
Comuna Bisñag	\$ 12.000,00	Alumbrado Público
Comuna Atapo el Carmen	\$ 14.000,00	Adquisición de materiales para construcción del Centro de Computo.

Fuente: Archivos de la Dirección de planificación GADMCG. Elaborado por: Luis Anilema Morales.

Nivel de participación comunitaria y social.

Participación social trasfiere poder a las personas para que estas puedan movilizar sus capacidades, convertirse en actores sociales en lugar de sujetos pasivos, manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades. La participación también significa la contribución de individuos, o de grupos de la población activa, a la aceleración del desarrollo económico y social (OIT, 1979).

A nivel del cantón se crea dos escenarios locales de participación social (Parlamento Indígena Popular del Cantón Guamote (PIPCG) y CDLCG cuya función es la de garantizar la opinión ciudadana en los niveles de decisión. Estos dos canales son parte de un modelo alternativo de desarrollo local, emprendido por las OSG y la Municipalidad de Guamote.

Espacios, tipos y niveles de participación.

Guamote comprende cuatro espacios de participación con niveles y tipos diferenciados que datan de los procesos comunitarios de lucha y sobrevivencia.

Cuadro 6. Participación Comunitaria.

ESPACIOS	TIPO	NIVELES	ACTORES
Comunidades	Participación comunitaria	<ul style="list-style-type: none">• Resistencia en liberalismo• Sobrevivencia en el colonialismo, republicana• Autonomía• Oposición• Construcción de consensos• Toma de decisiones	144 comunidades (entre asociaciones, barrios y cooperativas) Miembros de las comunidades
Parlamento Indígena y Popular de Guamote.	Participación social	<ul style="list-style-type: none">• Información• Consulta• Toma de decisión	144 comunidades 65% participación
Comité de desarrollo Local	Participación social	<ul style="list-style-type: none">• Información• Consulta• Asociación	24 OSG 12 OSG participan
GADCG	Participación comunitaria Participación social	<ul style="list-style-type: none">• Información• Consulta• Toma de decisión	144 comunidades 12 OSG

Fuente: Mesa de CDL, elaborado por: Luis Anilema Morales.

Una de las grandes fortalezas del cantón es el camino recorrido en el tema participación, desde lo comunitario, pasando por la social hasta llegar a la participación política. Sin embargo, aún falta potenciar las capacidades individuales y colectivas para el ejercicio pleno de la participación ciudadana dirigida hacia el impulso de las políticas públicas; facilitar un mejor gobierno, más transparente, coherente, responsable, efectivo y eficiente; y, por tanto, alcanzar una mayor gobernabilidad.

Mecanismos de participación.

Los mecanismos de participación social en Guamote constituyen como las herramientas indispensables para ejercer el control, seguimiento y la toma de decisiones.

Cuadro 7. Mecanismos de Participación.

ORIENTACIÓN		MECANISMO DE PARTICIPACIÓN
Asociativa		Descentralización. Promover que las comunidades y barrios tomen decisiones sobre sus asuntos
		Mingas y Asambleas Comunitarias. Toma de decisiones a través de procesos consensuados en asambleas comunitarias.
		Informativos. Publicar los objetivos municipales y metas logradas
Ciudadanía	Deliberativa	Presupuesto Participativo.
	Informes y/o consultas	Informe de actividades la Municipalidad
		Rendición de cuentas

Fuente: Mesa de CDL., elaborado por: Luis Anilema Morales.

Nivel de participación y coordinación entre actores locales.

Las formas de hacer las cosas en comunidad con participación comunitaria y social proviene de la construcción de las relaciones; aprendizajes; complicaciones; avanzando paso a paso hasta tener construido el espacio de acción común, en el que se puede ir sumando nuevas alternativas, procesos y propuestas. En este contexto, el trabajo coordinado de las organizaciones e instituciones en Guamote, responden a tres momentos históricos:

Durante las últimas década la intervención pública y privada se ha caracteriza por un modelo asistencialista ilustrada por la Municipalidad, donde la participación comunitaria no tenía cabida en los espacios públicos. En el mejor de los casos, las comunidades y OSG indígenas son movilizados sólo para socializar ideas preconcebidas, fingiendo una participación social en el proceso de planificación.

Así también, el trabajo municipal se concentraba en la cabecera cantonal, donde la realización de planes de desarrollo cantonal se reduce a planes municipales o urbanísticos,

utilizando metodologías verticales , excesivamente técnicas, con modelos traídos de otros países que se aplican sin tomar en cuenta las diferencias existentes en cada ámbito territorial.

Sin embargo, una de las potencialidades de esta época, es la participación comunitaria que data de la familia, comunidad indígena y la iglesia; donde se estimularon procesos de relación horizontal, crítica, autocrítica y solidaria en la población urbana y rural. Estos procesos estuvieron influidos por la Teología de la Liberación y por experiencias de educación participante. Es en esta época donde inicia el surgimiento de las OSG en respuesta a la lucha por las tierras y la liberación.

Esto demuestra que la época fue caracterizada por la ausencia de espacios locales de interrelación de personas, comunidades, barrios, organizaciones sociales y la voluntad política que promueva las acciones conjuntas orientadas hacia el desarrollo cantonal.

Han transcurrido dos décadas, y la institucionalidad de los dos escenarios de participación ciudadana sigue vigente, con modificaciones que no favorecen un trabajo en red, y por consiguiente al desarrollo armónico y sostenible del cantón.

PIPCG.- Actualmente, el PIPCG agrupa a 144 comunidades, no todas las comunidades participan aduciendo la mala coordinación de sus dirigentes, débil liderazgo, injerencia de las ideologías políticas y el clientelismo, como los factores básicos del debilitamiento organizacional. Más bien lo hacen directamente frente a los organismos de gobierno y ONGs.

CDLCG.- Por casi dos décadas, el CDL fue una organización de hecho orientada por acciones institucionales que no respondía a un modelo de gestión institucional.

Hasta cuando la administración actual, decide constituir en una organización de derecho adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guamote, a través de la Ordenanza de Constitución del Comité de Desarrollo Local con fecha 17 de diciembre de 2010. Es una unidad técnica con personería jurídica propia cuyo fin se funda en los 9 literales del Art. 3 de la ordena en mención.

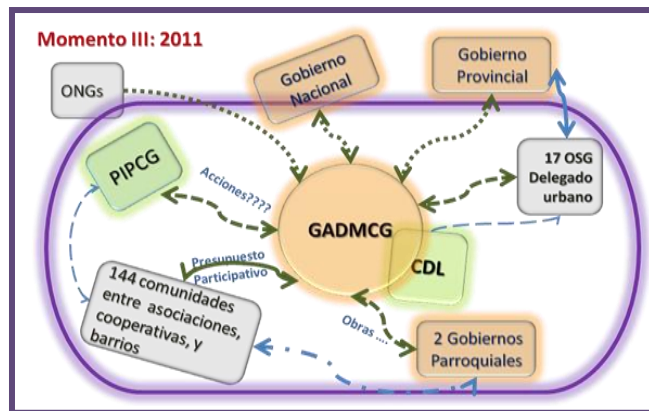
La Asamblea General del CDL comprende 17 OSG reconocidas por la Municipalidad, pero de ellas sólo 12 tienen participación activa. Estas organizaciones en su mayoría no son legales y además son sobrepuestas más de una organización de base pertenece a al menos dos OSG, lo que limita un trabajo coordinado entre las bases y el mismo CDL.

La debilidad institucional del CDL responde a un liderazgo inadecuado de su representante administrativo y del equipo técnico inestabilidad del personal; ineficiente modelo de gestión de

procesos, de personal y del uso racional de los recursos disponibles; canales de comunicación difusión inadecuada e ineficiente; y, la poca participación de sus bases en los niveles de decisión. Por tanto, da muestra de una institución paternalista, clientelar y politizada, donde las acciones son encaminadas en función al cumplimiento de las ofertas preestablecidas.

En el marco del CDL, la participación se limita a la elección de los miembros del directorio, entrega de información clasificada y la visualización de las ideologías sectoriales. Dentro de esta unidad técnica, pocas ONG participan a través de las mesas de concertación, a quienes proporcionan asistencia técnica y la coordinación de la ejecución de los proyectos y programas.

Gráfico 4. Tejido Social y Niveles de Coordinación Momento III



Fuente: PDOTG 2011-2021, elaborado por: Luis Anilema Morales.

Niveles de coordinación en el marco del desarrollo local.

1. En la actualidad, el trabajo coordinado al interior de cada espacio participativo,
2. responde a una mala cultura política organizacional, marcado por el bajo liderazgo de sus representantes que atraviesa tanto los espacios de existencia y trabajos institucionales, como los personales.
3. La gráfica da muestra de que tanto al interior del PIPCG como en CDL, existe poca coordinación entre sus miembros, debido a los problemas institucionales descritas en los párrafos anteriores. Las comunidades y OSG carecen de acuerdos mínimos y consensos que permita trabajo conjunto al interior de cada espacio. Más bien, cada uno de ellos, de acuerdo a las relaciones de poder propias, coordina directamente con los tres niveles de gobierno en el marco de la ejecución del presupuesto participativo; y, con las entidades públicas y privadas en la ejecución de programas y la disponibilidad de servicios públicos.

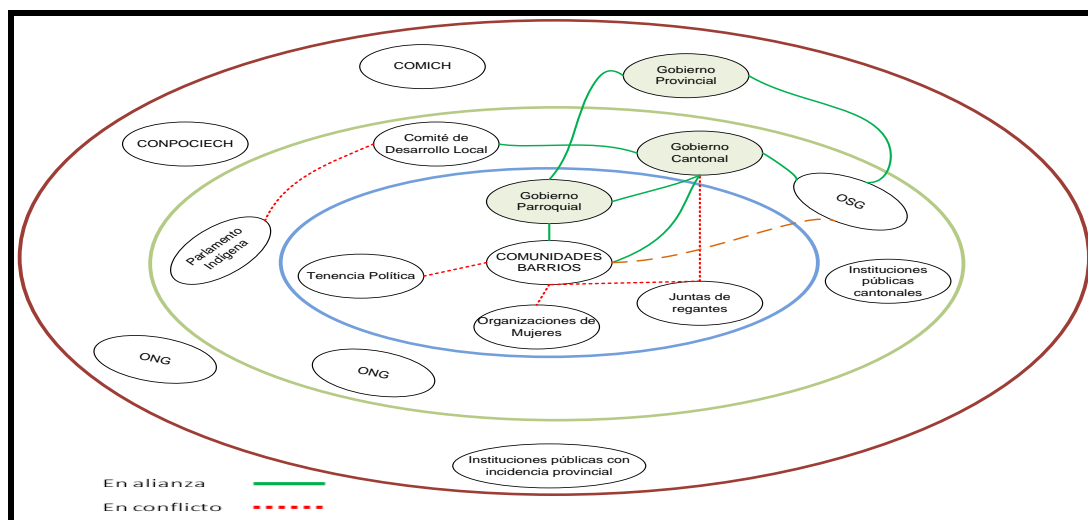
4. A nivel de los dos gobiernos parroquiales, se muestra la voluntad política en la cooperación y coordinación de las acciones públicas, no así en la construcción de espacios de convergencia y consenso que asegure la intervención conjunta en el desarrollo local y ordenamiento territorial, sin embargo la municipalidad ha entablado puentes de comunicación. Lo que prevé espacios reales y adecuados de coordinación entre dos niveles de gobiernos locales. Así también, se vislumbra buenas alianzas con el gobierno provincial en el marco del desarrollo provincial.
5. La dinámica propia de las ONG limita a una intervención conjunta y compartida en función a los objetivos locales, pues estas instituciones actúan acorde a las políticas institucionales propias. Así, un trabajo en RED a nivel del cantón deberá ser una alternativa de desarrollo en el marco del nuevo ordenamiento territorial. Muchas instituciones públicas aún no se articulan con el quehacer local a pesar de que sus fines y medios provienen del Sumak Kawsay. En suma, la coordinación interinstitucional es débil y carente de políticas que asegure un trabajo coordinado.
6. El trabajo conjunto entre comunidades, barrios, OSG y los tres niveles de gobierno se desarrolla únicamente en el diseño del presupuesto participativo en cada uno de sus jurisdicciones.

Poder comunitario.

El gobierno comunitario en los pueblos kichwas significa gestión de desarrollo propio, con capacidad de gobernarse a sí mismo, capacidad de diálogo y gestión con las autoridades y entidades del Estado, control y manejo de los recursos naturales, que den respuesta social a las familias de los pueblos indígenas, un gobierno comunitario sin dependencia, tenga la capacidad de concretizar financiamientos del Estado ecuatoriano en el marco de Derechos.

La organización comunitaria ejerce autoridad en un determinado territorio, que tiene la capacidad de convocatoria a los miembros, que toman decisiones sociales, políticas, económicas y culturales. Existen mecanismos de participación comunitaria mediante asambleas, talleres, mingas y otras formas de toma de decisión colectiva que permite decidir, planificar y organizar distintas modalidades productivas.

Gráfico 5: Relaciones de alianza y conflictividad entre los actores sociales



Fuente: PDOTG 2011-2021, elaborado por: Luis Anilema Morales.

Marco normativo de la participación.

Partiendo de una base legal actual y la consagración del derecho de ciudadanía a participar en el artículo 1 manifiesta, “Que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos de poder público y de las formas de participación directa”(Constitución Política del Ecuador 2008).

Es esencial la disposición que permite a la ciudadanía de participar y generar un escenario de correlación en asuntos públicos, encontrando espacios oportunos para la aplicación de este derecho como reza en el artículo 95 del mismo cuerpo legal.

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución Política del Ecuador, 2008: 67).

Conociendo este marco legal en su artículo 204 estipula que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Constitución Política del Ecuador, 2008: 108). Profundizando más la investigación se observa que en el artículo 206 los titulares corresponsables de la Función de Transparencia y Control Social

conforman una instancia de coordinación contemplando la principal atribución que es el de “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” (Constitución Política del Ecuador, 2008: 108-109).

A demás es importante mencionar que como instrumentos legales adscritos a la constitución y bajo de ella, se han promulgado varias que tiene relación con el tema y así también instancias de participación como es el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social que dentro de estas se encuentran la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, La Ley Orgánica de CPCCS, el Reglamento General de veedurías, y el reglamento de la Función de Transparencia y control social, entre las más significativas.

En referencia al caso de estudio y relación con el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guamate, como instrumento legal de aplicación de estos gobiernos, es principalmente a través del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, en su artículo 304 establece que los GAD's conformarán un Sistema de Participación Ciudadana que intervendrá activamente en la planificación descentralizada:

Este sistema de participación ciudadana se constituye para:

- a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- d) Participar en la definición de políticas públicas.

Otro instrumento legal que se vincula directamente con la funcionalidad de los GADs, cabe mencionar el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, señala en el artículo 13, que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley.

Que el Artículo 64 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala en el numeral 2) que en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo

3) que en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados.

A partir de una estructura jurídica el rol de las instituciones que de alguna manera se encuentran asociadas al tratar el tema de participación, se encuentran normadas sistémicamente es así que la funcionalidad de las mismas son más definidas para el cumplimiento de las metas definidas por las instituciones que se encuentran vinculas directa e indirectamente.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE CLAVES TEÓRICAS

Sociedad civil en relación al caso de estudio.

El concepto de sociedades económicas y políticas en un marco de esferas mediadoras a través de las cuales la sociedad civil logra influenciar sobre los procesos políticos administrativos y económicos. La SC ha surgido como una utopía llamada auto limitada que contempla un rango de formas complementarias de democracia (Cohen y Arato, 2000: 10). La importancia que tiene la sociedad civil es determinante frente a los asuntos públicos, más aun es parte de la democratización la gestión pública.

Al revisar la historia de los últimos 70 años de Guamote, no es extraño mencionar que existía un modelo hacendatario administrativo, en tales circunstancias dificultaba la organización del pueblo indígena, pero de manera clandestinamente fueron conformando sociedad civil con miras a una reforma agraria o simplemente acceso a tierras, posteriormente a ello la lucha por la identidad y aceptación por la sociedad en general del sector indígena, tercero participación política, estos han sido los objetivos trazados bajo la tutela de participación.

Haciendo referencia a lo anterior, los eventos más conocidos por el acceso a tierras productivas en las comunidades de Pull, uno de los referentes fue encabezado por Ambrosio Lasso y otros dirigentes más, después contamos con la conformación de Jatun Ayllu (Gran Familia) como organización encargada de trabajar con cuarenta comunidades de la parroquia Matriz, en primera plano en temas de liberación promovidas por misioneros de Iglesia católica, a esto se suma los planteamientos de diferentes requerimientos para las comunidades y proyectos de desarrollo. Seguidamente la conformación de un movimiento político Pachakutik y la inserción en la política y sobre este asunto participación política aparece desde una construcción social y la reivindicación de este pueblo y contar con autoridades indígenas el mismo que se mencionó a partir del año de 1992.

Regresando sobre el tema de organización se instaura el Parlamento indígena de Guamote y el Comité de desarrollo local, que desde su inicio se instauraban en los procesos de administración pública, estas instancias representa a las comunidades y organizaciones de segundo grado respectivamente, alrededor de cinco años tuvo el mejor desempeño que paulatinamente con el cambio de autoridades y otros factores opacaron la funcionalidad de las

mismas, que durante los años de 1990 al 2000 estuvo consolidada, pero después del 2000 cambio radicalmente el funcionamiento, en términos de pérdida de protagonismo y desinterés de sus representantes que hasta la actualidad no han podido restaurar su actividad.

Partiendo de lo que sostiene Toaza más allá de los factores que incidieron en el debilitamiento de las organizaciones, se puede decir que algunas cumplieron su agenda, fueron creadas para determinado proyecto, al terminar el mismo no tuvieron que actividades cumplir y fueron disueltas, pero posteriormente aparecieron otras organizaciones de mujeres, asociaciones de agricultores, artesanos entre otros.

La sociedad civil “como un espacio común de mediación e interacción entre los subsistemas políticos (Estado) y económicos (mercado), constituido por asociaciones autónomas y ciudadanos libres” (Aguilera, 2009: 71). Analizando este concepto la deliberación e interacción de estos grupos como anteriormente se mencionó tuvo su espacio y significancia hasta el punto que era más metódico y práctico la estructura organizativa de las comunidades, a partir de sus cabildos o directivas de barrios, la participación de la ciudadanía se ha visto simplificada en actividades internas de la comunidad y ante el gobierno local y parroquial para el presupuesto participativo.

En términos de participación y la construcción del concepto, el profesor Santiago Ortiz utiliza varios elementos que integra en la siguiente definición.

[..] Una relación social de poder mediante el cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercita su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorienta el uso de recursos de manera equitativa y en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afinando su identidad, y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa tanto en las esferas de la Sociedad Civil como del Estado (Ortiz, 1998: 25 citado en Barba, 2006: 27)

Enfoques de participación.

Para tratar este tema se recurre a lo que Barba trabaja y analiza con respecto al jurista español Prats i Catala clasifica la participación ciudadana en:

1. Participación - reivindicación: se basa de acuerdo a reivindicación de derechos en función al protocolo universal de derechos humanos y en las constituciones de diferentes Estado.
2. Participación control: Estrictamente vinculadas a contribuyentes, vecinos, usuarios, consumidores, etc.; quienes están preocupados de hacer un control eficiente del gasto

público y calidad de productos y servicios de la administración, a esto se sujetan leyes que garanticen a la sociedad.

3. Participación - gestión: Se trata de un trabajo mancomunada desde el sector público y privado quienes inician su gestión vinculando a una comuna, barrio, parroquia, cantón y provincia. Lo que busca este enfoque de participación es dotar de las condiciones apropiadas de quienes habitan en el territorio mencionado, rompiendo ese esquema burocratizado del Estado de bienestar (Barba, 2006: 33).

Al entrevistar a varios dirigentes existen posiciones parecidas, en el caso de la participación en las comunidades, sobre las mingas comunitarias, arreglos internos, reuniones comunales, entre otros, se aplica las multa a las personas que no trabajan en actividades comunitarias, que van desde dos dólares hasta veinte dólares dependiendo de la actividad que se realice. En tal circunstancia se han visto obligados a participar y en definitiva la mayoría de han visto algo normal para garantizar el funcionamiento de la comuna. Al respecto:

Anteriormente casi nadie obligaba a trabajar para la comuna, me acuerdo que para sacar el proyecto del agua sabíamos trabajar por tareas (actividades designadas para cada comunero), muy temprano al páramo llevábamos área, piedras, mangueras en los burros, el trabajo era muy duro las tareas por ejemplo eran de veinte metros de largo por dos de profundidad de cavar para enterrar las mangueras, todo por tener agua en la casa, eso era un gran sacrificio para nosotros (María Marcatoma, 2015, entrevista).

Como referencia el concepto de participación para Ortiz existe tres tipos de participación como son la participación social, participación comunitaria, y la participación política. Y simplemente la participación ciudadana es integrador que funciona con varios elementos de los diferentes tipos de participación, en la narrativa anterior de una de las comuneras se puede observar sobre un tema de participación comunitarias, sin olvidar que los otros tipos de participación están y estuvieron en agenda.

El funcionamiento en asuntos de actividades comunitarias funciona en su mayoría como en el caso anterior, la misma que está institucionalizada hasta la actualidad en las comunidades del cantón. Esto no quita el grado de participación, mejor aún existe, el asunto está más allá de la actividad de población en el interior de las comunidades, el grado de participación ya afuera esta resumida en el seguimiento del presupuesto participativo. En la administración de los cuatro últimos alcaldes, los reclamos han sido por el no cumplimiento de obras aprobadas en el pp, siendo más cuestionado el señor José Delgado en la administración del 2000 al 2004. Después en

menor grado el señor Juan de Dios Roldan, por ser muy clientelar y no hacer las obras en otras comunidades.

Esta participación se ha visto durante estas dos administraciones con acontecimientos como plantones al frente del municipio, arremetidas en medios radiales por dirigentes, entre otros. Esto ha sido los ejemplos de reclamo por parte de las sociedad civil conformadas en las comunidades y barrios.

Los interés ahora son más vistosos en el caso de que si el municipio hace una invitación para otro tema particular al del presupuesto participativo la convocatoria en baja del total de invitados alrededor de un 25% de asistentes estarían presentes, reuniones que a través del municipio fueron enviadas para talleres de alarmas comunitarias, y otros como de salud preventiva entre otros. Esto evidencia que la participación está afectada por intereses económicos, es decir si hay proyectos asistimos caso contrario no, porque la mayoría son capacitaciones y reuniones particulares.

La democratización está sujeta directamente con la participación, de tal forma que la democracia y de una cultura política constitucional requiere no sólo de nuevas instituciones y prácticas políticas, sino también de la construcción de consensos, prácticas, actitudes y símbolos políticos en torno a valores constitucionales como la igualdad, la justicia, la solidaridad y la libertad. (Aguilera, 2009: 77).

Y en caso de primer alcalde indígena. Mariano Curicama, no tuvo mayor resistencia y reclamo por la ciudadanía en las obras ejecutadas por él, durante su gestión vinculo a varias ONGs a trabajar en el territorio, debido que en este tiempo no existía restricción para que llegue a operar a través de proyectos, los nexos fueron dando mayor facilidad incluso para gestionar recursos no reembolsables que directamente fueron transferidas a las cuentas de la municipalidad o la recepción de bienes tales como maquinaria de línea amarilla, agrícola, etc.

En el año de 1996 el nuevo alcalde tuvo diferencia con el sector urbano por factores étnicos, resistencia y racismo, a raíz del acceso de indígenas como autoridades de elección popular, como nos cuenta Pedro Lema acerca del primer alcalde indígena de Guamote:

Después de que don Mariano ganó las elección el pueblo mestizo de Guamote no dejaron entrar al municipio, es por eso que se enteraron las comunidades y acompañaron al nuevo alcalde para que ingrese al municipio, rompieron las cadenas y el pueblo indígena dejamos posesionado en el sillón de las autoridades, desde ahí los runas han entrado a ser mandantes (Pedro Lema, 2015, entrevista).

Con las limitaciones raciales y el hecho de ser indígena provocaba mayor responsabilidad de responder a las necesidades del pueblo que durante muchos años vivieron aislados de espacios públicos de deliberación. Con la alternabilidad de nuevas autoridades se presentó nuevos escenarios de participación que se define como Gobernabilidad participativa local.

Es la democratización de la esfera local supone tanto activar la participación y movilización y politización de la población como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública. Estas dos orientaciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida urbana, contribuir a la formación de la ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos (Ramírez 2001: 24 citado en Ortiz,2004: 177).

Observando el caso de Guamote, conforme al accionar de las instancias de articulación entre PPIG y CDLG y el municipio, llegó a democratizar las relaciones entre Estado y sociedad, encontrando problemas a resolver que no terminaran pero buscaron minimizar los mismos, la cercanía de la administración pública más cerca no solo en distancia sino en confianza de los cabildos y representantes de las organizaciones de segundo grado.

Los esfuerzos realizados por las autoridades e instaurar un gobierno local más horizontal y amplio no han sido del todo positivos, la representatividad ha consumido algunos factores que son esenciales en el funcionamiento del gobierno local con el pueblo. Solo el hecho de transgredir la estructura funcional de la administración de Curicama, fue un paso mal acertado incluso por su mismo sucesor, después por autoridades de otra línea política.

El inicio de esta dinámica de participación ciudadana y construcción de gobierno local y referente a nivel de la provincia durante aquellos años, está claro que una nueva forma de hacer gobierno se instituyó la gobernanza local principalmente esta se refiere a un cambio en el equilibrio de dos elementos importantes del sistema de gobierno, como son el Estado y la sociedad civil activa, por ende vinculada en los debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, el comunitario y un nuevo rol de la mencionada sociedad civil (Navarro, 2004: 10).

La dinámica participación ciudadana que plantea Navarro, en los gobiernos locales pueden ser por beneplácito electoral por parte de las autoridades, por la mejora de los servicios y externalizarlo en iniciativa ciudadana, otro factor puede ser por intensificar la democracia.

En el caso de este autor los gobiernos locales cuentan con las condiciones para que se desarrolle la participación ciudadana por las siguientes razones:

a) La identificación de la organización municipal con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende -visibilidad, cercanía y accesibilidad-; b) la idea de que la administración local es más versátil y flexible para atender las demandas concretas de los ciudadanos; y c) las mayores posibilidades de las administraciones locales de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos (Navarro, 2004: 20).

De acuerdo a las revisiones de la ordenanza para la conformación del sistema de participación ciudadana del cantón Guamote emitido el 11 de febrero del 2011, en la actualidad se encuentra conformado por los siguientes miembros: alcalde; dos concejales o concejales; dos representantes del régimen dependiente; el presidente del parlamento indígena; representante del comité de desarrollo local, dos representantes del sector rural; y, un representante del sector urbano.

Haciendo mención al sistema de participación ciudadana anterior se conformaba por las tres instancias gobierno local(alcalde), parlamento indígena (presidente) y comité de desarrollo local (presidente), en la actualidad se encuentra con un sistema parecido ahora institucionalizado a través de disposiciones del concejo de nacional planificación y la Secretaria nacional de Planificación. Con el desgaste que existió de estas instancias por varios factores tales como la politización, de alguna manera las disposiciones emitidas obligaron a las autoridades a conformar el sistema, pero antes de ello estuvieron de alguna manera opacadas, tal es el caso que antes del 2010 las instancias de participación ciudadana perdieron su funcionalidad hasta el punto que el comité de desarrollo llegó a formar parte dentro de un unidad del municipio a través de una ordenanza emitida en el 2011, esta instancia anteriormente tenía autonomía financiera a través de organizaciones no gubernamentales, de la misma manera el parlamento hasta entonces había perdido su autonomía.

Se puede aseverar que la concentración de poder está en la autoridad máxima del municipio debido a que en la actualidad estas instancias son financiadas por el gobierno local, como se puede evidenciar en el caso del Comité de desarrollo local como instancia operativa y planificación dentro del municipio y según la ordenanza el pago de dietas a los miembros del sistema de participación por sesiones asistidas, entre otros. Conociendo que la participación es libre y voluntaria sin remuneración económica y de participación cívica y ciudadana estas acciones han perpetuado en el sistema de participación.

Pero varias inconsistencias del sistema de participación encontradas fue que el ex alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guamote, no efectuó la rendición

de cuentas del año 2012 incumpliendo al artículo 88 de la Ley de participación ciudadana , consecuentemente no presento al consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ni se publicó en la página Web de la institución , evitando de esta manera el acceso a la información e infringiendo al artículo 7 literal m de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información.

Y otras particularidades como las que manifestó don Andrés Noboa morador de la parroquia de Palmira manifiesta que al asistir a la rendición de cuenta del alcalde Juan de Dios Roldan en el año 2013, fui invitado por parte de la municipalidad a la rendición de cuentas el evento inicio, se aprobó el orden del día en la asamblea cantonal, se cumplió varios puntos de orden del día, lo interesante y de novedad era la rendición del alcalde, pero antes escuchar la rendición el presidente del parlamento participa en el evento y hace una condecoración al alcalde, lo curioso era que ni siquiera hemos escuchado la obras que ha hecho y ya le estuvieron felicitando, para nosotros no estuvo bien porque no cumplió en la parroquia de Palmira con varias obras solicitadas.

Esto de ver que la relación de poder frente a las dos instancias citadas es intensa, quitando la esencia de la participación autónoma que existía en el cantón. La institucionalización de la participación ciudadana en el caso de Guamate frente a decretos de instancias gubernamentales no ha afectado y ha favorecido debido a que la participación ya estuvo debilitada.

Gobernanza local.

La definición de gobernanza es muy amplia, a esto se añade terminologías como gobernanza moderna, totalmente diferente a la anterior gobernanza jerárquica, donde las interacciones de instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, se relacionan y participan, cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. A demás los actores son corporativos y autónomos interactúan a través de redes entre organizaciones (Mayntz, 2001: 1 en Arciniegas, 2015: 22)

Gobernanza moderna se trata de forma de gobernar más cooperativa, las autoridades no están por encima de la sociedad civil. El autor dice que las relaciones son más horizontales.

Longo, se suma a esta mirada de la variación o nueva forma de ver a la gobernanza para esto, el autor dice que se debe principalmente a dos factores. El primero es la naturaleza teórica y origen académico, la cual radica en el éxito y arraigo adquiridos por los enfoques neoinstitucionalistas

en las ciencias sociales. El segundo se refiere a una naturaleza fáctica y se relaciona con los cambios de intervención pública, definido como la evolución hacia el estado relacional o cooperativo (Longo, 2009).

Relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno para considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente. Con el lenguaje dialectico de otros tiempos se podría decir que la gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico niega, conserva y rebasa la forma gubernamentalista antigua que se utiliza para dirigir a la sociedad.

La gobernanza implica, por tanto, una forma nueva y diferente manera de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea éste político, económico, social o cultural (Cerillo, 2005: 13).

Gobernanza está considerado como “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Renate Mayntz citado en Cerillo, 2005: 167).

Frente a varias inconsistencias y sobre todo una manera de hacer política y gobernar por parte estas autoridades de izquierda en los últimos 30 años en el cantón Guamote, se hace alusión a la trayectoria partiendo del inicio de la administración por parte de indígenas en el poder local, encontrándose con varias dificultades como inexperiencia en administración pública en general pero con varias ventajas tales como representatividad legítima por sus autoridades y confianza plena en su mayoría. Para ello en la primera administración con más amplitud “el término de gobernanza establecido como un proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencias fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90).

Después de varias luchas del pueblo indígena y encontrarse en escenario muy diferente y lejos de la opresión, y la forma de convivir de este nuevo capítulo para la población hace mención a “las relaciones entre la democracia y la gobernanza se deben plantear desde la perspectiva de la complementariedad y no de la sustitución. Esto significa que los principios democráticos deben inspirar las normas y valores de la gobernanza [...]” (Cerillo, 2005: 18).

Este manejo que el autor conlleva sobre la democracia y la gobernanza no la hace diferente sino más bien que la una se complementa de la otra, al final del análisis sería en que la gobernanza promueva una mejor democracia.

Pero haciendo contraste del pasado como comparación de las dictaduras y no muy lejano en el país y el manejo liberal de los gobiernos la “Gobernanza es entonces un concepto diferente”. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo...) y marca su deslinde de esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social (Aguilar, 2006: 80).

De derechos y responsabilidad dentro de un estado constitucional, sin embargo con las irreparables practicas negativas dentro de la administración pero como alternativa y como luz a aquello la propuesta de una nueva forma de gobernar instituida por gobiernos progresistas.

Lo que muchos gobiernos independiente del nivel al que pertenezca se enfrentan a nuevos escenarios a la que recae la “nueva gobernanza que consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia asociación, coproducción, corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2006: 93).

Presupuesto participativo.

Como actor principal el gobierno y sus acciones de control en beneficio de la sociedad, el país al ser un Estado democrático que cuenta con su sistema de gobierno, amparado en la constitución y demás leyes, en nuestro caso de estudio el cantón Guamote bajo la administración del GAD Municipal descentralizado , la coordinación de actores en la aplicación del presupuesto participativo como un instrumento de desarrollo ha generado en la población, pertinencia sobre este instrumento a través de sus dirigentes tanto de las comunidades y organizaciones de segundo grado, entre otros, sin embargo, los resultados no han sido los óptimos debido a que los indicadores sociales siguen arrojando resultados desfavorables para la población, entendiéndose de que no solo el gobierno descentralizado ha participado en este tipo de aplicaciones, el gobierno

central desconcentrado y ONGs, en su tiempo tuvieron su espacio de acción impulsando diferentes programas y proyectos.

Como un dato relevante sobre el presupuesto participativo, al estar considerado en un marco legal, a nivel del país ya deja de ser una política pública local de algunos gobiernos descentralizados. Al respecto:

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

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

(Artículo. 100 Constitución política del Ecuador, 2008).

En el caso de estudio no cambia nada, más aún se legitima la utilización de este instrumento.

La dinámica del presupuesto participativo para la planificación, elaboración y ejecución del mismo, según el reglamento está a cargo el director de planificación después del alcalde, durante la administración de Juan de Dios Roldan alcalde durante 9 años, la ordenanza sobre la aprobación del presupuesto participativo requiere de: asignación presentaría, convocatoria, concertación, temática territorial, definición de prioridades y decisión, elaboración de proyectos, ejecución y rendición de cuentas

Desde nuestro interés de investigación está contemplado analizar la participación de la ciudadanía en las diferentes etapas de la aprobación del presupuesto participativo, de acuerdo a las entrevistas a varios dirigentes estas han sido su postura frente al mismo.

En el presupuesto participativo hemos asistido a reuniones que hace el municipio y los técnicos nos cuentan que proyectos podemos hacer de acuerdo al plan de desarrollo y lo más urgente de la comunidad, es así que después regresamos a nuestras comunidades donde avisamos a la comunidad sobre lo que se trató en las reunión, entonces ponemos en la asamblea y en varias reuniones sacamos el proyecto que se pedirá al municipio, siempre se hace por votación, después presentamos la solicitud con el acta de la asamblea al municipio, a veces suelen invitar los compañeros del municipio a las asambleas cantonales para aprobar el proyecto, esto queda planificado para el año que viene y la nueva directiva hace seguimiento del presupuesto participativa hasta que salga y el proyecto (Manuel Guamán, 2015, entrevista).

La participación ciudadana se constituye como un derecho ciudadano “cuyo ejercicio incluye una amplia gama de posibilidades de participación en asuntos públicos, desde el aporte comunitario

para la construcción de obras hasta la revocatoria de mandato de las autoridades electas” (Camacho & Rats, 2008: 14 citado en Arciniegas, 2015: 27).

En general la participación de los miembros de las diferentes comunidades y barrios, son de mayor interés el presupuesto participativo como cita Arciniegas como espacio el sector público y la sinergia con el aporte o contraparte de la ciudadanía. Cabe mencionar que en la mayoría de comunidades se han puesto de acuerdo entre el Gobierno municipal y los miembros de la comunidad (beneficiarios) para ejecutar las obras en caso de obras civiles la comunidad pone mano de obra y el municipio pone los materiales de construcción, en el caso de adquisición de semovientes los beneficiarios ponen un porcentaje del costo del semoviente el mismo que es depositado en tesorería, en varios casos de cogestión entre estos dos actores.

En efecto la aplicación de esta política local tiene sus limitaciones que van a pareciendo en función de los cronogramas establecidos frente a esto se refiere.

Para Hernán Gavin ex secretario de planificación y desarrollo del Gobierno municipal, menciona sobre otras situaciones que pasa para la aprobación y ejecución del presupuesto participativo, se ha tornado tedioso y burocrático. Los requisitos más comunes por la que el presupuesto participativo se demora son las siguientes: presentan la solicitud sin adjuntar el acta de aprobación del presupuesto, piden varios proyectos en la misma solicitud, se olvidaban de adjuntar las cédulas de ciudadanía de la directiva, limitada información por parte de la comisión encargada de la formulación del presupuesto participativo, indecisión por parte de las comunidades a la hora de decidir el proyecto solicitan cambio de proyecto, desinterés por cabildos en el seguimiento del proyecto, sobre carga de proyectos en las unidades, proyectos que no tiene factibilidad técnica y financiera, entre otros.

Los instrumentos legales frente a la operatividad de los gobiernos autónomos descentralizados frente a este instrumento.

Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.- Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. (Código orgánico de planificación y finanzas públicas, 2010)

Hasta la última revisión sigue vigente la ordenanza y reglamento sobre el presupuesto participativo expedido en el 2006, con ninguna modificación.

Sobre el tema y el uso aplicación del reglamento vigente sobre la aplicación del presupuesto participativo. En referencia al informe del Dr. Ángel Guamán Auditor interno establece en su informe, que se suma otros problemas como obras realizadas fuera de las competencias de la municipalidad, en detalle inexistencia de convenios y delegación de competencia de otros gobiernos descentralizados, argumentos que se pueden aseverar en función al examen especial a la suscripción, cumplimiento y liquidación de los convenios efectuados entre comunidades y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guamote, por el periodo entre el 1 de enero de 2009 y el 30 de abril del 2013. En el documento manifiesta que el Director de obras públicas, no realizó el seguimiento, evaluación, control y fiscalización de las obras, ni observo que durante la ejecución de los trabajos, los bienes entregados por la municipalidad no fueron utilizados, dificultando la ejecución de los proyectos y uso de los bienes. Tal es caso que en varias comunidades los materiales están almacenados en las casas comunales, otros en los patios comunales, entre otros. Problemas que se han suscitado por varios factores como la falta de socialización sobre el presupuesto participativo.

Ing. Jorge Echeverría, auditor interno en su informe sostiene: que de acuerdo a la revisión del reglamento para la aprobación del presupuesto participativo, y en definitiva los hallazgos por parte de la auditoria interna sobre los presupuestos participativos de los años 2013, 2014 y 2015 no cumplen con lo que estipula en el reglamento, además a los documentos habilitantes varias comunidades no han sido entregado en su totalidad.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Respecto a la sociedad civil, a finales de la década de los 90 se evidencia el resultado de la constantes acontecimientos de reivindicación y lucha frente a condiciones difíciles impuestas por el Estado, en efecto desde organizaciones de segundo grado se han conformado frentes de coalición especialmente ante instancias del gobierno local, para contrarrestar aquello se instauro un modelo de dialogo emprendido por el gobierno local, en sus inicios no permitiendo la deslegitimación del representante ante ciudadanía, durante estos últimos años se aprecia un cierto debilitamiento de la sociedad civil, a la vez en varios casos se encuentra de alguna forma resignada frente a las organizaciones, me atrevo a manifestar que si se trata de presupuestos participativos, la convocatoria de asistencia a las asambleas es notable. Ayala describe los tipos de participación en lo público es una participación frente a planificación local: referente a la planificación, presupuestos públicos y participativos.

Actualmente las instancias de participación ciudadana, como el Parlamento Indígena Popular, Comité de desarrollo local están de cierta forma desarticulados. Dando paso a la pérdida de credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía. Las comunidades y organizaciones ya no responden a estas instancias, más aun la gestión es directa de comunidades con el Gobierno local o viceversa. El termino de obra directa tergiverso el funcionamiento de la instancias, aseverando que el trabajo se realiza entre municipio y comunidad y nadie más. Es decir el efecto de una administración clientelar a efecto del rol de las instancias públicas y privadas.

El interés de estudio en materia de participación y democratización de la gestión pública del caso de investigación, como antecedente se podría decir que a finales de los noventa se dio inicio a partir de la participación comunitaria, posteriormente la participación social y política que fue ganando espacios en un factor secuencial.

Si evaluamos la incidencia de la participación ciudadana en la acciones que se realizan en diferentes ámbitos, el tema comunitario es el más favorable ya que por varios años este instrumento de gestión local fue implementado en el cantón, anualmente a manera de costumbre los beneficiarios de cada comunidad, barrio, OSG, se organizan para definir sus presupuestos.

Si hablamos de participación ciudadana en las diferentes etapas de la construcción del presupuesto participativo. Es evidente que la mayor participación está en el momento de definir

los presupuestos, una vez analizado la ordenanza y reglamento para su aplicación, no se cumple lo establecido de estos dos instrumentos legales, se han simplificado las etapas, y queda en manos del cabildo y funcionarios públicos las decisiones, cambios que se podrían dar.

De acuerdo a lo establecido y mecanismos de aplicación del presupuesto por parte del municipio, quedan dudas al respecto de la designación de recursos en donde su distribución no es justa, solamente es una distribución matemática y el resto de factores no son aplicados en caso de las necesidades básicas insatisfechas, los presupuestos oscilan entre 4500 hasta 14000 dólares, han existido inconformidades en este sentido las comunidades con el mismo número de habitantes reciben menos que las otra comunidades.

Esto hace ver, la manera clientelar que son atendidas las comunidades. En el otro caso todo lo contrario, y a más de ello comunidades donde mayoritariamente la población se encuentre asentadas los presupuestos participativos son priorizados, dejando al margen a las comunidades de poca población.

La problemática de las ONG sigue siendo las mismas que hace dos décadas atrás. Es decir, sus modelos de intervención no responden a la construcción de escenarios reales de participación social y ciudadana; y, niveles adecuados de coordinación y trabajo en red. Más bien, los proyectos que llegan, generalmente obedecen más a la demanda de los financiadores que a las verdaderas necesidades del pueblo. El término participación ha sido confundido muchas veces con la utilización de técnicas de dinamización grupal o con la movilización de individuos sin permitir la real participación ciudadana en la toma de decisiones en el ciclo del proyecto.

Lo que ha repercutido para que los resultados de la intervención no hayan sido los esperados, sino más bien su nivel de incidencia sea mínima, y que los conceptos de sostenibilidad y sustentabilidad no perduren en el espacio ni en el tiempo.

Casa a dentro del gobierno local se observa una débil gestión municipal a causa de procesos internos inadecuados, una administración de personal tradicionalista ajena a la realidad institucional, sus sistemas de comunicación no favorece al desarrollo de la cultura organizacional, así también el manejo inadecuado de sus recursos disponibles. Lo que en cierta manera ha influenciado en el trabajo articulado, pues, en años anteriores la mayoría de las OSG, OG y ONG han implementado sus programas y proyectos sin la conexión con la municipalidad. En efecto actualmente se han dado caso de solicitudes presentadas por dirigentes de comunidades parecen

replicar los proyectos que se hacían con las ONG quedando como recuerdos en la memoria de la dirigencia para tratar de ejecutarlos nuevamente.

Las practicas por parte de las comunidades se han trastoca hasta el punto en el caso de solicitar presupuestos y no estén dentro de los lineamientos planteados por del gobierno local. La postura han sido de resistencia represión hasta el punto de decir que la plata es del pueblo y por eso se hará lo que ellos quieran y no lo que el municipio recomienda. Causando estancamientos en los presupuestos hasta en casos que se han reusado en participar del presupuesto, es decir que en ese año no participan del presupuesto.

Por parte del municipio se ha visto una débil socialización a los participantes del presupuesto participativo. Según el examen especial que se realizó en el gobierno local algunos proyectos no contaban con el total de requisitos, además la ausencia de seguimiento a los mismo que proyectos ejecutados en años anteriores, se han visto obligados de recopilar y actualizar documentación habilitante de los mismo.

En términos de alcances del presupuesto participativo en los últimos años se han ejecutado obras de infraestructura como casas comunales, centros de capacitación, refacción de sistemas de agua entubada, proyectos productivos, entre otras.

En caso de los tres últimos autoridades de elección popular (Alcaldes) han implementado el presupuesto participativo, las prácticas políticas y clientelares ha sido evidentes antes y durante las elecciones, en el 1996 de instauro un modelo de gestión en la cual se constituyeron las instancias como el Parlamento Indígena Popular y el Comité de desarrollo local. Como nombre y estructura existen hasta el momento, pero al pasar los años estas instancias dejaron de funcionar. Una vez emitido y aprobado la Ley de participación ciudadana se han visto obligados a retomar estas instancias pero con el detalle que la ley no es aterrizada de acuerdo a las dinámicas que existieron anteriormente.

La institucionalización de la participación ciudadana desde el 2010 ha configurado escenarios de ajuste que en el caso de Guamote parece no adherirse todavía, parecería que se está olvidando las estructuras que facilitaron en su momento a consolidar una participación de consensos.

Haciendo una relación de gobiernos alternativos y gobernanza local, en el caso de estudio, la iniciativa estuvo acertada pero al pasar de los años no solo se cuenta con las intenciones, en la actualidad es un gobierno que tarta de trabajar en un marco de participación ciudadana el reto

está en recuperar elementos perdidos y potenciar una nueva manera de hacer gestión pública en beneficio del pueblo guamoteño.

En términos generales ha existido una democratización de la gestión pública con ciertas limitaciones a la hora de la ejecución de los presupuestos participativos, encontrando limitaciones en recursos económicos, disposiciones legales, debilitamiento organizacional, entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo Económico de Cultura.
- Aguilar-Villanueva, Luis (2007). “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 oct. – 2 nov; Sto. Domingo, Rep. Dominicana.
- Aguilera, Adolfo (2009). *Gobernanza y sociedad civil*. México. ©Ediciones Coyoacán, SA.
- Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Angulo, Natalia (2009). *Hacia la construcción de políticas públicas locales en educación a partir del caso Chunchí, provincia de Chimborazo en el período 2004- 2007*. FLACSO-ECUADOR.
- Annunziata, Rocío (2011). Proximidad, representación y participación, el presupuesto participativo en Argentina. *Íconos* N 40: 3
- Araujo, Pablo (2010). *Participación social, democracia participativa y gobierno local: Una visión desde lo indígena en el cantón Guamote: Quito- FLACSO*.
- Arciniegas, Cassandra (2015). *Análisis de política pública de participación ciudadana en un nuevo modelo de Estado en el periodo: Quito-FLACSO 2008-2013*.
- Ayala, Verónica (2014). *La participación ciudadana en Quito: la experiencia del presupuesto participativo en la administración municipal zona norte Eugenio Espejo, en las parroquias Kennedy y comité del pueblo, durante el periodo 2010- 2013*, Maestría en Desarrollo Local y Territorial, FLACSO.
- Barba, Oscar (2006). “Participación ciudadana en, Cotopaxi. Análisis crítico sobre su construcción en la última década” .FLACSO.
- Bobbio, Norbert (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cálame, Pierre (2012). “Propuestas para el colectivo francés Río+20 y el Foro Social Temático de Porto Alegre”. Disponible en <http://rio20.net/propuestas/gobernanza-las-rupturas-necesarias-para-la-transición> Última visita: 30 de marzo 2015.
- Cohen, J & Arato, A. (1992). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de cultura económica.

- Código Orgánico de Finanzas Públicas, 2010.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010.
- Constitución política del Ecuador, 2008.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1987), extractos de *El actor y el sistema*, en Desarrollo organizacional en las ONGs, Proyecto de Apoyo a ONGs PACT/PERU, 1997.
- Roth, A. 2009. *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Colombia. Goldfrank. Benjamín (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina, éxito, fracaso y cambio”. *Revista de ciencia política*. 2: 2, 4,5
- Gómez, Esperanza (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y desarrollo*. 1: 59
- Guy & Pierre y Lorena Murillo (2002). *La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?* Foro Internacional, Vol. 42, N°. 3 pp. 429-453.
- Kooiman, 1 (2003). *Gobernar en gobernanza*, en Instituto Internacional de Gobernanza de Catalunya, España, IIGC Barcelona, IIGC.
- Larrea, Ana (2005). Experiencia en gestión y desarrollo local. Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- LÓPEZ J. E., Parra F., (2010), “El Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) de Elinor Ostrom”, en: ROTH Deubel, A.-N.(ed.), (2010), Enfoques para el análisis de políticas públicas, Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en Estudios Políticos y relaciones Internacionales, APPGP, Bogotá, pp. 125-166.
- Longo, Francisco (2009). *Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos** XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.
- Llamas, Felipe (2004). Los presupuestos participativos nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial*. 3: 2
- Maldonado, Jijón, 2011. *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, Bolivia. CEGOPE- ESGOPPE1 Garza Azul Impresores.
- Méndez José Luis (2010). *La Política Pública como Variable Dependiente: hacia un análisis más integrar de las políticas públicas*. En Luis F. Aguilar (comp) Política Pública México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Molina, María (2004). Análisis y caracterización de escenarios de participación ciudadana

- para la gestión compartida en la aplicación de la ley de la maternidad gratuita. Estudio de caso de la provincia de Cotopaxi”. Maestría en políticas sociales y desarrollo de gestión local, FLACSO.
- Montecinos, Egon (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile, *Revista de ciencias política*. 3: 6.
- Montenegro, Vanessa (2015). Analisis de fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de los instrumento de política. Quito: FLACSO.
- Montúfar, Cesar (2004), *Gobernabilidad y participación*. Quito, Fondo Editorial Letras.
- Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*, Bogotá. Universidad Externado de Colombia.
- Natera, Antonio (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- Navarro, Clemente (2004). Sociedad políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel. Working paper Online Series, Universidad Autónoma de Madrid.
- Ortiz, Christian 2012. FLACSO. La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana discursos y percepciones en torno a la interrelación estado sociedad civil, en el contexto de la construcción de escenarios participativos, en el proyecto político de Rafael Correa.
- Ortiz, Santiago (2004), Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa. Quito: FLACSO.
- Ortiz, Sergio (2009), *Gobernanza y sociedad civil*. México: Ediciones Coyoacán.
- Pino, Napoleón y Velasco Verónica (2009). “Mejoramiento y aplicación del modelo del presupuesto participativo del H. Consejo Provincial de Chimborazo”. Ingeniería en Gestión de gobiernos locales, ESPOCH.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Guamote, 2011.
- Renate, Maynt (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna Caracas. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Pp1.
- Roth, Deubel, A.-N. (2010), *Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos*, en: ROTH D., A.-N.(ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas,

- Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, APPGP, Bogotá, pp. 1765.
- Roth, Andre (2007). *Políticas Públicas*, Bogotá: Ediciones Aurora. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, pp. 17-55
- Ruiz, Lucia (2007). *Marco conceptual sobre presupuesto participativo*. Quito. PDDL, pp.27
- Sousa, Boaventura (2004). *Democracia y palpitación, El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Abya Yala.
- Texier, Jacques (1975). *Gramsci teórico de las superestructuras*. México: Edición de culturapopular.
- Toaza, Luis (2010). *Crisis del Movimiento indígena en Ecuador*. FLACSO.
- Unda, Mario (2003). *Participación ciudadana y presupuesto participativo*. Quito: Centro de investigación ciudad.
- Walter w. Powell y Paul j. Dimaggio, 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Universidad Autónoma del Estado de México Fondo de Cultura Económica.

ENTREVISTADOS

- ✓ ALVAREZ Segundo. Comunero de Sabloc Chico, 19.de julio 2015.
- ✓ ROLDAN Juan de Dios, ex alcalde, Guamote. 19 de julio del 2015.
- ✓ CAIZAGUANO Alberto. Secretario de la comunidad Yacupamba, 30 de julio del 2015.
- ✓ GUACHO Juan. Ex director de planificación del GADMCG, 25 julio del 2015.
- ✓ MARCATOMA María. Miembro de la comunidad Chausan San Alfonso, 03 de agosto del 2015.
- ✓ GOYAS Juan. Técnico forestal del Comité de Desarrollo Local, 20 de julio del 2015.
- ✓ LEMA Pedro. Vocal de comunidad de Sabloc Santa Martha, 12 de agosto del 2015.
- ✓ Manuel Guamán. Presidente de la comunidad de San José de Encalado, 17 de agosto del 2015.