

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**

**CONVOCATORIA 2013-2015**

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

**LA INCIDENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN EL DISEÑO DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA  
PROVINCIA DE TUNGURAHUA (PERIODO 2000-2014).**

**ANDREA DANIELA TOBAR FREIRE**

**DICIEMBRE / 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**

**CONVOCATORIA 2013-2015**

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

**LA INCIDENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN EL DISEÑO DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA  
PROVINCIA DE TUNGURAHUA (PERIODO 2000-2014).**

**ANDREA DANIELA TOBAR FREIRE**

**ASESOR DE TESIS: DR. IVÁN NARVÁEZ**

**LECTORES: DR. SANTIAGO ORTÍZ**

**DR. MARCO CÓRDOVA**

**DICIEMBRE / 2015**

## **DEDICATORIA**

A Dios sobre todas las cosas por ser la expresión perfecta de amor en mi vida.  
A mi abuelita Enma por ser la luz de mi camino, soy todo lo que soy porque tú me  
amaste...

## **AGRADECIMIENTOS**

A mi familia por su apoyo incondicional y sus palabras de ánimo cuando mis fuerzas disminuían. A mis amigas y amigos porque han significado el abrazo de Dios en todo este tiempo. A FLACSO por permitirme alcanzar un anhelo. A mis profesores por su enseñanza desde el primer ensayo hasta la culminación de esta tesis. A todos quienes conforman el Gobierno Provincial de Tungurahua por la apertura y colaboración en el transcurso de mi investigación.

## ÍNDICE

Contenido	Página
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	20
LA INCIDENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: <i>APROXIMACIÓN TEÓRICA</i> .....	20
La participación de actores no estatales en la actividad del Estado.....	20
La incidencia de actores no estatales en la elaboración de las políticas públicas.....	33
La participación de actores no estatales a partir de instrumentos de política pública.....	48
CAPÍTULO II.....	57
LA INCIDENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CASO DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA.....	57
La revalorización de lo local: <i>el small is beatifull</i> .....	57
Incidencia de actores no estatales en lo local: <i>movimientos regionales, identidad y demandas</i> . ....	59
Gobiernos locales y participación ciudadana: <i>Origen y funcionamiento de la participación ciudadana institucionalizada</i> .....	64
Estudio de caso del Nuevo Modelo de Gestión Participativo de la Provincia de Tungurahua: <i>La incidencia de actores no estatales en el diseño de la política pública local de participación ciudadana</i> .....	68
CAPÍTULO III.....	88

MATERIALIZANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS A PARTIR DE LA APLICACIÓN DEL MODELO NATO A LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA Y RELACIONES CAUSALES POR SEGUIMIENTO DE PROCESOS ( <i>PROCESS TRAICING</i> ) .....	88
--	----

Aplicación de la metodología

Contexto.....	88
Análisis de instrumentos y aplicación del modelo NATO a la política pública local de participación ciudadana en la provincia de Tungurahua.....	98
Relaciones causales por Seguimiento de procesos ( <i>process traicing</i> ).....	123

CONCLUSIONES.....	126
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	131
-------------------	-----

**ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla No. 1.....	32
Tabla No. 2.....	33
Tabla No. 3.....	41
Tabla No. 4.....	51
Tabla No. 5.....	54
Tabla No. 6.....	55
Tabla No. 7.....	65
Tabla No. 8.....	67
Tabla No. 9.....	85
Tabla No. 10.....	89
Tabla No. 11.....	96

Tabla No. 12.....	98
Tabla No. 13.....	103
Tabla No. 14.....	106
Tabla No. 15.....	113
Tabla No. 16.....	115
Tabla No. 17.....	116
Tabla No. 18.....	121

### **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura No. 1.....	31
Figura No. 2.....	44
Figura No. 3.....	47
Figura No. 4.....	49
Figura No. 5.....	84
Figura No. 6.....	106
Figura No. 7.....	106
Figura No. 8.....	120
Figura No. 9.....	125

## RESUMEN:

La presente investigación analiza como la sociedad de la provincia de Tungurahua ha incidido en la consecución de su desarrollo a través de la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local desde hace más de catorce años. La pregunta guía de esta investigación: ¿Cómo inciden los actores no estatales en el diseño de las políticas públicas? Permite vislumbrar que la participación de actores no estatales en los asuntos públicos no es algo nuevo, pues siempre han existido grupos de interés que han querido “incidir o escapar” al control Estatal, siendo la *Interacción* propuesta desde la “gobernanza interactiva” la teoría contemporánea más aceptada en este análisis. Esta propone que las políticas públicas son elaboradas de manera conjunta por actores públicos, privados y sociales en una constante interacción e intercambio de recursos (económicos, culturales, de conocimiento). Proceso que también se vería influenciado por reglas institucionales (formales e informales), esto dada la inevitable transferencia de parte del poder estatal hacia los actores y organizaciones internacionales (*hacia arriba*), hacia las regiones, las ciudades y las comunidades (*hacia abajo*) y hacia las instituciones y actores privados (*hacia afuera*). Sin embargo la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas solo se vería materializada a través de “instrumentos”, es decir que es real siempre y cuando los objetivos de una política son conectados a instrumentos “tangibles” que la hagan operar. La tipología de instrumentos NATO (Nodality, Authority, Treasure y Organization) será el método explicativo que servirá como modelo para el análisis de este estudio de caso.



## INTRODUCCIÓN:

“...De Juan Montalvo la herencia conservamos  
De ser rebeldes, altivos y valientes  
Nunca a este Ambato  
Llegará la mala suerte  
Si es de luchar, lucharemos por la muerte...”

Esta estrofa de la canción *Altivo Ambateño* del cantautor Carlos Rubira Infante, puede exteriorizar en parte la identidad de pueblo Ambateño y Tungurahuense, y la presente tesis de investigación expone precisamente cómo esta sociedad ha incidido en la consecución de su desarrollo. “La incidencia de actores no estatales en el diseño de la política pública local de participación ciudadana de la provincia de Tungurahua” (periodo 2000-2014) es el tema de esta investigación, la cual analiza el caso de esta provincia como emblemático en la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local.

¿Cómo inciden los actores no estatales en el diseño de las políticas públicas? Es la pregunta central que guía esta investigación, la cual se pretende dilucidar desde las diferentes propuestas teóricas que analizan como la sociedad civil constituye un actor clave de la política pública. La participación de actores no estatales en los asuntos públicos no es algo nuevo, ya que siempre han existido grupos de interés que han querido “incidir o escapar” al control Estatal. Sin embargo el creciente interés por este tema sí es algo nuevo, siendo objeto de estudio de varios analistas.

Se ha determinado que la participación de actores no estatales en la elaboración de las políticas públicas puede darse por tres formas: En primer lugar puede ser promovida *Desde arriba*, es decir por la presencia de factores legales, institucionales o políticos promovidos desde el Estado central hacia la sociedad (top down). En segundo lugar la participación puede ser promovida *Desde abajo*, por demandas que vienen de la propia sociedad, a través de organizaciones, movimientos o coaliciones que buscan reivindicaciones sociales (bottom up).

Finalmente la tercera forma es la *Interacción* propuesta desde la “gobernanza interactiva” (Kooiman, 2005), la más aceptada según la teoría contemporánea. Propone que las políticas públicas son elaboradas de manera conjunta por actores públicos, privados y sociales en una constante interacción e intercambio de recursos (económicos, culturales, de conocimiento), proceso que también se vería influenciado por reglas institucionales (formales e informales). Esto dada la inevitable transferencia de parte del poder estatal hacia los actores y organizaciones internacionales (*hacia arriba*), hacia las regiones, las ciudades y las comunidades (*hacia abajo*) y hacia las instituciones y actores privados (*hacia afuera*) (Teoría del triple descentramiento. Pierre y Peters, 2000).

Sin embargo la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas solo se ve materializada a través de “instrumentos”, es decir que es real siempre y cuando los objetivos de una política son conectados a instrumentos “tangibles” que la hagan operar. La tipología de instrumentos es amplia, pero la más destacada es la tipología NATO (Nodality, Authority, Treasure y Organization) que consiste en conocer los recursos que posee el Estado y que van desde documentos que generen “información” sobre y para la política, la “normativa legal” existente, el “presupuesto” destinado a la política, hasta la “organización” como el lugar físico donde se lleva a cabo todo esto (Hood, 2007).

En este intento por analizar la incidencia de actores no estatales en la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en la provincia de Tungurahua, el principal objetivo de esta investigación es explicar el origen del diseño participativo en esta provincia y como mediante su Nuevo Modelo de Gestión se institucionaliza la participación ciudadana como política pública local, a través de la selección paulatina de instrumentos de política. También se busca identificar los principales actores político-sociales que integran las redes de política que han intervenido en este proceso.

Para dilucidar la gran pregunta ¿Cómo inciden los actores no estatales en el diseño de las políticas públicas? También habrá que tomar en consideración el “ámbito local”, como un espacio con identidad propia que se ha revalorizado en los últimos años y que se ha constituido como el ámbito idóneo para la formación de proyectos colectivos que

reivindican espacios de poder y gestión autónomos frente al Estado (aspecto clave en el análisis del caso de Tungurahua).

La hipótesis a la pregunta guía de esta investigación está encaminada a entender que la incidencia de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas se da gracias a una sola cosa: “al reconocimiento que los actores públicos y privados tienen de su interdependencia”. Es decir ninguno por sí solo tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar los problemas sociales. Así como ningún actor tiene la suficiente visión y potencial para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios, ni para gobernar unilateralmente en un modelo determinado de gobierno, sino que deben interactuar en forma coordinada y cooperativa a sabiendas que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos.

En el estudio de caso la incidencia de actores no estatales (coaliciones sociales, elites empresariales locales) en la construcción del Nuevo Modelo de Gestión Participativo de la Provincia de Tungurahua, ha generado la reconfiguración y el resurgir de su Gobierno local, revalorizándose a éste como el espacio idóneo para la interacción de actores públicos, privados y sociales de la provincia, en la definición de sus políticas públicas locales. Llegando a institucionalizarse la participación ciudadana como política pública local.

La discusión teórica para el análisis de la “Interacción” (gobernanza interactiva), la teoría contemporánea más aceptada en el análisis de la participación de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas, es amplia pero como punto de inicio se partirá del enfoque de la “Gobernabilidad”. Este postulado indica que el único capaz de la conducción social es el Estado a través de sus poderes públicos (políticas públicas y servicios públicos), y la sociedad es considerada como incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno. Sin embargo este enfoque ha perdido su validez en el momento que las crisis fiscales de los grandes Estados fueron evidentes. El Estado empezó a ser visto como excesivamente grande y caro e incapaz de prestar servicios apropiados, a más que su dependencia en la economía, el mercado, los actores privados o la sociedad civil era más notoria (Pierre y Peters, 2000).

Al descubrir que no todas las capacidades requeridas para la gobernación de un país se encontraban en el ámbito del gobierno (aun siendo extraordinarias como la legislación, la coacción, los servicios sociales), la mirada se volvió al mundo social, al determinar que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del solo gobierno. Es aquí que fue tomando forma el componente esencial de la “*Gobernanza*” (completamente distinto del enfoque de la gobernabilidad) que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad (Aguilar, 2008).

El enfoque de la gobernanza es significativo porque restablece la valía y capacidad de los actores sociales y reconoce la necesidad de integrarlos y convocarlos a un trabajo conjunto. El gobernar contemporáneo por tanto consistiría en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad (recursos económicos, intelectuales, morales, tecnológicos).

Entonces si la dirección de la sociedad contemporánea ya no es viable mediante intervención y mando gubernamental directo, sino que incluye a actores no estatales; surge la pregunta ¿Cuál es el proceso de dirección social en la presente circunstancia? La respuesta parecería estar en la “*transformación del Estado*”. Es decir el Estado se vio en la necesidad de transformarse para adaptarse a estos los cambios.

El enfoque del “triple descentramiento” (Pierre y Peters, 2000) ayuda a entender esta transformación del Estado mediante una explicación: “parte del poder y control del Estado se ha desplazado”. Este desplazamiento se ha dado hacia tres niveles: *hacia arriba*, el poder del Estado se ha desplazado hacia los actores y organizaciones internacionales; *hacia abajo*, el poder es desplazado hacia las regiones, las ciudades y las comunidades; y *hacia afuera*, el poder estatal se ha desplazado a las instituciones y actores privados.

Esta transferencia de poderes hacia actores no estatales muestra una “transformación del Estado” para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI, y significa que aunque el gobierno ha perdido la dirección plena de su sociedad debido a la presencia de poderes independientes que poseen más recursos que los suyos, sigue siendo

un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad, al estar equipado “institucional y legalmente” (Pierre y Peters, 2000).

Es por tanto evidente el creciente interés por la gobernanza y más aún por lo que se denomina hoy como “*buena gobernanza*” que integra el principio de “*participación*”. La participación ciudadana en la actualidad constituye un término polisémico al estar sujeto a múltiples interpretaciones y además abarca amplísimos análisis, debates y varios componentes. Sin embargo el consenso entre varios autores es que la participación ciudadana no puede ser vista fuera del análisis de lo que significa la democracia representativa y la democracia participativa, siendo la una complemento de la otra. Esto implica que la gestión pública compartida (entre actores públicos, privados y sociales) en la elaboración de las políticas públicas, involucre un “acuerdo” entre actores y Estado, ya que al buscar solventar los problemas sociales, las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de “*interacción*”.

Las interacciones (gobernanza interactiva) están basadas en el “reconocimiento” de las (inter) dependencias, ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Tampoco ningún actor tiene la suficiente visión de conjunto para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios, ni el suficiente potencial de acción para gobernar unilateralmente en un modelo concreto de gobierno (Kooiman, 2005).

Estas interacciones se agruparían en tres tipos diferentes de gobierno: *autogobierno* (self-governing), *cogobierno* (cogoverning) y *gobierno jerárquico* (hierarchical governing) (Kooiman, 2005). El cogobierno se destaca al ser el modo de gobierno donde su principal elemento es la utilización de formas organizadas de interacción entre actores para llevar a cabo la tarea de gobernar, es decir existen distintas formas de colaboración, cooperación y comunicación entre actores, sin que haya un actor central o dominante, sino más bien coordinador (gobierno horizontal). Este sería el modo de gobierno óptimo para que los actores no estatales puedan incidir en la elaboración de políticas públicas.

Esta forma de gobernanza interactiva no solo reconoce las interacciones e interdependencias entre lo público y privado, sino que da como resultado a “*redes de política*”. Las redes de política constituyen un instrumento analítico muy importante para entender las relaciones entre las interacciones de los actores en los diversos sectores de las políticas públicas, ya que evidencia relaciones estables de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido; a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos (Bórzel, 1998).

Además se debe entender que es poco probable, si no imposible, que una política pública con un mínimo de relevancia pudiera resultar del proceso de elección de un único actor. Por tanto desde la teoría de las *policy networks* (redes de política) se analiza que una política pública es el resultado de la configuración de diversos entramados de “*actores*” que, con determinadas estrategias y movilizándolo determinados “*recursos*”, interactúan entre sí para producir la política, todo esto dentro de un “*marco institucional*”.

Al analizar los *actores* por ejemplo desde el “Marco de las Coaliciones Promotoras” (Sabatier y Weible, 2010), se examina que las coaliciones son grupos de personas con creencias compartidas que se juntan para compartir sus ideas y ejercer cambios. Este marco supone que los participantes se esfuerzan por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas propiamente dichas, antes de que sus opositores puedan hacer lo mismo y a fin de tener alguna posibilidad de éxito deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias (Sabatier y Weible, 2010).

Por otro lado el actuar de los *actores* no estatales en la formulación de políticas públicas puede darse desde una “gobernanza en red”, que es caracterizada de acuerdo con cuatro grandes dimensiones clásicas en el análisis de las *policy networks* (*redes de política*): 1) la configuración básica de la red, 2) las relaciones internas de poder, 3) la distribución de intereses y las reglas del juego, y 4) las relaciones con el entorno de la red (Subirats, Parés y Blanco, 2009). Por ejemplo si la configuración básica de la red de actores participantes es más densa y compleja, se dará mejores oportunidades para la participación,

debido a que está integrada por un mayor número de actores (plurales y diversos) que se relacionen de forma sistemática. Este sería un indicador de calidad democrática de la red.

En cuanto a los *recursos* que estos actores movilizan son de suma importancia al momento de posicionar en la agenda política las demandas. Tradicionalmente los recursos que los actores pueden movilizar son: los instrumentos legales, los económicos y los humanos, sin embargo estudios más recientes identifican muchos otros recursos, como por ejemplo los recursos cognitivos, relacionales, de confianza, el tiempo, los patrimoniales, el apoyo político y social o la violencia. El enfoque “Marco de las Coaliciones Promotoras” también identifica una tipología de recursos de política que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas: la autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas, la opinión pública, la información (recurso importantísimo), los grupos movilizables, los recursos financieros, y el liderazgo hábil (Sabatier y Weible, 2010).

Es indispensable determinar que estos “actores” que movilizan “recursos” no interactúan en un vacío para elaborar las políticas públicas, sino que lo hacen dentro de un “*marco institucional*” o conjunto de “*reglas institucionales*”. Para comprender la influencia de las reglas institucionales en la conducta de los actores y, como consecuencia de ello, en las políticas públicas se debe entender el “*enfoque Neo-institucionalista*”. Este postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, incorporando en su análisis no solo a las organizaciones políticas e instituciones formales, sino también se centra en las “instituciones informales” que son entendidas como patrones de comportamiento estables en el tiempo (conductas, preferencias, valores de los individuos).

Es decir el enfoque neo-institucionalista plantea que las instituciones (formales e informales) orientan, dirigen, moldean las preferencias y conductas de los individuos, por tanto ocupa un lugar central en el proceso de toma de decisiones en el campo de las políticas públicas. Este enfoque se ocupa no solo del impacto de las instituciones en los individuos sino en la “interacción” entre instituciones e individuos (Lowndes, 2010). El neoinstitucionalismo es determinante para el análisis de diseño de políticas, pues permite determinar la relación e interacción existente entre los actores y las instituciones (reglas

institucionales). Así mismo se puede observar que no solo las reglas formales sino también las informales influirán en el resultado de las políticas públicas (Lowndes, 2010).

El analizar la incidencia de actores no estatales en el diseño de una política pública implica no solo entender a los “actores” que intervienen, sus “recursos” y el “marco institucional” en donde se desarrolla la política, sino que también se debe analizar los “instrumentos o herramientas” escogidos para alcanzar los objetivos propuestos, esto debido a que son los instrumentos los que materializan la política.

Los *instrumentos o herramientas* involucran la utilización de recursos del Estado a fin de alcanzar objetivos de política. Estas “herramientas de gobierno” son los mecanismos y técnicas usados para implementar o dar efecto a las políticas públicas. Es decir que el diseño de políticas públicas implica un intento deliberado y consciente para definir las metas de la política y conectarlos a “instrumentos o herramientas” que permitan alcanzar dichos objetivos (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014). Lo interesante de este análisis es que permite agrupar al sin número de instrumentos de política que existe, en cuatro tipos: 1) Información (*nodality*), capacidad para usar y transformar información y conocimiento. 2) Autoridad (*authority*), capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad (normas legales). 3) Tesoro (*treasure*), capacidad de aportar recursos económicos. 4) Organización (*organization*), capacidad de llevar a cabo la acción a través de las organizaciones (Tipología NATO, Hood, 2007). Esta agrupación hace más sencillo el estudio y por así decirlo el “inventario” de instrumentos de la política pública a analizar.

Se debe comprender que el diseño de política consiste principalmente en hacer uso de instrumentos para alcanzar metas y objetivos, que pretenden dar respuesta a los problemas sociales mediante las políticas públicas. Para poder alcanzar las metas y objetivos propuestos se deberá procurar hacer una buena selección y combinación de instrumentos, en donde “los objetivos de política deben ser coherentes y los instrumentos consistentes” para garantizar una política pública exitosa o que resulte con impactos óptimos (Howlett y Rayner, 2007). Pero para llegar a la elección de un determinado instrumento se debe analizar la cadena de sucesos que llevaron a los actores a tomar tal decisión. Esto puede ser explicado mediante un Seguimiento de procesos (*Process tracing*),



es decir identificar las “relaciones causales” que llevaron a la selección de determinados instrumentos.

Retomando la parte inicial, donde se analizó como la incidencia de sociedad civil en la acción pública ha obligado al Estado moderno a transformarse mediante “la transferencia de parte de su poder a los actores no estatales”, se debe concebir que esta transferencia de poder se ha desarrollado en tres niveles: *hacia arriba*, *hacia abajo* y *hacia afuera* (teoría del triple descentramiento de Pierre y Peters, 2000). Dentro del marco ecuatoriano el descentramiento *hacia abajo*, está caracterizado por el proceso de descentralización y traslado de poder hacia las instituciones locales. En cambio el descentramiento *hacia afuera*, se caracteriza por el traspaso del poder Estatal hacia actores no estatales como asociaciones, movimientos, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

En lo referente al desplazamiento del poder del Estado *hacia abajo*, un elemento clave en la devolución del poder político a las instituciones regionales y locales, es haber sido impulsado por sentimientos étnicos, culturales y de identidad local. La revalorización del espacio local ha constituido un reivindicación como espacios de poder y gestión autónomos frente a los Estados (Borja, 2003). En todo el mundo se ha visto el resurgimiento de identidades culturales locales desde donde emergen nuevas presiones para la autonomía local (Giddens, 2000). En el Ecuador al igual que en muchos otros países el “*small is beautiful*” representa una salida o alternativa frente al agotamiento del Estado, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático, monopólico (Carrión, 2008).

En el Ecuador la salida al Estado jerárquico, ha sido a través de la descentralización, proceso que incorporó reivindicaciones radicales y profundas frente al territorio (autonomía, autogobierno, identidades e incluso nacionalidades) provenientes de movimientos indígenas y movimientos regionales (Burbano de Lara, 2014). Es aquí cuando empata con el traslado de poderes estatales *hacia afuera*, debido a que la transferencia de autoridad a los actores no estatales a nivel local ha sido inevitable. Estos actores se han organizado a través de coaliciones o movimientos regionales y han demandado derechos de autonomía y autogobierno.

Estas demandas de autonomía política y derecho de autogobierno en las regiones del Ecuador, pueden ser explicadas a partir la noción de “*clivaje centro-periferia*” (Burbano de Lara, 2014). Esta noción sirve para explicar un conflicto provocado por las resistencias de las poblaciones diferenciadas del centro estatal. Se entiende por “centro” a un lugar privilegiado dentro de un territorio donde generalmente se condensan los recursos militares, administrativos, económicos y culturales. Mientras las poblaciones diferenciadas del centro son definidas como “periferias” y aluden a la existencia de espacios territoriales diferenciados del centro (regiones, provincias, localidades) y a la presencia, en ellos, de actores (movimientos, partidos, elites) con capacidad de movilizar políticamente una identidad colectiva en contra de las estrategias de integración, dominio y control territorial desplegadas desde el centro (Estado) (Burbano de Lara, 2014).

Estos actores con capacidad de movilización en el Ecuador se los ha denominado “movimientos regionales”, quienes lideran “la resistencia de las periferias” (Burbano de Lara, 2014), entendiéndose como a la lucha de las localidades contra el centro Estatal. Estas resistencias se dan precisamente por la existencia de regiones dotadas de sus propias identidades culturales (lenguajes, religiones, mitos, símbolos) y con proyectos económicos propios (Burbano de Lara, 2014). Los factores que originan estos movimientos regionales serían: a) Un territorio demarcado, b) Identidad, c) Lucha contra el centro, d) Búsqueda de espacios de representación, e) Existencia de una sociedad civil y f) Liderazgo.

Los actores no estatales al articularse en movimientos regionales han logrado acceder a la autonomía política y derecho de autogobierno en sus localidades, implementando gobiernos locales capaces de poner en marcha “estrategias transformadoras” que incluyan a la población en la toma de decisiones públicas (Fung y Wright, 2003). Estas estrategias, consistentes en un conjunto de diseños institucionales de “*participación ciudadana*” en agendas, decisiones y políticas (Schneider y Welp, 2011), han significado en muchas ocasiones “el resurgir de los gobiernos locales” como instituciones públicas renovadas, al revalorizarse a éstos como el espacio idóneo para la interacción de actores públicos, privados y sociales en la definición de sus políticas públicas locales (gobernanza interactiva vista en líneas anteriores).

El origen de la participación ciudadana institucionalizada en el ámbito local, respondería a la concurrencia de cuatro variables: la existencia de una demanda ciudadana de participación; la voluntad política; la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central; y la fragmentación o polarización del sistema local de partidos (Schneider y Welp, 2011). Además para el estudio de la participación ciudadana en los escenarios locales en el Ecuador, es necesario entender la dinámica existente entre: elites locales, la economía local, el desarrollo social y la descentralización (Ortíz, 2004).

El Nuevo Modelo de Gestión de la provincia de Tungurahua ha sido catalogado como un caso de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador desde el año 2003, y condiciones como la demanda ciudadana en contexto de crisis, la polarización del sistema local de partidos, la voluntad política y la relación de oposición entre gobierno local y gobierno central, han confluído como la causa del origen y alcance del proceso participativo en esta provincia. Proceso que se ha ido construyendo paulatinamente en el tiempo, debido a que actores no estatales (coaliciones sociales, elites empresariales locales y grupos de interés) buscaron incidir directamente en el funcionamiento de su administración local, tratando así de apalear la crisis que enfrentaba la provincia a finales de los años noventa (el bicentralismo, el fracaso de las instituciones locales y la emergencia volcánica).

Al inicio de esta introducción se citó una estrofa que bien define la identidad ambateña y tungurahuese, si se dice que “nunca hasta Tungurahua llegará la mala suerte”, se deberá analizar si efectivamente ha existido participación de la ciudadanía en la construcción de esta forma de Gobierno Provincial, o por el contrario se trata solo de un discurso político muy bien manejado por un líder carismático (Prefecto de la provincia) que ha estado en el poder por más de catorce años.

El aporte que pretende dar la presente investigación es precisamente diagnosticar si el proceso participativo en Tungurahua es real, y como se ha expuesto en líneas anteriores, la mejor manera de constatar como “la incidencia de actores no estatales en la elaboración de una política pública” pasa del discurso político a su materialización, es por medio de los instrumentos de política, será entonces el método explicativo que servirá como modelo para el análisis de este estudio de caso.

## CAPÍTULO I

### LA INCIDENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMACIÓN TEÓRICA

¿Cómo inciden los actores no estatales en el diseño de las políticas públicas? Es la pregunta central que guía la presente investigación y la cual se pretende dilucidar en el presente capítulo. Desde el enfoque de la gobernanza se analizará como la sociedad civil constituye un actor clave de la política pública, siendo la *Interacción* propuesta desde la “gobernanza interactiva”, la teoría contemporánea más aceptada. Las políticas públicas serían elaboradas de manera conjunta por actores públicos, privados y sociales en una constante interacción e intercambio de recursos (económicos, culturales, de conocimiento, etc.), proceso que también sería influenciado por reglas institucionales (formales e informales). Esto dada la inevitable transferencia de parte del poder estatal hacia los actores y organizaciones internacionales (*hacia arriba*), hacia las regiones, las ciudades y las comunidades (*hacia abajo*) y hacia las instituciones y actores privados (*hacia afuera*).

#### **Discusión teórica:**

##### **La participación de actores no estatales en la actividad del Estado:**

La gobernabilidad hace suya la premisa de que el único capaz de la “conducción social” es el Estado a través de los poderes públicos, en particular el ejecutivo mediante políticas públicas (respuestas a los problemas sociales) y provisión de servicios públicos. Esta cuestión procedería del supuesto hecho que la sociedad no tiene capacidad para resolver sus problemas y es vista como “algo que ha de ser gobernado y administrado, pues se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno” (Aguilar, 2008: 70). Los miembros de la sociedad serían por así llamarlo los “naturales”, mientras que los poderes públicos serían los “únicos agentes civilizatorios”.

El Estado al tener identificadas sus capacidades y poderes, no requeriría de capacidades o recursos extragubernamentales para gobernar una sociedad. Sin embargo esta creencia se debilitó en sociedades industrializadas (años 70) cuando colapsaron los sistemas

económicos y políticos de Estados centrales. El Estado exhibió una incapacidad en la conducción económica, llevando al colapso de los sistemas económicos y políticos de los Estados centralmente planificadores, económicamente intervencionistas y políticamente controladores (Aguilar, 2008).

La crisis fiscal del Estado y la creciente frustración popular respecto al ‘gran gobierno’ empezaron a cambiar las cosas. Los votantes dieron apoyo a los partidos que prometían recortes en los impuestos y más libertad individual (...) El Estado era ahora visto como excesivamente grande y caro e incapaz de prestar servicios apropiados. Se tenía la idea de que el Estado de algún modo había fracasado; no había conseguido estar a la altura de las expectativas puestas sobre él; había fracasado por no lograr cualquiera de los objetivos ideológicos aprobados por diferentes electorados, y había fracasado incluso con sus propios estándares y modelos idealizados para ‘gobernar’ la sociedad y la economía. En cambio, se hacía cada vez más obvia la dependencia del Estado en la economía y en los actores, en los mercados o en la sociedad civil (...) (Pierre y Peters, 2000: 48).

La mirada se volvió al mundo social determinándose que existen actores privados y sociales capaces de autorregularse y resolver sus problemas. “Los ciudadanos pueden estar recobrando el control sobre el gobierno a través de su participación en las redes como usuarios y gobernadores, creando de este modo una administración pública posmoderna” (Rhodes, 2005: 115, 116). Se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernación de un país se encuentran en el ámbito del gobierno, aun siendo extraordinarias como la legislación, coacción, servicios sociales, etc., son insuficientes frente a la magnitud de problemas que presenta la sociedad; al respecto Aguilar plantea que:

Para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides (Aguilar, 2008: 73).

Según R.A.W. Rhodes la capacidad de control del gobierno está limitada por diferentes razones: la falta de legitimidad, la complejidad en los procesos de políticas públicas, la complejidad y la multitud de instituciones implicadas, etc. El gobierno es solo uno de los muchos actores que influyen en el rumbo de los acontecimientos de un sistema social (Rhodes, 2005: 108). Es entonces que fue tomando forma el componente esencial de la

“*Gobernanza*” (completamente distinto del enfoque de la gobernabilidad) que destaca “la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad” (Aguilar, 2008: 73). Este descubrimiento según Aguilar (2008) no podía suceder sino hasta que se hicieron evidentes las situaciones críticas de las democracias sociales y de los autoritarismos socialistas.

Frente a este descubrimiento de la “*gobernanza*”, existen *tesis radicales* que insisten en la incapacidad del gobierno para gobernar y en la necesidad de circunscribir su desempeño a lo mínimo indispensable, dejando a los recursos del mercado y a la solidaridad social como alternativas e instrumentos para dar respuestas a las aspiraciones de la sociedad. Frente a esta tesis existe un *enfoque realista* que se mantiene equidistante del gobierno jerárquico pero también del mercado y de la solidaridad social. Mantiene el principio que el gobierno sigue siendo la instancia imprescindible para dirigir la sociedad, pero solo en ciertos ámbitos (provisión de bienes públicos, atención a grupos prioritarios) y que la independencia económica que han alcanzado los agentes sociales no significa que han alcanzado su autorregulación y la capacidad de hallar solución a sus problemas (Aguilar, 2008).

Al afirmarse que los gobiernos por sí solos no han bastado para dirigir y satisfacer las demandas de una sociedad, este enfoque de la *gobernanza* es el resultado precisamente de una transformación en los ciudadanos, quienes se han independizado de la política y sus gobiernos al ser ellos mismos quienes se planteen sus objetivos de convivencia, encuentren soluciones a sus problemas y alcancen sus aspiraciones. Pero ¿en qué consiste este enfoque de la *gobernanza*? Aguilar manifiesta que:

Gobernanza es un concepto bifronte. Por un lado mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos en crisis y otras formas arcaicas de dirección social y marca un 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 se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social (Aguilar, 2008: 80).

Es evidente que en la época actual el gobierno no es el único que posee el control de las “variables clave del bienestar social” (el crecimiento económico, el empleo, la seguridad

social, la superación de la pobreza, etc.) sino que también está en manos de los actores nacionales y mundiales de la economía privada y social. A pesar de los discursos honestos que pueda plantear un gobierno en respuesta a las enormes demandas por asistencia, desarrollo, bienestar, seguridad, empleo; por sus solos recursos y acciones ya no está en capacidad de ofrecer una respuesta satisfactoria a estos asuntos cruciales para la sociedad.

Por consiguiente, el enfoque distintivo de la *gobernanza* es el que destaca la “insuficiencia” del gobierno como único actor central y jerárquico para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla al nivel óptimo (Aguilar, 2008). En esto coincide Mayntz (1998) que define a la gobernanza como “una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (Mayntz, 1998: 83).

La gobernanza entonces se la concibe como una alternativa al control jerárquico tradicional del Estado y es vista como “un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios (...) esta variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la toma de decisiones públicas” (Freeman, 2000: 547).

El gobierno al ver esta insuficiencia directiva se ve en la necesidad de integrar al proceso de gobernar actores independientes de él, debido a que poseen poderes, competencias y recursos para resolver los problemas sociales. El modo de integrarlos ya no podrá ser mediante mando, no se les puede forzar a entregar sus recursos, entonces “la premisa del gobernar contemporáneo consiste en reconocer la productividad de los agentes dueños de los recursos necesarios para la dirección de la sociedad (recursos económicos, intelectuales, morales, tecnológicos) y convocarlos a un trabajo conjunto” (Aguilar, 2008: 78).

El enfoque de la gobernanza es significativo al restablecer la valía y capacidad de los actores sociales. Se establece por tanto a la gobernanza como “proceso directivo de la

sociedad” (Aguilar, 2008) en el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el “actor directivo único”. Es necesario entender que la percepción social frente al Estado ha sido negativa frente a sus gobernantes empíricos con defectos de gestión, ineptitudes y vicios o ambiciones personales (Aguilar, 2006). Este rechazo de la sociedad por tanto está dada a los políticos más no a la “institución gobierno” o al “Estado” en sí, puesto que es el único legítimo y equipado institucionalmente para hacerse cargo del interés y beneficio general de la sociedad.

La gobernanza da poder a los ciudadanos: En un mundo donde la gobernanza opera cada vez más sin el gobierno, donde las líneas de autoridad son cada vez más informales que formales, donde la legitimidad está cada vez más marcada por la ambigüedad, los ciudadanos son cada vez más capaces de defenderse sabiendo cuándo, dónde y cómo tomar parte en la acción colectiva”. (Rosenau y Czempiel, 1992: 291).

Si el proceso o modo de dirección de la sociedad contemporánea ya no es viable mediante intervención y mando gubernamental directo, sino que incluye a actores no estatales; surge entonces la pregunta: ¿Cuál es el proceso de dirección social en la presente circunstancia? Aguilar va más allá y se plantea algunas interrogantes: ¿Qué significa gobernar, cómo gobernar, en circunstancias en las que el gobierno parece haber perdido el gobierno pleno de su sociedad por la presencia de poderes independientes que poseen recursos tan o más decisivos que los suyos para producir los resultados de interés social en el terreno del desarrollo económico y social? ¿Qué le pasa a la sociedad cuando el legendario Leviatán<sup>1</sup> ya no lo es tanto y que cuando quiere tomarse en serio su prescrito papel de autoridad soberana e interviene directamente en la vida económica y social termina por generar más problemas que soluciones?

La respuesta a estas interrogantes parecería estar en una frase: “*transformación del Estado*”<sup>2</sup>. Para Pierre y Peters (2000) el Estado se transformó para adaptarse a los cambios de su entorno, y lo hizo mediante un “triple descentramiento”. Este consistiría en tres formas en que el poder y control del Estado se ha desplazado, es decir que la *gobernanza* se desarrolla en tres niveles: *Hacia arriba*, el poder del Estado se ha desplazado hacia los

---

<sup>1</sup> Obra del filósofo político inglés Thomas Hobbes, quien compara al monstruo bíblico Leviatán con el Estado absoluto. Obra publicada en 1651.

<sup>2</sup> Para profundizar este tema revisar autores como Arthur Benz y Georg Sorensen.



actores y organizaciones internacionales; *hacia abajo*, el poder es desplazado hacia las regiones, las ciudades y las comunidades; y *hacia afuera*, el poder estatal se ha desplazado a las instituciones y actores privados que operan bajo una considerable discreción del Estado (Pierre y Peters, 2000: 77).

El descentramiento *hacia arriba* se da a través de las alteraciones en los poderes del Estado por la creciente importancia de actores y organizaciones internacionales. La característica más importante es el hecho que los Estados han optado por renunciar a parte de su soberanía por acuerdos transnacionales, en una serie de sectores políticos. El desarrollo en la regulación del comercio internacional es un buen ejemplo de la consolidación de las instituciones y organizaciones internacionales, las cuales están destinadas a ser un gobierno de la comunidad mundial de estados soberanos, e integradas por actores internacionales que cuentan con amplias y consolidadas agendas (Pierre y Peters, 2000: 84).

La aparición de estos tipos de actores internacionales es un gran desafío para el Estado, ya que se ha visto en la obligación de rendir voluntariamente un poco de su soberanía (Pierre y Peters, 2000: 85). Hay muchas explicaciones que contribuyen a la aparición de estas organizaciones y actores internacionales, son cinco hipótesis generales que ofrecen una explicación de este desarrollo. En primer lugar, la mayor parte de los problemas que enfrentan las élites políticas contemporáneas del mundo occidental, no son al enfrentarse a las fronteras nacionales, sino más bien a las fronteras regionales o aún más a las globales. Una segunda explicación para los crecientes poderes de estas estructuras internacionales, es que la coordinación internacional es necesaria para lograr las metas de desregulación. El crecimiento económico interno y el desarrollo se consideran cada vez más dependientes de la actuación internacional que de la industria nacional. La tercera explicación, se refiere a la globalización del capital privado. El comercio internacional es mucho más importante para la mayoría de los estados desarrollados hoy de lo que fue hace un par de décadas atrás (Pierre y Peters, 2000: 86).

Una cuarta razón por la que los estados brindan apoyo a las estructuras organizativas internacionales, es que los problemas de política son cada vez más similares entre los diferentes países y el desarrollo de instituciones para facilitar el aprendizaje

transnacional de las políticas se convierte en una estrategia importante para el desarrollo de nuevos conceptos de política. Finalmente la quinta explicación del rápido fortalecimiento de las organizaciones internacionales, es una excusa conveniente para los gobiernos del Estado-nación para no abordar los problemas políticos predominantes, es decir sostienen que los problemas tales como la protección del medio ambiente, el control de la propagación de enfermedades epidémicas o la lucha contra la delincuencia internacional, sólo pueden ser abordadas por los Estados que actúan en conjunto, a través de esfuerzos internacionales. Al mismo tiempo, este argumento también sirve como pretexto político ante la limitada atención política para estos temas (Pierre y Peters, 2000: 87).

El segundo tipo de desplazamiento del poder del Estado, *hacia abajo* -la descentralización de la autoridad del Estado a las instituciones regionales y locales- ha ganado más atención que el fortalecimiento de las estructuras internacionales. La descentralización, con diferencias significantes entre diferentes contextos, ha sido implementada en un gran número de democracias de occidente en las últimas décadas. En toda Europa occidental y los Estados Unidos hay un patrón claro que desde la década de 1960 en adelante el crecimiento del gobierno central ha sido más lento que el gobierno subnacional o local (Pierre y Peters, 2000: 87).

El proceso de descentralización en muchos países de Europa y América, se ha dado después de un largo proceso y por varios motivos. En primer lugar ha sido después de un “empoderamiento” institucional de los gobiernos locales, la descentralización estado-local ha dado a los “vecindarios” más influencia y mayores responsabilidades financieras, y al mismo tiempo ha permitido la participación directa de los ciudadanos en asuntos políticos. Esto es más evidente durante los períodos de reducción del gasto público. En segundo lugar la descentralización ha sido impulsada por una amplia gama de objetivos políticos o como respuesta a los cambios estructurales en el Estado democrático. La continua urbanización y aglomeración de ciudades, ha hecho que las ciudades requieran gobiernos locales más fuertes a nivel financiero y administrativo (Pierre y Peters, 2000: 87-88).

En tercer lugar y como causa principal de la transferencia del poder estatal a los gobiernos subnacionales, está la expansión de los servicios públicos durante las últimas

décadas, esto ha generado la profesionalización y acumulación de experiencia en los gobiernos locales, y hasta cierto punto la descentralización ha apuntado a desatar y capitalizar esta experiencia. Finalmente no se debe descartar que otro motivo para la devolución del poder político a las instituciones regionales, haya sido impulsado por sentimientos étnicos, culturales y de identidad local (Pierre y Peters, 2000: 87-88).

La consecuencia más importante de la descentralización es que ha facilitado nuevas formas de gobernanza, promoviendo la interacción entre instituciones del sector público, los gobiernos locales y la sociedad. Para los actores sociales no tiene mucho sentido acercarse a los gobiernos locales que tienen poderes limitados (recursos financieros y autonomía). La descentralización hace que el gobierno local sea un objetivo atractivo para las presiones políticas, así como también un socio en diferentes proyectos locales, por ejemplo, dentro del desarrollo económico y de prestación de servicios públicos. “La descentralización probablemente ha fortalecido los regímenes urbanos, normalmente concebidos como coaliciones entre los actores de élite y organizaciones políticas locales. Los agentes empresariales ven ahora más incentivos para trabajar con las autoridades locales” (Pierre y Peters, 2000: 88-89).

Finalmente el descentramiento *hacia afuera* se refiere al traslado de poderes y capacidades tradicionalmente controladas por el Estado, a las instituciones y organizaciones que operan en condiciones de mercado. La mayor parte de las democracias avanzadas han ayudado a establecer un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG) en la prestación de servicios públicos, llegando muchas de las veces a privatizar esas funciones por completo. La creación de estas instituciones “satélites” (organizaciones con fines de lucro o sin fines de lucro) ha ganado gran popularidad y son utilizadas actualmente en todos los niveles de gobierno, ya que muchas veces éstas cumplen con los propósitos del gobierno (Pierre y Peters, 2000: 90-91).

Sin embargo lo más significativo en el desplazamiento hacia afuera, es la transferencia de autoridad a los actores no públicos a nivel local. Las asociaciones público-privadas se han convertido en un popular instrumento para la mejora de la capacidad de sus instituciones políticas. Esta asociación puede ser vista como una fusión *ad hoc* de los recursos políticos y privados. Las asociaciones público-privadas han llegado a ser cada vez

más comunes a nivel del gobierno local, debido a que las ciudades se encuentran con la dificultad que carecen de los recursos económicos suficientes para financiar proyectos importantes, por ejemplo el desarrollo económico y los objetivos de la política urbana, se vuelven menos vinculados a su localización y por lo tanto menos susceptibles al control político formal (Pierre y Peters, 2000: 90-91).

Como ha visto el desplazamiento del poder estatal ha sido de gran importancia en el desarrollo de nuevos canales e instrumentos de concertación público-privada y el intercambio de recursos. Como se ha evidenciado los objetivos principales de estas reformas ha sido la reducción de costos y traer la filosofía de gestión del sector privado, así como sus recursos. Sin embargo, una de las más importantes consecuencias de este desplazamiento de poder público, ha sido que han facilitado nuevas formas de gobernanza.

Si retomamos la pregunta inicial que planteaba ¿Cuál es el proceso de dirección de la sociedad contemporánea, cuando ya no es viable la intervención y mando gubernamental directo? Es evidente que el gobernar en circunstancias adversas, en las que el gobierno ha perdido la dirección plena de su sociedad debido a la presencia de poderes independientes que poseen más recursos que los suyos para producir resultados de interés social en el terreno del desarrollo económico y social, significa un “creciente interés por la gobernanza” y más aún por lo que se denomina hoy *“buena gobernanza”* en donde el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar, pero sin embargo, continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad al estar equipado institucional y legalmente. Lo que estamos presenciando es la “transformación del Estado” para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI a través de la transferencia de poderes (Pierre y Peters, 2000).

Consideramos que la nueva gobernanza representa en realidad algo nuevo y diferente comparada con los sistemas tradicionales de gobierno, a la vez que la racionalidad básica del Estado -promover y perseguir el interés colectivo- o la nueva gobernanza, insistimos, no significa el fin o el declive del Estado, sino su transformación y adaptación a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto. En particular, el ‘Estado continúa siendo crucial’ como estructura para la determinación de los objetivos, y siempre como una estructura de implementación (Pierre y Peters, 2000: 53).

Un aspecto importante de la *buena gobernanza* es que integra el principio de “*participación*” en el momento en que estos actores que ostentan intereses, recursos o visiones se incorporan en la acción pública de acuerdo con las normas y pautas que establezca el Estado y ellos mismos. La “participación ciudadana” es un término polisémico y hoy en día abarca amplios análisis y varios componentes, sin embargo no puede ser vista fuera del análisis de lo que significa la democracia representativa y la democracia participativa. Estas parten de dos diferentes modelos de democracia: la liberal y la republicana, que han dado como resultado distintas modalidades de participación ciudadana.

Por ejemplo en la *democracia de corte liberal*, donde lo primordial es proteger las libertades individuales y limitar el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral. En tanto que la *democracia republicana* basada en la civilidad, se manifiesta en un tejido denso de asociaciones que intervienen colectivamente en las decisiones públicas e impulsa la participación no convencional, es decir directa. Para autores como Bobbio (2001), “la única manera de entender la democracia (...) es caracterizarla por un conjunto de reglas que establece quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 2001: 14), para que las decisiones que llegasen a tomar los individuos sean aceptadas como colectivas, es necesario que sean tomadas en base a reglas, ya sean escritas o consuetudinarias.

En tanto que para autoras como Ziccardi (2008) la verdadera democracia es la que reconoce el valor de la participación ciudadana, e implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que ésta debe involucrarse en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia en las decisiones públicas (Ziccardi, 2008: 38). Por tanto para complementar la democracia representativa es necesaria la democracia participativa, en tanto se incorpore a la ciudadanía, a través de diferentes espacios e instrumentos, en los procesos de definición, elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas, a fin de garantizar una mejor gestión pública. Según Ortiz antes de definir a la participación ciudadana, se debe entender su elemento clave: *la ciudadanía*, ante lo cual manifiesta que:

Los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular de poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones. En sentido general se puede definir la participación como la intervención en procesos de decisión (Ortíz, 1998: 36).

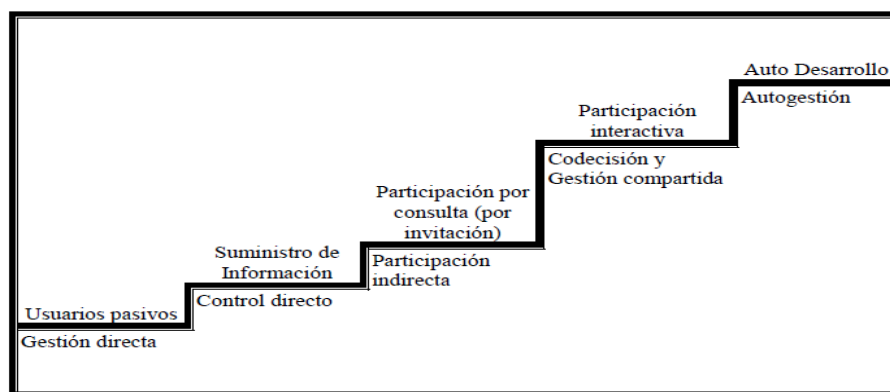
La toma de decisiones implica la presencia de actores de diversos sectores y grupos (clases, etnias, regiones) con intereses contrapuestos, por tanto la participación implica relaciones de poder entre los diversos actores, y debe concebírsela en función de una redistribución del poder y de un involucramiento de los grupos excluidos (Ortíz, 1998: 36). La participación ciudadana puede ser definida como: "... una relación de poder y, 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" (Ortíz, 1998: 37).

Por otra parte para autores como Alguacil (2005), en los últimos años estamos asistiendo a un significativo "rearme del concepto de participación", orientándose unas veces en la búsqueda de fórmulas que permitan una mayor legitimación de los poderes políticos, pero más particularmente, orientándose a la idea de democracia participativa, construyendo nuevos procedimientos que incorporan a los ciudadanos a las decisiones públicas en estrategias de transformación social (Alguacil, 2005: 3). El autor hace énfasis que el concepto de participación es un "concepto polisémico", es decir está sujeto a múltiples interpretaciones mediadas por intereses, por posiciones de poder, por ideología, por valores, por la posición social, por la posición dentro de las estructuras administrativas y organizacionales, etc. El sobreuso que se hace del concepto es, por tanto variado y su intensidad pierde contenido en la medida que la participación sea entendida más como un instrumento para legitimar o acomodarse en las posiciones de poder (Alguacil, 2005: 6).

Alguacil presenta diversas formas de entender el desarrollo de la participación y presenta una escalera de participación (figura 1) que muestra su evolución a lo largo del tiempo. La escalera muestra desde el grado más bajo de participación al más alto: *a) usuarios pasivos*, siendo esta una gestión directa y exclusiva de la administración. *b) suministro de información*, se sigue manteniendo un control directo pero se incorpora algunos mecanismos de información pública. *c) una participación por consulta* (por

invitación), esta forma de participación sigue basándose en una gestión exclusiva por parte de la administración, sin embargo abre determinados ámbitos lo que permite cierta colaboración en proyectos y actividades, se consolida el derecho a la información, a la consulta y a la propuesta. *d) participación interactiva o codecisión y gestión compartida*, es la forma de participación ideal al incluir en un plano de reciprocidad y corresponsabilidad a la administración y las entidades sociales y grupos informales y finalmente *e) auto gestión o autodesarrollo*, siendo el nivel más alto de desarrollo (Alguacil, 2005:7).

**Figura No.1: Escalera o desarrollo de la participación.**



Fuente: Alguacil, 2005.

A criterio de Alguacil *la participación interactiva o codecisión y gestión compartida* es el modelo de participación que ofrece las mejores posibilidades para desarrollar estrategias de participación, ya que los sujetos asumen responsabilidades de organización y gestión de los servicios, obteniendo la capacidad para reorientar sus necesidades y demandas e incidir en todo el ciclo de la política pública (Alguacil, 2005:7). La generación de una nueva forma de administración, que cuestione al deficiente *modelo burocrático tradicional* propio del Estado de bienestar y a la *perspectiva neoempresarial o Nueva Gestión Pública*<sup>3</sup> que pretende resolver la ineficacia desde un modelo gerencial economicista, se ha hecho imperante en esta forma de gobernación participante.

Alguacil, propone una administración relacional que pone acento en la participación, en la ética de la gestión pública y en consecuencia en la repolitización de los gobiernos (locales), acrecentando su capacidad emprendedora, motivando y liderando

<sup>3</sup> Enfoque que aborda los problemas de la administración pública desde la introducción de herramientas y elementos de la lógica privada a fin de lograr una gestión pública eficaz y eficiente.

constelaciones de redes interorganizativas (públicas, privadas y societarias) sobre la base de los principios de corresponsabilidad, reciprocidad e integración (Alguacil, 2005: 10). En el tabla 1 se explica la evolución a la administración relacional, siendo ésta la más óptima para alcanzar calidad democrática en las políticas públicas, al incluir la participación de la sociedad.

**Tabla No.1: Modelos de administración. Modelo relacional para la participación.**

DIMENSIONES SOBRE / DE	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
LA POLÍTICA	-Estado centralizado -Prestación directa de servicios -Democracia representativa (de oferta)	-Estado mínimo protector -Privatización de servicios -Democracia de mercado (de demanda)	-Estado descentralizado -Comunitarización de servicios -Democracia participativa (reflexiva)
LA GESTIÓN	Directa	Diferida (externalización de servicios)	Compartida (co-gestión)
LA CALIDAD	Como prebenda	Como producto	Como proceso
LA PARTICIPACIÓN	Informar - Monólogo	Consultar - Parloteo	Cooperar - Diálogo
LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN	-Entrevistas individuales -Normas y reglamentos -Consejos consultivos	-Grupos de discusión -Encuestas de satisfacción -Consejos ciudadanos -Teledemocracia -Planes estratégicos	-Asamblea -I-A P -Presupuestos participativos -Talleres proyectivos -Planes integrales de desarrollo comunitario
LA CULTURA	La burocracia es un instrumento neutral	La empresa privada es el modelo a imitar	Multiculturalidad, interculturalidad. Nueva cultura de lo público

Fuente: Alguacil, 2005.

Por otra parte es importante el rol que los agentes o actores del proceso deben desempeñar en este proceso, por ejemplo los políticos pasan de ser simples representantes a emprendedores y mediadores de redes interactivas (que serán analizadas más adelante) y los ciudadanos en cambio pasan de ser votantes pasivos, contribuyentes y administrados a ciudadanos activos, corresponsables y participantes directos de la administración pública.



**Tabla No.2: Los roles de los agentes según los modelos de administración.**

ROLES DE / EN	MODELO BUROCRÁTICO	MODELO GERENCIAL	MODELO RELACIONAL
POLÍTICOS	Representante	Representante - empresario	Emprendedor mediador de redes interactivas
TÉCNICOS	Tecnócrata autoritario	Gerente especialista	Mediador comunicador que implica a los diferentes agentes en los procesos
EMPLEADOS PÚBLICOS	Funcionarios	Trabajadores contratados	Trabajadores corresponsables
ASOCIACIONES	Reivindicación	Colaborador en prestaciones	Cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
CIUDADANOS	-Votante pasivo (ideológico) -Contribuyente -Administrado	-Votante demandante de servicios de calidad -Cliente -Usuario (consumidor)	-Ciudadano activo -Ciudadano corresponsable (accionista) -Ciudadano participativo

Fuente: Alguacil, 2005.

La participación ciudadana interactiva, es por tanto de suma importancia en los procesos de políticas públicas, porque constituye el elemento fundamental para la calidad democrática de una política, a más de que posibilita una gobernanza como proceso de dirección plural en el que interviene la sociedad coordinadamente con el gobierno y el sector productivo, se obtiene un resultado de la política pública que genera consenso y corresponsabilidad entre los actores participantes.

### **La incidencia de actores no estatales en la elaboración políticas públicas:**

Como se ha expuesto en el acápite anterior la forma tradicional de gobernar a la sociedad han ido cambiando en las últimas décadas, muchos gobiernos, a distintos niveles, han ido complementando la forma tradicional de “gobierno representativo” con nuevas formas institucionales que buscan incluir a la sociedad civil y a los actores del mercado en la acción del gobierno y en el proceso de la elaboración de las políticas públicas. Este fenómeno es conocido como gobernanza y ha traído consigo una transformación del Estado moderno. La incidencia de actores no estatales en la elaboración de la políticas públicas puede ser analizada desde la *Interacción* propuesta desde el enfoque de la “gobernanza interactiva” (la más aceptada según la teoría contemporánea) la cual propone que las políticas públicas son elaboradas de manera conjunta por actores públicos, privados y

sociales en una constante interacción e intercambio de recursos (económicos, culturales, de conocimiento, etc.). Esta forma se analizará a continuación.

El modelo de gobernanza interactiva es propuesto por Kooiman (2005) quien sugiere que no solo el Estado sino también el mercado y la sociedad civil tienen roles prominentes en el gobierno de las sociedades modernas, desde niveles locales a internacionales; coincidiendo con la propuesta del triple descentramiento de Pierre y Peters, en que el Estado se transforma y adapta a las demandas modernas al compartir el poder con actores no estatales.

La gobernanza es la creación de estructuras y capacidades de gobierno como resultado de la interacción de una multiplicidad de actores influyentes, por tanto el *gobierno interactivo o sociopolítico*, propuesto por Kooiman, es considerado como “los acuerdos entre actores públicos y privados, quienes conjuntamente persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo” (Kooiman, 2005: 58). La gobernanza interactiva es entendida como un fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados.

Este fenómeno debe ser asumido dentro de la comprensión del Estado moderno, en donde las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados, ya que frecuentemente son compartidos. Por lo tanto, generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes (transformación del Estado). El rediseño de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales, produce una 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 que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos (Kooiman, 2005: 58).

Esto se traduce en roles nuevos y expansión de las ONGs en muchas partes del mundo, en grupos de interés especiales que se van implicando en los asuntos de gobernanza

y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno. Las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleo (Kooiman, 2005: 58). Como bien se vio lo expuesto por Pierre y Peters existe una creciente importancia de grupos internacionales, organizaciones y actores privados en el ámbito transnacional y local.

Para Kooiman, dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de “*interacción*”. Por tanto “los resultados de las políticas públicas no son acciones realizadas únicamente por el gobierno central, sino que son el resultado de intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas” (Kooiman, 2005). El orden en el área de política existe, pero no está impuesto desde arriba, sino que emerge de las negociaciones de las partes afectadas (Rhodes, 2005:105).

Frecuentemente, estas interacciones están basadas en el reconocimiento de las (inter) dependencias. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene la suficiente visión de conjunto para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene suficiente potencial de acción para gobernar unilateralmente en un modelo concreto de gobierno (Kooiman, 2005: 61).

El modelo de la gobernanza interactiva enfatiza las *interacciones* y particularmente “el gobierno como interacción”. Es esencial no perder de vista a los actores, debido a que no se pueden separar de las interacciones entre ellos, los actores y las interacciones se determinan entre ellos. Se suele considerar a los individuos y las organizaciones como independientes de las interacciones en las que participan. Interactúan y aparentemente pueden dejar de hacerlo cuando quieren. Pero básicamente los actores están continuamente integrados por las interacciones en las que se relacionan con otros (Kooiman, 2005: 63).

Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses. A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, menor será la influencia de los actores para llegar alcanzar sus aspiraciones. Para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno (desde la

perspectiva del diseño de la teoría sociopolítica del gobierno y la gobernanza) Kooiman agrupa a las interacciones de gobierno en tres tipos diferentes de gobierno: *autogobierno* (self-governing), *cogobierno* (cogoverning) y *gobierno jerárquico* (hierarchical governing) (Kooiman, 2005: 64).

El *autogobierno* se refiere a situaciones en que los actores cuidan de sí mismos, fuera del ámbito de gobierno. Es decir que las entidades sociales poseen la capacidad de gobernarse a sí mismas de forma autónoma, en contraposición con las tradicionales formas de gobierno, jerárquicas y autoritarias. El pensamiento político liberal de la sociedad típicamente destaca capacidades del autogobierno (autonomía o autogobierno), mientras que los socialistas tienden a quitarles importancia. El *gobierno jerárquico*, es el modo más clásico, basado en las burocracias y las jerarquías, tratándose de un estilo de intervención de arriba hacia abajo, que se expresa en las políticas y la ley. Dicho de otra forma es aquella forma de gobernanza en la que el Estado aun juega un papel fuerte, central, a pesar de haber reconocido la necesidad de interactuar con otros actores.

El *cogobierno* se refiere a que las partes de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común en mente, y con la participación de su identidad y autonomía a este proceso. Su principal elemento es la utilización de formas organizadas de interacción entre actores para llevar a cabo la tarea de gobernar, es decir existen distintas formas de colaboración, cooperación y comunicación entre actores, sin que haya un actor central o dominante, sino más bien coordinador (gobierno horizontal).

Para conceptualizar cogobernanza como un modo de gobierno se puede intentar, en primer lugar, con conceptos tales como coordinación, cooperación, colaboración (...) se utiliza estos conceptos en diferentes niveles de organización social que varía desde colaboración interindividual a coordinación al nivel de mercados, redes y jerarquías como mecanismos sociales generales” (Kooiman, 2003: 64,66).

La cogobernanza por tanto es el modo de gobierno donde los actores no estatales podrían incidir en la elaboración de políticas públicas al existir un espacio de interacción con el gobierno, y a diferencia del modo de gobernanza jerárquica en donde las políticas son expresadas de arriba hacia abajo. La cogobernanza es definida entonces como un sistema de administración en “red”, pues establece un conjunto de normas, principios y valores que pautan la *interacción* entre actores públicos, privados y sociales que intervienen en el

desarrollo de una determinada política pública. Esta interacción entre actores estatales y no estatales, daría como resultado a *redes de política*, las cuales pueden ser definidas como:

Patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas y/o programas de políticas. Las redes de políticas públicas forman el contexto en el que se desarrollan los procesos políticos. Así pues, representan un intento en el seno de la ciencia política de analizar la relación entre el contexto y el proceso en la elaboración de las políticas públicas (Klijn, 2005: 213).

Según Klijn citando a Scharpf “es poco probable, si no imposible, que una política pública con un mínimo de relevancia pudiera resultar del proceso de elección de un único actor. La formación de políticas y la implementación de políticas son inevitablemente el resultado de interacciones entre una pluralidad de actores” (Klijn, 2005: 217). Las *redes* constituyen un instrumento analítico muy importante para entender las relaciones entre las interacciones de los actores en los diversos sectores de las políticas públicas, ya que evidencia “relaciones estables de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos” (Bórzeł, 1998: 254).

Desde la teoría de las *policy networks* (*redes de política*) se pone el acento en el hecho de que la formulación de una política pública es el resultado de la configuración de diversos entramados de actores que, con determinadas estrategias y movilizándolo determinados recursos, interactúan entre sí para producir la política pública en cuestión (Marsh y Rhodes, 1992). Dowding (1995) manifiesta que las redes son término metafórico que caracteriza las relaciones “grupo-gobierno”, coincidiendo con Knoke (1993) quien plantea que los conceptos y principios de *redes de política*, ofrecen un marco teórico con el cual se puede explicar los “fenómenos de la política pública”, siendo su característica fundamental precisamente estas relaciones. La función del análisis de las redes de política es identificar cómo las interacciones, entre los diferentes actores, formulan una política pública y esto influye en los resultados a futuro (Chen-Yu y Knoke, 2013: 153).

Las “coaliciones” son otra forma de actuar de los actores no estatales en la formulación de políticas públicas. Desde el “Marco de las Coaliciones Promotoras”

propuesto por Paul Sabatier y Christopher Weible, las coaliciones son grupos de personas con creencias compartidas que se juntan para compartir sus ideas y ejercer cambios.

El marco de las coaliciones promotoras predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes. El marco supone que los participantes se esfuerzan por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas propiamente dichas, antes de que sus opositores puedan hacer lo mismo. A fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias (Sabatier y Weible, 2010: 211).

Según estos autores la formación de coaliciones se da con el fin de obtener mayor poder en términos de “recursos”, y lograr así posicionar en la agenda política sus demandas según las creencias que comparten. La tipología de recursos de política que los participantes pueden usar en sus intentos de influir en las políticas públicas son: *a) Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas*, una de las características más importantes de una coalición dominante es que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que las coaliciones minoritarias. Una estrategia importante incluye colocar a los aliados en posiciones de autoridad legal mediante elecciones políticas, así como lanzar campañas de lobby para persuadir a funcionarios con autoridad legal. *b) Opinión pública*, las coaliciones promotoras dedican mucho tiempo en obtener el apoyo del público, a fin de que elijan partidarios de la coalición para cargos de autoridad legal. *c) Información*, la información relativa a la gravedad y a las causas de un problema, y a los costos y beneficios de las alternativas de políticas es un recurso importante, ya que es utilizado por los participantes para ganar batallas políticas contra sus adversarios. Su uso estratégico permite debatir contra los puntos de vista políticos de un adversario, convencer a los gobernantes que toman decisiones que apoyen sus propuestas e influir en la opinión pública, he ahí la importancia del rol los investigadores dentro de la coalición. *d) Grupos movilizables*, las elites políticas utilizan miembros del público que comparten sus creencias para involucrarlos en actividades políticas como manifestaciones públicas, campañas electorales. *e) Recursos financieros*, una coalición con amplios recursos financieros puede proveer los fondos para organizar grupos de expertos (*think tanks*) para producir información, financiar candidatos bien posicionados y lanzar campañas mediáticas para obtener el apoyo del público. *f) Liderazgo hábil*, los líderes hábiles pueden crear una visión atractiva para la

coalición, utilizando los recursos en manera estratégica y eficiente y atraer nuevos recursos para la coalición, se necesitan emprendedores hábiles para provocar cambios en las políticas (Sabatier y Weible, 2010: 217-219).

Desde otra visión autores como Subirats, Parés y Blanco, plantean que el actuar de los actores no estatales en la formulación de políticas públicas se da desde una “gobernanza en red”. Esta es definida mediante cinco elementos: En primer lugar existe una articulación horizontal y relativamente estable de actores interdependientes pero operacionalmente autónomos. En segundo lugar los actores interactúan a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder. En tercer lugar tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados. En cuarto lugar los actores se autorregulan dentro de los límites establecidos. Finalmente en quinto lugar los actores contribuyen a la producción de un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones (Sorensen y Torfing citados por Subirats, Parés y Blanco, 2009: 271).

Para estos autores la gobernanza en red posee una “calidad democrática”, al contar con la capacidad de promover la participación de la ciudadanía en la coproducción de políticas públicas. Pero para determinar la efectividad de esta participación es necesario considerar que las redes de gobernanza están democráticamente ancladas en la sociedad cuando: a) están controladas por políticos escogidos democráticamente; b) los participantes realmente representan a la voluntad de las bases de los grupos y organizaciones por los que participan; c) rinden cuentas no sólo ante los actores (ciudadanos) afectados y los miembros de la red sino ante el conjunto de la ciudadanía del territorio donde operan, y d) se rigen por las reglas democráticas comúnmente aceptadas (Sorensen y Torfing citados por Subirats, Parés y Blanco, 2009: 275).

Subirats, Parés y Blanco proponen los criterios que deberían caracterizar una red de gobernanza participativa y democrática, clasificados de acuerdo con cuatro grandes dimensiones clásicas en el análisis de las *policy networks* (*redes de política*): 1) la configuración básica de la red, 2) las relaciones internas de poder, 3) la distribución de intereses y las reglas del juego, y 4) las relaciones con el entorno de la red.

En primer lugar en relación a la *configuración básica de la red*, las redes más densas y más complejas son en donde se darán mejores oportunidades para la participación. Cuando la red está integrada por un mayor número de actores (plurales y diversos) que se relacionen de forma sistemática entre ellos son también indicadores de calidad democrática. Por el contrario, las redes integradas por pocos actores, donde además estos no reflejan la pluralidad y la complejidad de la sociedad y que mantienen unas formas de relación estrictamente puntuales, serán en principio redes más excluyentes y poco participativas y, en consecuencia, con poca calidad democrática (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 376-377).

En segundo lugar en cuanto a las *relaciones internas de poder*, aquellas redes en las que las relaciones de poder sean altamente asimétricas y se rijan exclusivamente por la movilización de recursos materiales, serán redes con poca calidad democrática. En tanto que las redes que movilizan más recursos relacionales y que procuran corregir las desigualdades entre actores para generar unas formas de relación más simétricas y horizontales serán redes con mayor calidad democrática. En este sentido, las redes en las que predomine lo relacional y se generen relaciones de igualdad mejorarán las posibilidades de abrir la participación a actores no habituales (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 377).

En tercer lugar se encuentra la *distribución de intereses y las reglas del juego*. Es lo relativo a las lógicas de conflicto y las lógicas de consenso. Se entiende que una red de gobernanza será más democrática en la medida en que permita posiciones de disenso y contemple todas las alternativas posibles, sin ninguna exclusión de partida y sin límites normativo-ideológicos. Las redes con mayor calidad democrática serán aquellas capaces de plantear estrategias de diálogo entre las diferentes posiciones y, en la medida de lo posible pero sin forzar las posiciones de cada actor, producir soluciones colectivas. Así, una red tendrá mayor calidad democrática cuando permita posiciones iniciales de conflicto y promueva estrategias internas basadas en el diálogo (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 377).

Finalmente en cuarto lugar están las *relaciones con el entorno de la red*, que son las relaciones abiertas y transparentes que la red de gobernanza pueda tener con su entorno. Las redes más permeables al entorno, ya sea porque permiten la incorporación de nuevos actores, porque son capaces de captar los discursos y las problemáticas de la sociedad que las rodea o porque tienen la voluntad de transferir su actividad y sus resultados a dicha



sociedad, son, en general, redes con mayor calidad democrática. En la misma línea, las redes que tienen una capacidad real y efectiva de impactar en las políticas públicas y que consiguen tener una presencia mediática alta también pueden ser consideradas redes de mayor calidad. Además, la permeabilidad, la capacidad de impacto y la presencia mediática juegan a favor de ampliar circunstancialmente el ámbito de participación (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 377-378).

**Tabla No. 3 Calidad democrática de las redes de gobernanza**

<i>Red de gobernanza</i>	<i>Variables</i>	<i>Baja calidad Democrática</i>	<i>Alta calidad democrática</i>	<i>Configuraciones favorables para la participación ciudadana</i>
<b>Configuración básica de la red</b>	1. Densidad de actores	Número reducido	Número elevado	A más densidad y complejidad, mejores oportunidades para la participación ciudadana.
	2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea	
	3. Intensidad relacional	Puntual	Sistemática	
<b>Relaciones internas de poder</b>	4. Relaciones de poder	Asimétricas	Simétricas	El predominio de lo relacional y las relaciones de igualdad mejoran las posibilidades de abrir la participación a actores no habituales.
	5. Recursos predominantes	Materiales	Relacionales	
<b>Distribución de intereses y reglas de juego</b>	6. Posiciones iniciales	Acuerdo	Conflicto	Las estrategias de diálogo facilitan la participación.
	7. Estrategias internas	Negociación	Diálogo	
<b>Relaciones con el entorno de la red</b>	8. Impacto en las políticas	Bajo	Alto	La permeabilidad, la capacidad de impacto y la presencia mediática juegan a favor de ampliar circunstancialmente el ámbito de participación.
	9. Permeabilidad	Baja	Alta	
	10. Impacto mediático	Reducido	Elevado	

Fuente: Subirats, Parés y Blanco, 2009.

La gobernanza en red se ha configurado como una nueva forma de gobernar de la sociedad actual, al involucrar una pluralidad de actores en los procesos de elaboración de las políticas. Como se visto en líneas anteriores para el análisis de la participación en las políticas públicas, un elemento clave presente en toda política pública son los *actores*, pero también se debe tomar en consideración sus *recursos* y el *marco institucional* en el cual estos interactúan (Subirats, 2008).

En primer lugar en cuanto a los *actores*, según Subirats, Parés y Blanco toda política pública se caracteriza por la interacción entre tres tipos de actores: 1) *los actores públicos*, encargados de impulsar la política pública; 2) *los grupos objetivo*, identificados como los

responsables del problema identificado, y 3) los *beneficiarios finales*, a los cuales se pretende favorecer con la política pública. Según los autores además de estos tres grandes grupos de actores (autoridades político-administrativas, grupos-objetivo y beneficiarios finales), existe un cuarto grupo, el relativo a aquellos actores que, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven cómo su situación individual o colectiva puede modificarse ya sea en positivo (beneficiarios indirectos) o en negativo (afectados indirectos) (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 381). Un actor puede ser un individuo, una organización o un grupo social y puede ser público (las autoridades político-administrativas) o privado (grupos-objetivo y beneficiarios finales).

La producción de políticas públicas no se entiende únicamente como un conjunto de acciones llevadas a cabo por las autoridades político-administrativas (*top down*) que pretenden corregir las conductas de los grupos-objetivo con la finalidad de favorecer a los beneficiarios finales de la política. Se considera que los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terceros (beneficiarios y afectados indirectos) no son actores pasivos que reciben los beneficios y los perjuicios de la política, sino que son “actores activos” que pretenden incidir en los contenidos de la política a lo largo de todo el proceso de su elaboración (*bottom up*) (Subirats, Parés y Blanco, 2009). Esto es visto como una “demanda” que moviliza a distintos grupos sociales para solicitar la intervención del Estado, según Roth citando a Chevallier, los actores que tratan de acceder a la “agenda política” formulando sus exigencias son de tres tipos: 1) los mediadores políticos, 2) los mediadores sociales y 3) los mediadores administrativos.

Los primeros, *los mediadores políticos*, son los partidos políticos y los gremios o grupos de presión. Ellos realizan allí su tarea clásica según la teoría democrática: filtrar, codificar y agregar las demandas de sus “bases” para canalizarlas hacia el sistema político bajo la forma de un “programa político o un pliego de peticiones”. Los segundos, *los mediadores sociales*, son los representantes particulares que, por su posición estratégica o por su “aura personal”, disponen de una legitimidad social importante. Ellos hacen que se presenten cortos circuitos en los caminos normales de la demanda. Se puede pensar en el papel de los intelectuales o los grandes científicos que logran influir sobre el contenido de los debates y se interponen como mediadores privilegiados o exclusivos. Finalmente *los*

*funcionarios públicos*, al ser observadores y actores privilegiados de la acción estatal, pueden convertirse en portadores de demandas del medio en el cual intervienen en su labor administrativa o para sus intereses propios. Una relación estrecha con los administrados o con los usuarios puede convertir al funcionario público más en un defensor de los intereses de los unos o de los otros, que en un garante del interés público (Roth, 2007: 62-63).

En segundo lugar en relación a los *recursos*, como se vio en líneas anteriores desde las “coaliciones promotoras” los recursos son primordiales en el momento de posicionar en la agenda política las demandas. Para Subirats, Parés y Blanco tradicionalmente los recursos que los actores pueden movilizar son: los instrumentos legales, los económicos y los humanos, sin embargo estudios más recientes identifican muchos otros recursos, como por ejemplo los recursos cognitivos, relacionales, de confianza, el tiempo, los patrimoniales, el apoyo político y social o la violencia.

Según estos autores es evidente que los actores con mayores recursos económicos, que dispongan de más información, más formación y más conocimiento, que tengan más tiempo para dedicarse a incidir en la política y que dispongan de un mayor apoyo político y social serán actores que tendrán más facilidades para poder influir en la política pública y que, a priori, se situarán en una situación más ventajosa que los otros para imponer sus valores y sus intereses. Por tanto para los autores el proceso de una política pública que consiga reducir estas desigualdades iniciales (ya sea mediante mecanismos de deliberación, mediante incentivos a los actores con menos recursos, etc.) será un proceso de mayor calidad democrática (Subirats, Parés y Blanco, 2009: 383).

**Figura No. 2** Visión de conjunto de los diferentes recursos de políticas públicas



Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012.

Finalmente en tercer lugar para analizar la participación de actores no estatales en las políticas públicas, no se debe olvidar que estos “actores” que movilizan “recursos” no interactúan en un vacío para elaborar las políticas públicas, sino que lo hacen en el marco de un conjunto de “*reglas institucionales*”. “Se define a las reglas institucionales como aquellas reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros” (Ostrom citada por Subirats, Parés y Blanco, 2009: 286).

Para comprender la influencia de las reglas institucionales en la conducta de los actores y, como consecuencia de ello, en las políticas públicas se debe entender el “*enfoque Neo-institucionalista*”. Este nace como respuesta a las teorías de la *elección racional* y el *conductismo*, las cuales afirmaban que las decisiones de los individuos en el ámbito de las políticas públicas, eran tomadas conforme a sus conductas individuales, racionales y egoístas. “Para los conductistas, las instituciones surgieron de la agregación de los roles individuales, estados y respuestas aprendidas. Para los teóricos de la elección racional (la primera generación) las instituciones no eran más que una acumulación de decisiones individuales basadas en las preferencias que maximizan la utilidad” (Lowndes, 2010: 63). En cambio el Neoinstitucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, incorporando en su análisis no solo a las organizaciones políticas e instituciones formales, sino también se centra en las “instituciones informales” las mismas que ahora son entendidas como patrones de comportamiento estables en el tiempo (conductas, preferencias, valores de los individuos).

Como propone Lowndes el enfoque neo-institucionalista plantea que las instituciones (formales e informales) orientan, dirigen, moldean las preferencias y conductas de los individuos, por tanto ocupa un lugar central en el proceso de toma de decisiones en el campo de las políticas públicas. Así mismo este enfoque se ocupa no solo del impacto de las instituciones en los individuos sino en la “interacción” entre instituciones e individuos (Lowndes, 2010). “Según este paradigma el *homo institutionalis*, al encontrarse ‘incrustado’ o ‘atrapado’ en las reglas institucionales formales e informales,

adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 96).

El Neoinstitucionalismo, según lo plantea Lowndes, se presenta en varias corrientes: *Neoinstitucionalismo normativo*, estudia cómo las normas y los valores consagrados en las instituciones políticas dan forma a la conducta de los individuos. El *neoinstitucionalismo de elección racional*, argumenta que las instituciones políticas son sistemas de reglas e incentivos dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar sus utilidades. El *neoinstitucionalismo histórico*, mira cómo las decisiones hechas sobre el diseño institucional de los sistemas de gobierno, influyen en la futura toma de decisiones de los individuos. El *neoinstitucionalismo sociológico*, estudia la forma en que las instituciones crean significado para las personas, proporcionando importantes bloques teóricos para el institucionalismo normativo dentro de la ciencia política. El *neoinstitucionalismo en red*, muestra cómo los patrones de interacción entre los individuos y los grupos dan forma a la conducta política (Lowndes, 2010: 65).

Sin embargo las tres principales vertientes teóricas del Neoinstitucionalismo son: la *económica*, la *sociológica* y la *histórica* y cada una de estas tres corrientes da su propia definición del concepto de “instituciones” y de “reglas institucionales”, por lo cual sus propuestas acerca de la influencia que tales elementos tienen sobre los actores y las políticas públicas divergen mucho entre sí. Desde el *neoinstitucionalismo económico*, los economistas ven a las reglas institucionales como normas contractuales, es decir se entienden como acuerdos voluntarios entre los individuos. “Estos contratos (incompletos) permiten disminuir la incertidumbre inherente a toda decisión colectiva dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 97). A partir el *neoinstitucionalismo sociológico*, las reglas institucionales en cambio son asumidas como “normas sociales”, es decir los sociólogos definen las instituciones no únicamente como las reglas y los procesos formales propios de una organización, sino también, como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. Las instituciones por tanto son esencialmente “culturales”, es decir, proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus

acciones individuales. Así las convenciones sociales predefinen el rol de los actores al tiempo que contribuyen a la actualización de la legitimidad de las organizaciones (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 96).

Finalmente desde el *neoinstitucionalismo histórico*, los historiadores parten de teorías estructuralistas, es decir que las instituciones se asocian a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas de juego entre los actores. Las reglas institucionales afectarían las preferencias y la identidad de los individuos, pero, simultáneamente, estos las utilizan desde un punto de vista estratégico para hacer valer sus intereses (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 97-98). Esta corriente principalmente trata de entender la creación y cambio institucional desde aspectos históricos. Para autores como Mahoney, en su análisis sobre el enfoque de la “dependencia del sendero” (*path dependence*) destaca cómo las decisiones de “actores organizados” crean instituciones en momentos críticos (coyuntura crítica), y como estas instituciones a su vez dan forma a los comportamientos de actores posteriores, y cómo estas respuestas de actores, a su vez culminan en el desarrollo de nuevos modelos institucionales (Mahoney, 2001).

Este enfoque analiza el cambio institucional como un proceso de *dependencia del sendero*, esto quiere decir que las instituciones siguen un trayecto normal en el tiempo y solo son alteradas en momentos particulares denominadas por el autor como “coyunturas críticas” o según Kingdon se podría ver como “ventanas de oportunidades”. La tesis de la dependencia del sendero afirma que el voluntarismo político es limitado a situaciones excepcionales, al igual que Kingdon quien plantea que los políticos son un tipo de mediadores que pueden acceder a la agenda solo cuando coinciden tres factores: 1) los problemas, 2) las respuestas o alternativas (soluciones) y 3) la política (voluntad política). Para este autor los tres factores tienen su vida propia y actúan independientemente pero puede llegar el momento en que estas tres corrientes coincidan, a esto el autor lo denomina “ventana política o ventana de oportunidad”.

Quando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (policy window); entonces las «corrientes» entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos

momentos contingentes de «encuentro», es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda” (Kingdon, 1993: 41).

La dependencia del sendero se produce cuando las decisiones de “actores clave” en los puntos de “coyuntura crítica” da lugar a la formación de las instituciones que tienen propiedades de auto-reproducción. Estas instituciones son importantes para el desarrollo político posterior ya que su persistencia produce una serie de reacciones y contrarreacciones que culminan en la creación de importantes resultados de política. Por lo tanto, en este enfoque, las decisiones de actores clave durante momentos críticos, ponen en movimiento procesos causales más determinantes que impulsan procesos de desarrollo político. Este enfoque se despliega a través de una serie de etapas secuenciales (ver figura 3).

**Figura No. 3: Estructura analítica del Enfoque de la Dependencia del Sendero**



Fuente: Mahoney 2001.

Traducción y adaptación propia.

Una vez distinguidas las reglas institucionales según cada vertiente, es importante distinguir tres grandes categorías de reglas institucionales: las reglas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas, las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados y las reglas que fijan las conductas individuales (Subirats, 2008). Estas categorías de reglas institucionales según Lowndes “en

unas ocasiones pueden representar un obstáculo para la acción de los actores en las políticas públicas y en otras ocasiones pueden significar una oportunidad. Del mismo modo, estas reglas institucionales, en las cuales se enmarca el proceso de producción de políticas públicas, pueden limitar la participación ciudadana o pueden promoverla o facilitarla (Lowndes, 2008). Este enfoque es determinante para el análisis de diseño de políticas, pues permite determinar la relación e interacción existente entre los actores y las instituciones (reglas institucionales). Así mismo se puede observar que no solo las reglas formales sino también las informales influirán en el resultado de las políticas (Lowndes, 2010: 67-68).

### **La participación de actores no estatales a partir de los instrumentos de política:**

Para caracterizar la incidencia de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas hay que analizar la serie de instrumentos de política que existen y que permiten materializar esta participación. Los instrumentos de política involucran la utilización de recursos del estado a fin de alcanzar objetivos de política; estas “herramientas de gobierno” son los mecanismos y técnicas usados para implementar o dar efecto a las políticas públicas. Para autores como Howlett, Mukherjee y Woo, el diseño de políticas públicas implica un intento deliberado y consciente para definir las metas de la política y conectarlos a “instrumentos o herramientas” que permitan alcanzar dichos objetivos.

En este sentido se constituye como una forma específica de la formulación de políticas fundamentada sobre la base de reunir y aplicar determinadas herramientas sobre los objetivos de políticas encaminadas a la consecución de ambiciones de carácter político. Las decisiones sobre el diseño de políticas suelen estar ligadas a las características de los instrumentos seleccionados y al contexto general de las preferencias de políticas (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 1).

Según Salamon una herramienta o un instrumento de política “es un método de identificación a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público” (Salamon, 2000: 1641). Esta definición no debe ser asumida sin tomar en cuenta algunas consideraciones. En primer lugar una herramienta o instrumento posee características que le hacen identificable. En segundo lugar las herramientas son instituciones (desde el Neoinstitucionalismo) ya que se han regularizado los patrones de



interacción entre los individuos u organizaciones, definiendo quién está involucrado en la operación de los programas públicos, lo que son sus funciones, y cómo se relacionan entre sí. Finalmente la acción que está estructurada por las herramientas, es la "acción colectiva" (Salamon, 2000: 1642-1643).

La definición que se plantea también distingue entre “herramientas, programas y políticas”. Las herramientas son más generales que los programas, una sola herramienta se puede utilizar en muchos programas y campos diferentes. Los programas en cambio contienen herramientas, y son aplicados a un problema particular, típicamente un programa incorpora una única herramienta, aunque cada vez más, los programas están llegando a encarnar “cajas de herramientas”. Si las herramientas son típicamente más generales que los programas, son menos generales que las políticas. Las políticas son esencialmente colecciones de programas que operan destinadas a un objetivo general. Una pregunta interesante que el análisis de herramientas plantea es si algunas herramientas son más apropiadas para algunos objetivos de política que otros (Salamon, 2000: 1642-1645).

**Figura No. 4 Definición de herramientas de política**



Fuente: Salamon, 2000.  
Adaptación propia.

En tanto que para Lascoumes y Patrick Le Galès existe una diferencia entre “instrumento”, “técnica” y “herramienta”. El instrumento es un tipo de institución social (levantamiento de censos, la elaboración de mapas, regulación estatutaria, impuestos); la técnica es un dispositivo concreto que pone en funcionamiento el instrumento (estadística nomenclatura,

un tipo de representación gráfica, un tipo de ley o decreto);y la herramienta es un dispositivo micro dentro de una técnica (categoría estadística, la escala de la definición de un mapa, el tipo de obligación prevista por un texto legal, presencia/ ausencia de sanción) (Lascoumes y Le Galès, 2007: 8). En definitiva la instrumentación de política significaría un conjunto de problemas que plantean la elección y uso de instrumentos, que permitan al gobierno materializar y operacionalizar una política.

Se puede decir que los instrumentos de política son las técnicas de gobierno que, de una manera u otra, implican la utilización de los recursos del Estado, o su limitación consciente, con el fin de lograr objetivos políticos. Son las "herramientas de gobierno", los mecanismos y las técnicas utilizadas para poner en práctica o hacer efectivas las políticas públicas (Salamon, 2002).

Por otra parte se encuentra el concepto de Christofer Hood quien en su trabajo de 1983 “Tools of Government”, manifestó que para el estudio de las herramientas que los gobiernos usan es necesario conocer los recursos que disponen y por tanto propuso el modelo NATO, éste es un acrónimo de las palabras Nodality, Authority, Treasure y Organization. Las herramientas están dadas en dos dimensiones: 1) el papel del gobierno para el que se utilizan (detectores y generadores o productos), y 2) el recurso gubernamental que se alistan, es decir, nodalidad, tesoro, autoridad u organización (Hood, 2007: 129). Estas herramientas pueden ser descritas de la siguiente manera:

Información (*nodality*): Capacidad para usar y transformar información y conocimiento.

Autoridad (*authority*): Capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad.

Tesoro (*treasure*): Capacidad para aportar recursos.

Organización (*organization*): Capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones.

A partir de esta tipología propuesta por Hood, los autores Howlett y Ramesh (2006) agregan las dimensiones “sustantiva y procedimental” al análisis de los instrumentos de política. La dimensión *sustantiva* se refiere a la manera en que un gobierno cambia o

controla la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad, mientras que la dimensión *procedimental* alude a la forma en que un gobierno influencia las relaciones entre Estado y actores no estatales, promoviéndolas o desalentándolas (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 133).

**Tabla No. 4 Tipología de los instrumentos de políticas según los recursos del Estado y objetivos de la política.**

Recursos del Estado					
Dimensiones Instrumentales	Objetivos de la política	Información	Autoridad	Tesoro	Organización
<b>Sustantiva</b>	Cambio en la distribución de bienes y servicios (efectores)	Asesoría y capacitación	Licencias, cargos a usuarios, certificación y regulación	Subvenciones, préstamos, gastos fiscales	Administración burocrática, empresas públicas
	Control de la distribución de bienes y servicios (detectores)	Presentación y registro de informes	Realización de Censos Consultivos	Encuestas de sondeo	Mantenimiento de registros y encuestas
<b>Procedimental</b>	Promover las interacciones y redes sociales (positivo)	Educación, exhortación, publicidad, formación	Acuerdos, tratados, Creación de Grupos de asesoramiento	Interés del grupo, financiación, investigación, fondo de interventoría	Audiencias, evaluaciones, reforma institucional burocrática
	Restringir las interacciones y redes sociales (negativo)	Información engañosa/ propaganda	Prohibición de grupos y asociaciones	Falta de financiamiento	Supresión de la información

Fuente: Howlett y Ramesh, 2006.

Esta actual propuesta de análisis de diseño de políticas públicas, a través de la tipología de instrumentos, propuesto por Howlett y Ramesh, está orientada hacia un “diseño de política multinivel”, es decir, el diseño y análisis de políticas conjuntas donde instrumentos múltiples son ajustados en un complejo portafolio de objetivos y medios de la política, que involucra el uso de múltiples herramientas en combinaciones de instrumentos de política.

Los autores plantean la necesidad de identificar las dimensiones tanto *sustantiva* como *procedimental* como uno de los puntos de partida en el análisis de políticas. Por tanto como se dijo la dimensión sustantiva se refiere a la forma en que las acciones del Estado inciden en la sociedad (se refiere al contenido del diseño); mientras que la dimensión procedimental corresponde a los procesos que pueden afectar los resultados como la interrelación entre actores y su forma de incidencia dentro de los objetivos de la política

(tipo de actividades que guían el diseño de la política). Este esquema del modelo NATO, puede ser utilizado para clasificar los instrumentos (sustantivos y procedimentales) y da un buen organigrama de los ocho tipos básicos de instrumentos de los que cualquier combinación de instrumentos de política estaría compuesto.

Pero según Howlett para alcanzar un proceso exitoso de diseño de políticas, es necesario que exista coherencia y convergencia entre los contenidos propios de la política, como lo son los objetivos y las metas; la implementación de éstos, es decir los instrumentos seleccionados y sus calibraciones o ajustes; y entre dichos contenidos formulados y su implementación; es decir, debe haber una coherencia en un sentido vertical y horizontal. (Howlett, 2009: 73).

Por otra parte el autor enfatiza que para analizar una política en primer lugar se debe definir el “dominio o espacio” de la política que se va a estudiar. Este análisis sería a partir del cálculo del número de programas y de agencias del gobierno encargadas de ejecutar la política. Si se está en frente de un número reducido de programas junto con pocas agencias, se estaría ante un *Espacio de Política Simple*; si son múltiples programas y agencias, entonces sería un *Espacio de Política Complejo*; si hay múltiples programas y un número de agencias reducido, se está ante un *Espacio de Política Intra-Burocrático*; y se estaría ante un número de programas reducido y las agencias múltiples, se estaría frente a un *Espacio de Política Inter-Burocrático* (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 137).

Al definir el espacio de política en el cual se encuentra el caso en análisis, se hace un estudio de la misma según sus niveles de alcance o grados de abstracción. Es decir, se analiza si los diversos niveles de contenidos de la política (objetivos y fines) tienen correspondencia con los medios o herramientas de políticas seleccionados para su alcance (Howlett, 2009; Howlett y Cashore, 2009). Este análisis multinivel de política propuesto por Howlett, diferencia tres niveles de opciones de instrumentos para el diseño de políticas (tres niveles de decisión): un nivel alto, normal y bajo. En el *primer nivel o macro* (alto), la toma de decisiones está dada en base a objetivos finales, generales y preferencias a largo plazo, a través de diseños institucionales y la organización del Estado. Es decir la determinación de los objetivos políticos más abstractos y las preferencias generales de implementación de la política (políticas sectoriales) se dan en este nivel. Estos objetivos de

alto nivel o macros pueden variar de acuerdo a la naturaleza de los actores políticos, las ideas y las reglas institucionales. En este nivel se encuentran los “acuerdos o modos de gobernanza” que se refieren a los focos de política específica, las formas de interacción Estado-sociedad y los objetivos generales de gobierno (Howlett, 2009: 76).

Según el autor son cuatro los modos de gobernanza que existen en el nivel macro: 1) *legal*, 2) *corporativista*, 3) *de mercado* y 4) *de redes*. En la *gobernanza legal* se privilegia el uso de la legislación (leyes, normas y reglamentos) como fuente de legitimidad y cumplimiento. La *gobernanza corporativista* se refiere a un sistema estatal representado por las empresas estatales quienes controlan el sistema socioeconómico a través de grupos de interés. La *gobernanza de mercado* opera a través de un sistema de mercado con alianzas público privadas. Y la *gobernanza en red* se trata de un sistema de red, a través de agencias clientelares, grupos de trabajo que promocionan la organización y asociación voluntaria, es decir que el gobierno permite la participación de más actores sociales. Se puede deducir que en los dos primeros modos de gobernanza existe una interacción entre Estado y la sociedad más jerárquica, mientras que en las dos últimas formas de gobernanza existe más participación de actores no estatales (Howlett, 2009: 77).

En el *segundo nivel o meso* (normal) la toma de decisiones está dada en base a objetivos estratégicos, políticos y preferencias a medio plazo a través del diseño de políticas y combinación de instrumentos. Este nivel está referido a la lógica del régimen político y temas de capacidad, determinando objetivos de política y mecanismos de política. En este nivel las formas de gobierno (de mercado o corporativista) van a establecer los límites para los objetivos políticos y los instrumentos de política. Los objetivos de la política varían de acuerdo a la naturaleza específica de los problemas de políticas específicas que se espera resolver. Por otra parte la cuestión de la elección de instrumentos de política se relaciona no solo con el modo de gobernanza sino también con las preferencias de implementación y los objetivos de política. Los instrumentos siempre están relacionados con el uso de cierto tipo de recursos gubernamentales, y un estilo de implementación está siempre asociado a una mezcla de instrumentos substantivos y procedimentales (Howlett, 2009: 78-82).

Finalmente en el *tercer nivel o micro* (bajo) la toma de decisiones está dada en base a objetivos operativos, técnicos y preferencias de corto plazo a través técnicas, calibración coyuntural, etc. Se puede decir que este nivel se refiere a programas específicos diseñados para cumplir los objetivos de la política (gestión o administración pública). Al ser un espacio más específico y técnico la elección de instrumentos va a depender del contexto; así mismo en este nivel micro las elecciones del gobierno en el diseño de política están condicionadas por los niveles meso de política existentes así como también en el macro nivel del modo de gobernanza. (Howlett, 2009: 82-84). Según el autor las decisiones pueden ser revertidas en el segundo y tercer nivel, mientras que en el primer nivel no.

**Tabla No. 5 Análisis de políticas en tres niveles**

Grado de abstracción del proceso de toma de decisiones			
	Alto	Normal	Bajo
<b>Nivel de Acción</b>	Modo de gobernanza (tercer orden: paradigma, referencial global)	Estilo de implementación (segundo orden: política, referencial sectorial)	Administración pública (primer orden: programas de acción)
<b>Objetivos</b>	Objetivos finales, generales y preferencias a largo plazo (Ej: desarrollo económico/humano)	Objetivos estratégicos, políticos y preferencias a medio plazo (Ej: corrección de mercado/fallas del gobierno)	Los objetivos operativos, técnicos y preferencias de corto plazo (Ej: equidad/competitividad)
<b>Medios</b>	El diseño institucional, Organización del Estado (Ej: planificación centralismo/descentralización)	El diseño de políticas, combinación de instrumentos (Ej: voluntarismo institucional/nueva gestión pública)	Técnicas, calibración coyuntural (Ej: coerción/incentivos)

Fuente: Howlett, 2009.

Como se ha analizado el diseño de política consiste en hacer uso de instrumentos para alcanzar metas y objetivos, que pretenden dar respuesta a los problemas sociales mediante las políticas públicas. Es importante mencionar que para poder alcanzar estas metas y objetivos el formulador de políticas debe procurar hacer una buena selección y combinación de instrumentos, en donde los objetivos de política deben ser coherentes y los instrumentos consistentes para garantizar una política pública exitosa o que resulte con impactos óptimos. (Howlett y Rayner, 2007: 7).

Howlett y Rayner proponen que se pueden dar cuatro diferentes tipos de resultados para una política según la consistencia de la combinación de instrumentos y la coherencia de los objetivos de la política, todo esto dentro de un enfoque de Nueva Gobernanza. En primer lugar si los objetivos son altamente coherentes y consistentes con

los instrumentos se tendrá como resultado una política óptima. En segundo lugar si los instrumentos son inconsistentes pero los objetivos coherentes lo que se obtendría sería una política ineficiente. En tercer lugar lo contrario si los instrumentos son consistentes pero los objetivos incoherentes el resultado sería una política mal dirigida. Finalmente en cuarto lugar está el peor de los escenarios, es cuando los instrumentos como los objetivos son inconsistentes e incoherentes dando como resultado una política fallida (Howlett y Rayner, 2007: 8).

**Tabla No. 6 Consistencia de la combinación de instrumentos y coherencia de los objetivos de la política**

Consistencia de la combinación de instrumentos			
Coherencia de los objetivos de la política		Alta	Baja
		Alta	<i>Óptima</i> : integración de las políticas antes y después del cambio
	Baja	<i>Conversión necesaria (mal dirigida)</i> : nuevos instrumentos y nuevos objetivos en un contexto de bloqueo	<i>Superposición (falla)</i> : nuevos instrumentos y objetivos, sin cambio de políticas

Fuente: Howlett y Rayner 2007.

### **Relaciones causales por Seguimiento de procesos (*Process tracing*):**

Como se expuso anteriormente la participación de actores no estatales en la elaboración de una política pública se materializa o efectiviza a través de instrumentos de política (información, autoridad, tesoro y organización), pero esta selección de instrumentos en el tiempo requiere ser visto desde el análisis de Seguimiento de procesos (*Process tracing*), es decir explicar mediante relaciones causales como se llegó a seleccionar tales instrumentos y que causó dicha selección. “La esencia del proceso de rastreo de la investigación es que los académicos quieren ir más allá de la mera identificación de correlaciones entre las variables independientes (X) y los resultados (Y). El seguimiento de procesos en las ciencias sociales se define comúnmente por su ambición de trazar mecanismos causales” (Bennett, 2008a, 2008b; Checkel, 2008; George y Bennett, 2005).

Un mecanismo causal puede ser definido como un sistema complejo, que produce un resultado por la interacción de un número de partes, el seguimiento de procesos implica por tanto “... los intentos de identificar el proceso causal -la cadena causal y el mecanismo

causal- entre una variable independiente (o las variables) y el resultado de la variable dependiente” (George y Bennett 2005: 206-207). Este método analiza como el tiempo y los hechos que se dan en el transcurso del mismo son definitorios para la investigación, dado que al establecer un periodo de tiempo se puede focalizar más fácilmente el estudio de las relaciones causales, sin dejar de lado los hechos anteriores que se constituirían como el contexto o antecedente histórico. Por otra parte para David Collier el seguimiento de procesos es “el estudio sistemático de pruebas de diagnóstico seleccionadas y analizadas a la luz de las preguntas de investigación e hipótesis que plantea el investigador” (Collier, 2011: 823).

A fin de interpretar o caracterizar con datos empíricos que actores no estatales inciden en las políticas públicas, se propone en el siguiente capítulo estudiar el caso de la política pública local de participación ciudadana de la provincia de Tungurahua, durante el periodo 2000-2014. Se constatará como la incidencia de actores no estatales en el diseño de una política pública, pasa del discurso político a su materialización mediante el análisis de instrumentos, siendo el método explicativo que servirá como modelo para el análisis del estudio de caso.



## CAPÍTULO II

### LA INCIDENCIA DE ACTORES NO ESTATALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CASO DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA

¿Cómo inciden los actores no estatales en el diseño de políticas públicas en el ámbito local? Es la pregunta que guía este capítulo. Como se analizó en el capítulo anterior, la incidencia de sociedad civil en la acción pública ha obligado al Estado moderno a transformarse mediante “la transferencia de parte de su poder a los actores no estatales”. Esta transferencia de poder se da en una continua interacción entre lo público y privado, a lo cual se ha denominado “gobernanza”, y ésta a su vez se desarrolla en tres niveles: *hacia arriba*, *hacia abajo* y *hacia afuera* (teoría del triple descentramiento expuesta por Pierre y Peters). Este capítulo se centrará en analizar dentro marco ecuatoriano el descentramiento *hacia abajo*, caracterizado por el proceso de descentralización y traslado de poder hacia las instituciones locales; y el descentramiento *hacia afuera*, que se caracteriza por el traspaso del poder Estatal hacia actores no estatales como asociaciones, movimientos, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

#### **Estado del arte temático:**

##### **La revalorización de lo local: *el small is beatifull*.**

La transferencia de la autoridad Estatal hacia las regiones (*hacia abajo*) ha reconstituido y revalorizado los espacios locales, apareciendo éstos como “ámbito de formación de proyectos colectivos que reivindican espacios de poder y gestión autónomos frente a los Estados” (Borja, 2003: 24). De la misma forma la resignificación de lo local tiene una dimensión identitaria y política en la medida en que se liga al territorio. En todo el mundo se ve el resurgimiento de identidades culturales locales desde donde emergen nuevas presiones para la autonomía local (Giddens, 2000: 24).

Desde los espacios locales sería posible generar identidades colectivas que devuelvan al ciudadano un sentido de pertenencia y arraigo, esto debido a la proximidad. Lo local se reconstituye como un espacio aglutinador, desde un determinado particularismo

histórico y territorial; volviéndose memoria, pasado apropiado por el presente, utopía, espacio del reconocimiento ciudadano y lugar de autogobierno (Borja y Castells, 1997).

El localismo asume la condición de ideología, compartida por el municipalismo, el desarrollo a escala humana, el *small is beatifull* [sic] o el poder local, entre otros. Tan es así que la descentralización, el municipalismo o el localismo son planteados como salidas o alternativas frente al agotamiento del Estado, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático, monopólico (Carrión, 2008: 33).

Estos criterios coinciden con Brugué y Goma quienes manifiestan que en los últimos veinte años, los gobiernos locales latinoamericanos experimentaron un verdadero resurgir de las cenizas, en un proceso caracterizado por una revalorización del municipio como espacio emergente en el contexto de la globalización y por un cambio en el rol de los actores locales, que pasaron de actuar como gestores de políticas decididas en otros niveles de gobierno a participar en la definición de las mismas (Brugué y Goma, 1998).

La reconstitución y revalorización de los espacios locales como un poder frente a lo nacional, es un fenómeno asociado a la globalización, según Burbano de Lara “en América Latina (y en el Ecuador), los procesos de descentralización coincidieron con la ‘globalización’, las reformas estructurales inspiradas en las programas neoliberales y los procesos de redemocratización de los años ochenta” (Burbano de Lara, 2014: 195). Las reformas estatales fueron llevadas a cabo en el marco de políticas neoliberales<sup>4</sup>, que incluyeron la transformación del modelo económico y la implementación de programas para descentralizar el gobierno central y fortalecer los gobiernos locales.

Según Burbano de Lara la descentralización estuvo ligada a un discurso democratizador entendido como “una devolución del poder por parte del gobierno central a las sociedades locales” (Burbano de Lara, 2014: 196). La transformación del Estado centralista implicó la redefinición de la representación y participación de la población local, quienes pasaron de aceptar políticas orientadas desde el centro estatal, a ser partícipes directos de la definición de sus propias agendas.

En el caso de Ecuador, la descentralización incorporó reivindicaciones radicales y profundas frente al territorio (autonomía, autogobierno, identidades e incluso

---

<sup>4</sup> Políticas que promueven la liberalización de la economía, el libre comercio en general, una drástica reducción del gasto público y la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado.

nacionalidades) provenientes de movimientos indígenas y movimientos regionales. “Las iniciativas de reforma estatal desde arriba -hacia la descentralización neoliberal- empataron, desde un cierto momento, con dinámicas desde abajo –movimientos territoriales e identitarios- que la volvieron extremadamente conflictiva” (Burbano de Lara, 2014: 197).

***Incidencia de actores no estatales en lo local: movimientos regionales, identidad y demandas.***

El ámbito local adquiere una inédita importancia en el Ecuador, al ser un espacio diferenciado del Estado nacional “emergiendo con proyectos propios, identidades colectivas y demandas de gobiernos descentralizados o autónomos empujados por *movimientos regionales*” (Burbano de Lara, 2014). Precisamente en este apartado se analizará el traslado de poderes estatales *hacia afuera*, es decir la transferencia de autoridad a los actores no estatales a nivel local y como estos actores se organizan a través de organizaciones, coaliciones o movimientos regionales, para demandar derechos de autonomía y autogobierno.

Según Burbano de Lara las demandas de autonomía política y derecho de autogobierno en las regiones del Ecuador, pueden ser explicadas a partir la noción de “*clivaje centro-periferia*”. El autor manifiesta que el concepto de clivaje sirve para explicar un determinado conflicto político en el marco de una comunidad nacional. El autor citando a Lipset y Rokkan manifiesta que “el clivaje se define a partir de una dimensión estructural, constitutiva de una relación de ‘contrastes y escisiones’ entre grupos sociales, incorpora dos dimensiones: los grupos involucrados tienen alguna forma de identidad colectiva asociada a la relación de conflicto, y orientan sus acciones de manera consistente con esa identidad” (Lipset y Rokkan citado por Burbano de Lara, 2014: 11). Es decir se produce un clivaje cuando los actores dan coherencia y expresión política a sus creencias, valores, normas, es decir a sus “instituciones informales”.

Entre centro y periferia existe una diferencia. Los centros pueden ser definidos como lugares privilegiados dentro de un territorio donde generalmente se condensan los recursos militares, administrativos, económicos y culturales (Burbano de Lara, 2014: 14). En cambio la noción de periferia alude a la existencia de espacios territoriales diferenciados

del centro (regiones, provincias, localidades) y a la presencia, en ellos, de actores (movimientos, partidos, elites) con capacidad de movilizar políticamente una identidad colectiva en contra de las estrategias de integración, dominio y control territorial desplegadas desde el centro (Estado) (Burbano de Lara, 2014: 6). Estas periferias están asociadas a espacios donde el Estado se encuentra ausente, con una presencia débil o contraria a los intereses locales.

El concepto de *clivaje centro-periferia* por tanto sirve para problematizar la existencia de un conflicto alrededor del ordenamiento territorial del poder dentro del Estado (Burbano de Lara, 2014: 12). El territorio resulta importante en la medida en que el Estado privilegia una identidad territorial que a su vez contiene múltiples identidades. Como se dijo el clivaje esta mediado por una dimensión estructural, identitaria y política y es aquí donde se origina “en las inevitables resistencias territoriales y tensiones culturales provocadas por la movilización del Estado a favor de una centralización del poder y una homogeneización cultural dentro del espacio territorial” (Burbano de Lara, 2014: 13).

Se trata entonces de un conflicto provocado por las resistencias de las poblaciones diferenciadas del centro estatal. Según Burbano de Lara la configuración de un centro político y administrativo puede provocar líneas de conflicto “entre potenciales centros de control político, entre la capital y las áreas de crecimiento en las provincias, y entre las áreas económica y culturalmente avanzadas y la periferia atrasada” (Burbano de Lara, 2014: 13). Esto debido a que la lógica de centro o “nación” opera con una exigencia de integración, control y dominio territorial, legitimada en un discurso de identidad nacional y soberanía estatal.

Las resistencias de las periferias, como lo denomina el autor, son definidas como “una lucha en contra de la nación”, entendiendo a la nación como un dispositivo de poder utilizado por el centro para legitimar y proyectar su dominio territorial, y como recurso simbólico para exigir lealtad y obediencia a una específica forma de comunidad política. Estas resistencias se dan precisamente por la existencia de regiones dotadas de sus propias identidades culturales (lenguajes, religiones, mitos, símbolos) y mucho más cuando se relacionan con el territorio y con proyectos económicos propios (Burbano de Lara, 2014: 6).

Según el autor en el Ecuador (específicamente en el caso de Guayaquil) estas identidades se reflejan en la organización de “*movimientos regionales*” que son definidos “como formas organizadas de resistencia en contra del aparato centralizado (...). Las periferias se constituyen como movimientos regionales cuando las diferencias territoriales e identitarias pueden articularse políticamente en contra de las estrategias centralizadoras del Estado” (Lipset y Rokkan citado por Burbano de Lara, 2014: 24). Es decir los movimientos regionales (actores no estatales) poseen la capacidad para articular su identidad y territorio y actuar en contra del Estado o Gobierno central como su gran oponente a sus proyectos propios. A continuación se definirá los “factores” que pueden originar estos movimientos regionales que según el autor son: a) Un territorio demarcado, b) Identidad, c) Lucha contra el centro, d) Búsqueda de espacios de representación, e) Existencia de una sociedad civil y f) Liderazgo.

#### ***Un territorio demarcado:***

Burbano de Lara citando a Urwin, manifiesta que el territorio constituye una condición *sine qua non* de los movimientos políticos regionales, por tanto lo regional se constituye a partir de una frontera o demarcación territorial. Este espacio entra en conflicto con la estructura descentralizada del poder estatal y la identidad nacional en el territorio por las estrategias de expansión centralizadora (Urwin, citado por Burbano de Lara, 2014: 24). El territorio por tanto es entendido como una entidad administrativa, al ser espacio de las competencias; como patrimonio o herencia del pasado; y como construcción social que contribuye a la identidad local en relación con la acción colectiva de los agentes (Raffestin, 1981).

#### ***Identidad:***

Las identidades regionales definen el espacio territorial como ocupado por grupos que se diferencian cultural y políticamente del sentimiento nacional. Las fuentes del sentido de identidad pueden ser: étnicas, lingüísticas, religiosas, culturales, económicas. Por tanto las reivindicaciones identitarias se asocia a cuestiones culturales, que introducen diferencias dentro de un mismo Estado (contraculturas) y las cuales las políticas de integración buscan eliminar. La identidad muchas veces es utilizada políticamente para confrontar al centro y sus delimitaciones (Burbano de Lara, 2014: 24).

En cambio para Ortíz los “movimientos de identidad” (ambientalistas, feministas y étnicos) que demandan reconocimiento a la diferencia, plantean críticas a la pasividad y proponen el empoderamiento, la participación en lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas (Ortíz, 2004: 27). Para el autor los movimientos sociales estarían retomando la incidencia directa como un elemento básico para afirmar su identidad.

Por tanto la identidad se convierte en un aspecto central de la “ciudadanía activa” (que será analizada más adelante). Ortíz, citando a la autora Iris Marion Young (1996), plantea la existencia de una “ciudadanía diferenciada”, es decir que los miembros de grupos desfavorecidos serían incorporados a la comunidad política no solo como individuos, sino a través de sus respectivos grupos. Para ello plantea el reconocimiento de derechos colectivos: derecho de representación en los espacios de decisión política, derecho a la pluriculturalidad que responde a las diferencias y sobre todo derechos de autogobierno con la transferencia de poder desde el gobierno central a las comunidades (a lo local) (Ortíz, 2004: 28).

Pero obras como *La Política del reconocimiento*, de Charles Taylor, van más allá y describe a la “identidad” como la autenticidad u originalidad que los individuos poseen, la cual se deriva internamente de ellos. Esta identidad solo sería válida cuando existe un “reconocimiento”, definido como aquella afirmación que se tiene de las particularidades que poseen los individuos. El reconocimiento que tienen por parte de sí mismos y por parte de los demás no es una especie de tolerancia, al contrario, el autor deja claro que en caso de ausencia o falso reconocimiento, se estaría oprimiendo y deformando la concepción que los seres humanos tienen de sí mismos, lo cual en palabras de Taylor, puede infligir una “herida dolorosa” que causa a sus víctimas un mutilador odio a sí mismas, siendo el reconocimiento no solo una cortesía sino una necesidad humana vital (Taylor, 1993:43, 44).

### ***Lucha contra el centro:***

“En los movimientos regionales, la identidad es utilizada políticamente para confrontar al centro, en nombre de los territorios y grupos que no coinciden con las delimitaciones del Estado ni de la población nacional” (Urwin, citado por Burbano de Lara, 2014: 24). La

atención a las demandas sociales suelen exigir cambios estructurales en la forma de distribución del poder territorial y en el discurso nacionalista. La identidad regional moviliza un sentimiento político de opresión y agravio ocasionado por el centro, y se acompaña de un relato que narra esa historia de dominación y resistencia; de allí, también que adquiere un fuerte tono emancipatorio. Las identidades regionales compiten con las nacionales, cuando demandan algún grado de autonomía política y derecho de autogobierno sobre el territorio (Burbano de Lara, 2014: 24-25).

### ***Búsqueda de espacios de representación:***

El centralismo nacional crea conflictos con las regiones cuando no ofrece canales adecuados para la representación de los intereses regionales en las políticas estatales. En estos casos las *diferencias económicas entre regiones* pesan enormemente, pues los desarrollos socioeconómicos desiguales, las disputas por la redistribución de recursos y las orientaciones de política económica son los factores más importantes de la movilización regional. Cuando las identidades se articulan con temas económicos, la fuerza movilizadora tiende a crecer (Burbano de Lara, 2014: 25).

### ***Existencia de una sociedad civil:***

Según Burbano de Lara los movimientos regionales presuponen la existencia de una “sociedad civil” movilizable. Es decir que esta sociedad civil se ha configurado como un conjunto de instituciones y organizaciones con un fuerte sentimiento anticolonialista y una reafirmación de una distancia cultural del discurso dominante de la nación. La reivindicación de la autonomía política depende de la existencia de un entramado institucional propio a partir del cual se refuerza la idea de un autogobierno (Burbano de Lara, 2014: 25-26). Este planteamiento coincide con el concepto de “ciudadanía activa” propuesta por Montufar, la cual consistiría en que los ciudadanos tomen un papel protagónico tanto en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes como en la garantía y satisfacción de sus derechos. Contraria a la “ciudadanía pasiva” que es la más común y la ejercitan todos los ciudadanos (ir a votar, pronunciarse en la consultas que les formule la autoridad, pagar impuestos, cumplir con la ley).

...(la ciudadanía activa)...puede, incluso, ir más allá y constituirse en agentes de colaboración, apoyo e innovación para que autoridades e instituciones cumplan con los objetivos de toda o una parte de la sociedad. En este ámbito, el ejercicio de la ciudadanía trasciende el espacio que la ley obliga a los ciudadanos y se centra en, al menos, cuatro líneas de acción: exigencia y expansión de derechos y garantías; control, vigilancia y petición de cuentas; colaboración con la autoridad y fortalecimiento institucional; e innovación política (Montufar, 2004: 145-146).

### ***Liderazgo:***

La movilización política regional requiere algún tipo de estructura organizativa y de liderazgo donde la región se exprese y se configure como actor social y político. Esta movilización puede producirse desde: partidos regionales, organizaciones de la sociedad civil, grupos que mantienen un control sobre las instituciones políticas locales (Burbano de Lara, 2014: 26).

Como se ha analizado el traslado de poderes estatales *hacia afuera*, hacia los actores no estatales a nivel local en gran parte es originado por el *clivaje centro-periferia*, es decir la tensión u oposición que se genera entre el territorio local y el nacional. En el Ecuador, el caso más emblemático es Guayaquil (a más de otras localidades), en donde los actores no estatales se organizaron a través de *movimientos regionales* y como se ha visto los factores que los originan son poseer: a) un territorio demarcado, b) una identidad, c) una lucha contra el centro, d) una búsqueda de espacios de representación, e) una sociedad civil, f) un liderazgo. Claramente se evidencia que las demandas de los actores no estatales locales son derechos de autonomía y autogobierno.

### ***Gobiernos locales y participación ciudadana: Origen y funcionamiento de la participación ciudadana institucionalizada.***

Según lo expuesto anteriormente los actores no estatales al articularse en movimientos regionales han logrado acceder a la autonomía política y derecho de autogobierno en sus localidades. En este apartado se analizará a estos gobiernos locales que han alcanzado autonomía y el derecho de autogobierno y que son capaces de poner en marcha “estrategias transformadoras” que incluyan a la población en la toma de decisiones públicas. Según Schneider y Welp, los gobiernos locales han comenzado a actuar en áreas que estaban anteriormente al margen de la regulación municipal, como empleo, medio ambiente, salud



o educación; por otro lado, muchos han puesto en práctica “*estrategias democráticas transformadoras*” (Fung y Wright, 2003), consistentes en un conjunto de diseños institucionales de “*participación ciudadana*” en agendas, decisiones y políticas (Schneider y Welp, 2011: 22). Según las autoras la implementación de diseños institucionales de participación ciudadana han significado en muchas ocasiones “el resurgir de los gobiernos locales” como instituciones públicas renovadas, al revalorizarse a éstos como el espacio idóneo para la interacción de actores públicos, privados y sociales en la definición de sus políticas públicas locales (gobernanza interactiva).

La autoras presentan un análisis en donde proponen que *variables* tales como: a) la existencia de una demanda ciudadana de participación; b) la voluntad política; c) la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central; y d) la fragmentación o polarización del sistema local de partidos, condicionan “el origen y el alcance de las instituciones participativas institucionalizadas” en América Latina. Este análisis habría sido corroborado en cuatro estudios de caso en la región (Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Montevideo). Por otra parte buscan explorar cómo la promoción de instituciones participativas desde arriba (*top down*), por el Gobierno Nacional o desde abajo (*bottom up*), por el gobierno local, influye sobre las mismas en términos de autonomía, sujetos participantes y capacidad de decisión (Schneider y Welp, 2011: 22).

A continuación se analizará cada una de estas cuatro variables condicionantes de la participación institucionalizada en los gobiernos locales en Latinoamérica:

**Tabla No. 7 Condicionantes del origen y alcance de la Participación Ciudadana Institucionalizada (PCI) a nivel local.**

<p><b>a) La demanda ciudadana de participación en contextos de crisis</b></p>	<p>Es de esperar que cuando existe una fuerte demanda ciudadana de cambio o renovación institucional (a menudo en contextos de crisis) el sistema político sea forzado a la apertura y a la introducción de PCI (Schneider, 2007). Luego, a mayor poder ciudadano al momento de definir la PCI mayor institucionalización de los mecanismos de incidencia y decisión, y más ámbitos de injerencia; por el contrario, la PCI tenderá a ser consultiva y limitada allí donde el gobierno o los partidos controlen el proceso.</p>
<p><b>b) La existencia de voluntad política</b></p>	<p>Es de esperar que coaliciones emergentes que alcanzan el poder local (a menudo en combinación con una fuerte demanda ciudadana) promuevan la participación local, ya sea porque forma parte de su programa y/o como una estrategia para incrementar su poder frente al gobierno nacional y los partidos tradicionales. Frente a esta hipótesis de emergencia desde abajo, la descentralización de competencias puede</p>

	encontrar en la promoción de una PCI promovida desde arriba una forma de limitar a los gobiernos locales.
<b>c) La relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central</b>	La relación entre gobierno local y gobierno nacional genera efectos contrapuestos, en tanto es de esperar que cuando pertenecen al mismo signo político la participación sea ralentizada o controlada por el gobierno central, mientras que cuando son de signo opuesto el gobierno local puede tener más incentivos para promoverla, pero también menos recursos para construir espacios participativos con impacto real sobre la definición de políticas.
<b>d) La fragmentación y polarización del sistema local de partidos</b>	A mayor institucionalización de los partidos, mayor será su resistencia tanto a perder espacios de poder como a reducir su capacidad para imponer decisiones. Pero a mayor polarización y/o fragmentación en la toma de decisiones más difícil será establecer acuerdos, por lo que la PCI dependerá de la capacidad de cada actor al momento de bloquear o imponer la reforma.

Fuente: Schneider y Welp, 2011.  
Adaptación propia.

La *participación ciudadana institucionalizada*, para Schneider y Welp es definida a partir de tres características fundamentales y se relacionan con el hecho de quién participa, cómo y cuándo. El *quien*, varía el sujeto habilitado para participar (que puede ser el habitante de un distrito, las asociaciones y/o los ciudadanos con derecho a voto) y el mecanismo por el que se establece esta participación (que puede ser abierto y voluntario, con exigencia de registro, electo por otros ciudadanos o nombrado por el gobierno). El *cómo*, responde al tipo de participación que puede ser “pasiva” (limitada a recibir información), “consultiva” y “deliberativa o decisoria”, pudiéndose además combinar más de una de estas modalidades. El *cuándo*, se refiere al origen o proceso de activación de la institución participativa (el cuándo) varía según se encuentre altamente institucionalizado, es decir regulado por normas locales o nacionales que establecen en qué circunstancias o frecuencia deben activarse (Schneider y Welp, 2011: 23).

La participación ciudadana institucionalizada se agruparía en tres tipos de Instituciones: 1) la *participación deliberativa o decisoria*, que implica la deliberación o toma de decisiones abierta a todos los ciudadanos sobre temas seleccionados por el gobierno y en un ámbito limitado de intervención (presupuestos participativos orientados a establecer prioridades entre obras públicas); 2) la participación *semi-representativa o consultiva*, apunta a la consulta a órganos semi-representativos sobre políticas sectoriales o actuaciones ligadas a subunidades territoriales (consejos vecinales, consejos sectoriales); y 3) la *participación directa*, que permite una participación autónoma y no controlada por el

gobierno (una iniciativa ciudadana legislativa que permite convocar a referéndum para introducir una propuesta de ley o un referéndum revocatorio) (Schneider y Welp, 2011: 23).

**Tabla No. 8 Tipología de la Participación Ciudadana Institucional**

Tipo de Mecanismos	Sujeto	Origen	Tipo de participación	Instituciones
Instituciones de participación ciudadana deliberativa.	Todos los habitantes y/o las organizaciones de la sociedad civil.	Leyes locales/ nacionales / convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	En general consultiva, en algunos casos vinculante.	Foros Ciudadanos, Presupuestos Participativos, Agenda 21, etc.
Instituciones de Participación ciudadana semirepresentativa.	Ciudadanos y/o asociaciones electos por la ciudadanía o designados.	Leyes locales / nacionales/ convocatoria del gobierno o del órgano deliberante.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Consejos Vecinales, territoriales y sectoriales (mujeres, jóvenes, etc.).
Instituciones de participación ciudadana directa.	Todos los ciudadanos con derecho a voto.	Obligatorio / facultativo/ iniciado por la ciudadanía.	Activa o reactiva, consultiva o vinculante.	Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Revocatoria de Mandato.

Fuente: Schneider y Welp, 2011.

Por otra parte según Ortíz para el estudio de la participación en los escenarios locales en el Ecuador, es necesario entender la dinámica existente entre: *elites locales, la economía local, el desarrollo social y la descentralización* (Ortíz, 2004). En primer lugar en cuanto a las elites locales el autor manifiesta que “existen posibilidades de procesos de desarrollo local allí donde existan elites locales que articulen un proyecto de desarrollo, que tenga capacidad de vincular los grupos sociales y económicos mediante la articulación de sus grupos dirigenciales y tengan los recursos técnicos para operar el proceso de desarrollo” (Arocena, citado por Ortíz, 2004: 53).

En segundo lugar respecto a la economía local es necesario según el autor, una articulación de los diversos sectores productivos y generar capacidades de unir una pluralidad de expresiones económicas, sociales y ambientales. Ortíz citando a Arocena, manifiesta que existe diferentes tipos de articulación de los sectores económicos y sociales, denominados “modos de desarrollo”: a) Modo integral, con realizaciones importantes en lo económico, ambiental, social y cultural; b) Con tendencia a la integralidad, se busca equilibrio en esas realizaciones pero sus elementos están disociados; c) Desarticulado, no se logra dinamizar lo local; y d) Disperso, coexisten actividades sin organización. Es importante destacar que el eje central del desarrollo local es el manejo del “excedente” y reinversión del mismo, es decir que los actores locales deben acordar que la utilización de

dicho excedente será en función de la consecución de un proyecto local que busque el mejoramiento de las condiciones de vida de la población local (Ortiz, 2004: 53-54).

En tercer lugar en referencia al desarrollo social, se debe ubicar el rol que adquieren los gobiernos locales en cuanto a las políticas públicas. Según el autor el contenido de las políticas es esencial, por ejemplo en el marco del neoliberalismo las políticas que se imponían debilitaban los derechos sociales, de ahí que es importante que las políticas públicas locales contribuyan a la universalización de derechos y a una distribución equitativa de la riqueza. Finalmente en cuarto lugar en cuanto a la descentralización, Ortiz manifiesta que “para que se produzca descentralización los entes locales deben contar con *autonomía*, es decir tener independencia jurídica del poder ejecutivo, tener capacidad legal para establecer leyes y normas, así como presupuesto, y deben procurar un mayor nivel de independencia en su gestión financiera, dado que deben asumir nuevas competencias” (Ortiz, 2004: 55). El proceso de descentralización implica un rediseño en las funciones del Estado central más no su desmantelamiento, pues su capacidad de rectoría debe estar en función de dar coherencia al nuevo entramado institucional.

**Estudio de caso del Nuevo Modelo de Gestión Participativo de la Provincia de Tungurahua: *La incidencia de actores no estatales en el diseño de la política pública local de participación ciudadana.***

**Caracterización de la provincia de Tungurahua.**

***Situación Territorial y Ambiental:***

La provincia de Tungurahua está situada en el centro del país en la región sierra, entre los 1.200 y 5.016 msnm. Su topografía es muy variada y se destacan importantes elevaciones como: Igualata (4.430 m), Cerro Hermoso (4.571 m), Carihuairazo (5.020 m), Sagoatoa (4.153 m) y Tungurahua (5.016 m). Tiene un clima templado seco, con presencia de lluvias y temperaturas medias que oscilan entre los 7°C y 18°C, alcanzando extremos de 0,2°C y 24°C. Constituye una zona que cuenta con microclimas que favorecen actividades productivas, aunque también muestra históricamente alta susceptibilidad a peligros naturales, volcánicos y sísmicos.

Limita al norte con la provincia de Cotopaxi, al sur con Chimborazo, al este con las provincias de Pastaza y Napo y al oeste con Cotopaxi y Bolívar. Su superficie es de 3.369.4km<sup>2</sup>, que representa el 1,24% de la superficie nacional, siendo una de las provincias más pequeñas del Ecuador, pero paradójicamente con una de las densidades poblacionales más altas del país con 149,01 Hab/Km<sup>2</sup>. La población de la provincia es de 504.583 habitantes de los cuales 57.3%, se encuentran en la zona rural y el 42.7%, en zonas urbanas. La capital de Tungurahua es Ambato donde se concentra la mayor población. La provincia está integrada por 9 cantones (Ambato, Baños, Cevallos, Mocha, Patate, Quero, Pelileo, Pillaro y Tisaleo), 19 parroquias urbanas y 44 parroquias rurales. Cuenta con una población mayormente mestiza, seguida por un porcentaje de población indígena de alrededor del 14% (INEC, 2010).

La provincia posee una superficie de 122.982,54 hectáreas de áreas protegidas, que incluye áreas naturales que pertenecen al Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE): Parque Nacional Llanganates, Parque Nacional Sangay y la Reserva de Producción Faunística Chimborazo. Existen iniciativas para promover acuerdos comunitarios en áreas naturales que no pertenecen al PANE y corresponden a páramos de los cantones Ambato y Quero, para su protección y conservación debido a la importancia que tienen para la provisión de agua en la provincia (GIZ, 2011 b: 18). Estos ecosistemas son altamente vulnerables y brindan servicios ambientales diversos, entre los que se encuentran la captación y regulación de agua (Beltrán et al., 2009).

Durante decenas de años los páramos de la provincia fueron usados para ganadería y agricultura extensiva y para la provisión de paja y combustibles. Desde los años 1970 a 1980 se generó una mayor presión demográfica por los procesos de acceso a la tierra de asociaciones y comunidades indígenas y campesinas, con lo que se profundizó la tendencia a la expansión de la frontera agrícola y de pastoreo extensivo, y un cada vez más agudo proceso de fragmentación, asociado a las necesidades habitacionales de la población (GESOREN, GIZ-GPT, 2013: 7-8).

Los principales usos que se le da al recurso hídrico en Tungurahua son: riego, sector doméstico, industrial, hidroeléctrico, embotellado de bebidas, abrevadero de animales y piscícola (GPT, 2004). Estos usos rurales y urbanos amenazan al recurso por su demanda creciente, el desperdicio y sobre todo por la contaminación con aguas residuales urbanas,

desechos agropecuarios e industriales y agroquímicos. En este contexto, es preocupante la pérdida de áreas de páramo que regulan la provisión hídrica. De acuerdo al proyecto PLANTEL del 2007, en el período 1990-2005, Tungurahua perdió, en promedio, el 15,78% de su superficie de páramo. En los últimos 20 años, la oferta de agua se ha disminuido en un 40% debido a que un 61% de los páramos de la provincia está siendo intervenido y utilizado como unidades de producción agropecuaria. Las intervenciones en favor de la conservación han contribuido a disminuir la velocidad de la tendencia y a mejorar la forma de utilización (GESOREN, GIZ-GPT, 2013: 8).

Ospina (2011) señala que hay un déficit de agua para cubrir la demanda y usos de la provincia, alrededor de 800 millones de metros cúbicos al año. A esta problemática del déficit de agua para la población se le suman algunos problemas que amenazan la conservación ambiental en la provincia. Éstos incluyen la deforestación y explotación indiscriminada de madera y recursos naturales, la expansión turística y la sobrepoblación, originada en gran parte por ser una provincia con una dinámica productiva y comercial y dotación de servicios en poblaciones intermedias, que le vuelve atractiva a la inmigración.

Adicionalmente, la situación ambiental de la provincia muestra incertidumbres y riesgos, por amenazas relacionadas al cambio climático, como la intensificación de eventos extremos (intensas lluvias y sequías, altas temperaturas y heladas) y la pérdida de glaciares, especialmente el Carihuairazo que redujo su glaciar en un 23 % entre el 2003 y 2008, siendo la principal fuente de agua del río Ambato (GESOREN, GIZ-GPT, 2013: 8).

El suministro de agua en la provincia es una de las principales preocupaciones del Gobierno Provincial de Tungurahua, de ahí que uno de los mayores objetivos de la institución sea el de proteger y promover un uso racional de este recurso, y a su vez la protección de los recursos naturales de los cuales depende la provisión de agua. Como se analizará más adelante en respuesta a estas realidades, el GPT ha establecido como un eje principal el *AGUA*, con su nivel de construcción de políticas y prioridades acordadas entre todos los actores clave en el Parlamento Agua. Desde ese ámbito del Modelo de Gestión se promueven y ejecutan proyectos y actividades como los Planes de Manejo de Páramos, las obras de captación, regulación y distribución del recurso, y otras de protección y mitigación

al cambio climático, que incluyen la implementación de planes de manejo de cuencas, así como sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.

### ***Situación Social:***

En el 2010 la pobreza en Tungurahua -definida por necesidades básicas insatisfechas (NBI)- fue del 57% (285.524 habitantes), mientras el Ecuador reflejó un 60%. Este porcentaje disminuyó en alrededor de 13 puntos en la década del 2001 al 2010 pues fue de 71,4% para el año 2001. Al comparar a Tungurahua porcentualmente con el resto de provincias, se puede observar que es la quinta provincia con menor porcentaje de pobreza en el país y la que mejor se encuentra en relación a las provincias colindantes: Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Morona Santiago, Pastaza y Napo. Sin embargo, al ser la segunda provincia con mayor densidad poblacional en el país, el número de personas en situación de pobreza es significativo. La reducción de la pobreza a nivel nacional por NBI en el mismo período fue de 7,60 puntos porcentuales, bastante inferior a la tasa provincial, lo que podría ser explicado por la dinámica económica, productiva e importancia de las actividades secundarias en Tungurahua, que proveen trabajo y fuente de sustento para muchas familias; así como por el desarrollo de ciudades intermedias e infraestructura básica y servicios en casi todos los cantones de la provincia (GESOREN, GIZ-GPT, 2013: 8).

La tasa de analfabetismo de la provincia al 2010 fue de 7,47% frente al porcentaje nacional de 6,8%. Las mujeres presentan una tasa mucho más alta que los hombres, 10% y 4,7% respectivamente; frente al 5,8% en hombres y 7,7% en mujeres a nivel nacional. Esto evidencia diferencias de género en la provincia, lo que lleva a mostrar las alarmantes cifras de violencia de género en Tungurahua. La primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) en el 2011, revela cifras alarmantes entorno a la violencia de género en el Ecuador, “seis de cada diez mujeres en el Ecuador han vivido algún tipo de violencia”. El 61% de las mujeres en el Ecuador revelaron haber sufrido violencia por parte de su pareja o de cualquier otra persona. En Tungurahua las cifras son aún más alarmantes, pues es la segunda provincia que registra mayor violencia contra las mujeres, con un 70,8% (frente al 60,6% de mujeres a nivel nacional), es decir siete de cada diez mujeres en Tungurahua son violentadas; ubicándose luego de la provincia de Morona Santiago y antes

que Pichincha, siendo éstas las 3 provincias que mayores índices de violencia de género que se registran en el país.

### ***Situación Económica:***

La provincia de Tungurahua articula la principal red de ferias regionales de la sierra central, la ventaja de la ubicación estratégica de Ambato ha posibilitado la reducción de los costos de intermediación y de transporte en los productores directos abasteciendo a un amplio segmento del mercado nacional, con productos agropecuarios perecibles o semi-procesados. La dinámica económica, localizada en una buena parte de territorio de la provincia, se caracteriza por resultados que combinan un moderado crecimiento económico con una cierta reducción de la pobreza y la desigualdad social.

Tienen especial importancia la pequeña agroindustria y las artesanías enfocadas a las fábricas de textiles, de cuero y alimenticias, existen también empresas dedicadas a las ramas metalmecánica y farmacéutica, que ayudan a la economía local y nacional. Entre 2001 y 2007 la producción de Tungurahua creció 28,70%, y pasó de \$922 millones en 2001 a \$1.187 millones en 2007. No es un crecimiento despreciable si vemos que el PIB nacional creció en 31,38% en el mismo período, con la producción petrolera y las exportaciones tradicionales y emergentes y las remesas, que no son relevantes en la economía local. En la provincia, gracias a la reactivación del mercado interno por la política de inversión del Estado que impulso el gobierno a partir del 2007, las actividades productivas y agregadoras de valor en la agricultura, otras industrias y el transporte experimentaron mayor crecimiento, aunque el aporte más relevante proviene de la industria manufacturera (GESOREN, GIZ-GPT, 2013: 10).

Otros datos que se presentan en la provincia es que la población económicamente activa (PEA) es aproximadamente el 36% de la población total. La actividad principal es la agricultura con una participación en la PEA de 39%, mientras la actividad manufacturera se encuentra en el 18,7 %, el comercio en el 16,4%, servicios en el 16,2%, el transporte el 4,1%, la construcción el 4% y otras actividades el 5.6%. Destaca la particularidad de la autogestión de empleo, pues 40% de la PEA trabaja por cuenta propia y 51,4% de la población no trabaja en relación de dependencia (GPT, 2011).



**Antecedentes históricos: Conformación de coaliciones sociales y políticas en Tungurahua.**

La provincia de Tungurahua se distingue por un marcado dinamismo y diversificación productiva, por su gran importancia como centro comercial nacional y por el notable predominio de pequeñas y medianas empresas familiares en la estructura económica regional. A pesar de que la provincia sigue mostrando problemas sociales y económicos como la exclusión y pobreza de las áreas indígenas de las zonas altas, grandes diferencias en los ingresos entre hombres y mujeres, o la amenaza de ecológica a los páramos y fuentes de agua, su dinámica es muy llamativa pues ha sido capaz de resistir *shocks* externos como la liberalización comercial o la presencia de grandes consorcios extraterritoriales (Hollenstein y Ospina, s/f: 1). Según Hollenstein y Ospina, estas características excepcionales se remontan al siglo XIX:

A partir de entonces la estructura económica regional se fue adaptando lentamente al crecimiento del polo económico de la Costa, a un proceso de paulatino eclipse de los latifundios que dominaron el escenario agrario en aquella época, y a una progresiva integración vertical de la red de ferias rurales en la ciudad de Ambato, lugar de encuentro de comerciantes locales y extraterritoriales. La combinación de una estructura agraria más favorable a los pequeños productores agrícolas y una presencia dinámica de mercados donde siempre predominaron los pequeños comerciantes de origen campesino, favoreció el desarrollo de la inversión en obras de riego y en infraestructura vial con el fin de mejorar los rendimientos y facilitar el traslado de los productos orientados a los mercados en expansión de Guayaquil y Quito (Hollenstein y Ospina, s/f: 1).

La crisis del comercio de exportación y de importación en el Ecuador en el siglo XX, favoreció a esta región, que se había especializado en el mercado interno. Ya para los años 1930 y 1940 las características regionales señaladas se consolidaron y permitieron a Ambato y la provincia aprovechar las oportunidades de un conjunto de políticas estatales de protección a la industria y producción nacional. Por otra parte el flujo de algunos migrantes extranjeros con capital y una serie de medidas estatales a la infraestructura y a la producción local luego del terremoto de 1949, facilitaron que el capital acumulado en el comercio y en la producción de frutales se invirtiera en manufacturas. Ya para 1940 y 1980 existían pequeñas empresas de base familiar, y la región conoció su época de esplendor, en

una diversificación hacia el comercio, las manufacturas y la producción agrícola (Hollenstein y Ospina, s/f: 1-2). Lo que fue caracterizando al tungurahuese es su emprendimiento, al mismo tiempo que producía la tierra, en su hogar producía manufacturas, lo que hacía que obtenga más ingresos.

Los autores Hollenstein y Ospina presentan un análisis donde muestran como el conjunto de transformaciones económicas, políticas e institucionales (especialmente a finales del siglo XX), tuvo como consecuencia la formación, por primera vez en la historia de la provincia de Tungurahua, de una “coalición social”, orientada hacia la construcción de un determinado “modelo económico territorial”. Esta “coalición territorial” como lo denomina los autores, “es un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo” (Fernández, citado por Hollenstein y Ospina, s/f: 2). Para los autores en Tungurahua existe una “coalición social dominante” compuesta por pequeños y medianos comerciantes vinculados con pequeños y medianos productores, y los grandes productores y comerciantes de la provincia forman parte de esta coalición pero no son dominantes.

Por otra parte es importante rescatar el papel del Gobierno Provincial de Tungurahua (GPT), surgido en la primera década del siglo XXI, el cual se convierte en un actor colectivo que representa un conjunto de innovaciones institucionales en cuanto a la representación social, los procesos de toma de decisión y las herramientas de planificación estratégica, gestión y fomento sistémico de la economía local. El GPT ha sabido coordinar de manera intencional los proyectos de desarrollo de los distintos sectores sociales y económicos del territorio, y sus esfuerzos se ha centrado en sustituir el sistema de protecciones perdido en los años noventa, por un conjunto más o menos articulado de políticas locales de fomento productivo, ciertos acuerdos con el gobierno central para restablecer protecciones arancelarias en industrias clave del territorio (calzado y textiles) (Hollenstein y Ospina, s/f).

En este proceso de transformación institucional en Tungurahua, las políticas económicas son de gran importancia y fue impulsado en gran medida por la elite local empresarial, que buscó conjuntamente con el GPT implementar medidas orientadas hacia

un modelo económico que llene el vacío que dejó el fin del desarrollismo<sup>5</sup>, pero además un aspecto importante de estas nuevas políticas y transformación institucional fue el objetivo de incluir sectores tradicionalmente marginados como los pueblos indígenas y las mujeres (Hollenstein y Ospina, s/f).

La posible explicación del por qué un conjunto de actores (coalición) logró transformar las instituciones del territorio tungurahuese, a favor de preservar y desarrollar un proyecto de fomento económico con “inclusión social”, parte en primer lugar del análisis de las condiciones que favorecieron el surgimiento de esa “coalición transformadora”, y en segundo lugar se analiza los agentes de cambio que impulsaron esta transformación institucional.

***Condiciones que favorecieron el surgimiento de una “coalición transformadora” en la provincia de Tungurahua:***

Las condiciones que favorecieron al proceso de formación de una “coalición social transformadora” en Tungurahua, se remiten a dos acontecimientos históricos trascendentales que vivió la provincia: a) la crisis productiva y b) el fracaso de las instituciones locales.

***La crisis productiva:***

El Ecuador experimentó un crecimiento económico durante las décadas de 1960 y 1970, debido a políticas desarrollistas y por el *boom petrolero*. La provincia de Tungurahua se benefició de este contexto macroeconómico en algunas de las ramas artesanales más importantes para su economía local (producción de jeans, calzado), así mismo el sector agrícola mantuvo su estímulo en el cultivo de frutas (manzana, pera y claudia) y aparecieron sectores conexos al comercio de productos y actividades ligadas al transporte.

Sin embargo con la crisis de la deuda de los años 1981-1982 y la creciente influencia del “Consenso de Washington<sup>6</sup>”, los programas desarrollistas fueron sustituidos

---

<sup>5</sup> El desarrollismo consideraba que la clave del desarrollo económico era la industrialización. Hace referencia a la etapa de desarrollismo en el Ecuador entre 1960 y 1970.

<sup>6</sup> Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos, con sede en Washington D.C., Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento.

por políticas neoliberales. Esto desencadenó que las diversas medidas de protección a la industria y agricultura nacional fueran reducidas o eliminadas de manera progresiva, provocando efectos drásticos en la economía rural artesanal-agrícola de Tungurahua. Desapareció la producción de frutales y la producción textil, todo esto debido a las importaciones que provocaron una fuerte competencia.

Una característica importante de la crisis de producción de Tungurahua es que dejó huellas drásticas en la economía de la elite local: más que cualquier otra elite de la sierra central, los grupos dominantes de Tungurahua habían invertido sus capitales en la economía local y se habían vuelto relativamente dependientes de su coyuntura y de los demás actores económicos que, como ya sabemos, son pequeños y medianos emprendedores. En este sentido, no son solamente *shareholders*<sup>7</sup> de sus emprendimientos locales, sino también *stakeholders*<sup>8</sup> del desarrollo territorial de Tungurahua en general (Hollenstein y Ospina, s/f: 5).

En los años 1990 la provincia sufría una grave crisis productiva que afectaba al conjunto de actores económicos, sean estos de pequeña o de gran escala, la razón se encuentra en la estructura económica descentralizada y “clusterizada”<sup>9</sup>, es decir que las cadenas productivas en Tungurahua, si bien basadas mayoritariamente en pequeños y medianos emprendimientos, también están compuestas por grandes empresas controladas por la elite local. Algunas de estas grandes empresas (curtiembres y fábricas de calzado de caucho) requieren de una gran cantidad de agua en un territorio marcado por la creciente escasez.

Lo que interesa aquí es que el control sobre las fuentes y la distribución del agua dentro del territorio escapa al control de la elite local. Las zonas de captación de aguas, ubicadas en los páramos de la cordillera occidental, son usadas y controladas por varios pueblos indígenas. Existen 266 juntas regantes que administran un total de 270 pequeños sistemas de riego. En otras palabras, el manejo del agua es relativamente descentralizado y no controlado por la elite local. En síntesis se puede decir que el uso intensivo de recursos naturales escasos como el agua y la tierra, cuyo control favorece, aunque sea parcialmente,

---

<sup>7</sup> Los *shareholders* son los accionistas de una institución. Es decir, los entes que legalmente posean las acciones. Según Fama (1980), los *shareholders* poseen sólo acciones de una empresa, no la empresa en sí misma.

<sup>8</sup> Los *stakeholders* de una institución son todos los agentes involucrados o interesados en que la institución sobreviva, o sea, todos los afectados y quienes la afectan. Son llamados también "partes afectadas" o "grupos de interés". Según Freeman (2004) es que se trata de "aquellos grupos que pueden afectar o ser afectados por el logro de los propósitos de la organización".

<sup>9</sup> Clúster: Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes.

a grupos sociales históricamente marginados como los pequeños campesinos y los pueblos indígenas (Hollenstein y Ospina, s/f: 5-6).

Según Hollenstein y Ospina para comprender el proceso de formación de una coalición social transformadora se debe entender un elemento central:

Si bien la elite local llegó a ocupar posiciones dominantes en las cadenas productivas, se trata de posiciones con autonomía restringida por las múltiples interdependencias productivas en el territorio. La consiguiente inmovilidad del capital exigió no solamente encontrar mecanismos de superación de la crisis productiva en el propio territorio sino también reconocer las demandas y necesidades de sectores menos poderosos pero no irrelevantes en el juego de poder territorial (Hollenstein y Ospina, s/f: 6).

### ***El fracaso de las instituciones locales:***

Continuando con el análisis del proceso de formación de una “coalición social transformadora” en Tungurahua, se había mencionado anteriormente que este hecho se debió a dos acontecimientos: a) la crisis productiva (vista en líneas anteriores) y b) el fracaso de las instituciones locales. Este último hecho según Hollenstein y Ospina desencadenó la formación de esta coalición hacia finales del siglo XX. Las instituciones públicas locales y organizacionales de los sectores sociales y privados no disponían de las herramientas necesarias para enfrentar el contexto globalizado ni la falta de competitividad de los sectores económicos locales.

Las necesidades provinciales pocas veces fueron consideradas debido a una fuerte concentración de procesos de formulación e implementación de las políticas públicas en el gobierno nacional. Como señala el GPT (2007a) en un documento oficial, estos procesos estuvieron ‘marcados por los poderes de la Sierra y de la Costa, asentados en las trincheras de Quito y Guayaquil’ lo cual causó ‘la desatención y el olvido permanente a los problemas y necesidades de todo aquello que rebasara los límites urbanos de las dos ciudades’. El histórico bicentralismo institucional del país se volvió un serio problema en Tungurahua cuando los cambios de la política económica del gobierno central expusieron a varios sectores en muy poco tiempo a la competencia internacional sin que existiesen políticas locales orientadas hacia la mitigación de sus efectos negativos (Hollenstein y Ospina, s/f: 6).

A más de estas limitaciones impuestas por el bicentralismo, la política provincial de los años 1990 era incapaz de superar la crisis del territorio. Esta era la percepción de muchos actores locales y se alimentaba principalmente de la crítica a la gestión política del Partido

Social Cristiano, cuyos representantes dominaron las instituciones locales durante dos períodos electorales en el tiempo más crítico de la reconversión económica (1992-2000). El papel que jugaba el entonces Alcalde de Ambato, ponía en evidencia prácticas políticas que generaban rechazo en diversos sectores sociales y económicos de la provincia. En lugar de programas de fomento productivo requeridos por la economía territorial, la política provincial bajo el mando del ex alcalde mantuvo los tradicionales programas clientelares y asistencialistas (Hollenstein y Ospina, s/f: 6-7).

Por otra parte las implicaciones de la figura del ex alcalde van más allá, debido que su gestión polarizó el paisaje político de tal manera que a finales de su segundo periodo (1996-2000) muchos sectores se opusieron a la corrupción que invadió la política de la capital de Tungurahua bajo su dirección. La idea de crear instituciones libres de corrupción llegó a formar una primera plataforma electoral (el frente cívico que será analizado posteriormente) en la que se unieron diversos sectores económicos, grupos sociales, movimientos y partidos políticos.

La diversidad de actores que caracterizó esta coalición política prefiguraba la amplitud de actores de la coalición social, y que encontró en las elecciones del año 2000 su primer momento de nacimiento. La fuerza que tuvo el discurso de “anticorrupción” logro reunir a actores sociales y económicos desiguales y de diferente orientación ideológica (grupos de izquierda y poderosas familias empresariales).

Sin embargo para los autores sería un error responsabilizar a un solo partido político (Partido Social Cristiano) y a sus representantes por la ineficiencia de sus instituciones locales. Los analistas presentan que la ausencia de impulsos para la economía territorial desde las instituciones políticas locales caracterizó a la mayoría de los gobiernos locales de la segunda mitad del siglo XX. A más que la gestión social cristiana coincidió con un periodo de acelerado descenso económico que afectó a casi la totalidad de sectores de la economía territorial.

***Agentes y estrategias de cambio que impulsaron la transformación institucional en la provincia de Tungurahua:***

Como se presentó al inicio de este análisis, Hollenstein y Ospina presenta una posible explicación del porqué un conjunto de actores (coalición) logró transformar las instituciones del territorio tungurahuese, a favor de preservar y desarrollar un proyecto de fomento económico con “inclusión social”. Continuando con este estudio, se analizarán los agentes y estrategias de cambio que impulsaron la transformación institucional.

Frente a la desaparición de las políticas proteccionistas, las instituciones locales no estaban en capacidad de prevenir la crisis pero sí sosegarla. “En una comparación a nivel del país, la provincia conservaba una economía más dinámica e índices menores de desigualdad y de pobreza que todas sus vecinas y que la mayor parte del Ecuador” (Hollenstein y Ospina, s/f: 8), esto a pesar de los múltiples problemas económicos que amenazaron a la provincia como se vio en líneas anteriores.

Sostenemos que a partir del año 2000 la aparición de una coalición que busca transformar las instituciones políticas locales en beneficio de la producción territorial, la reducción de la pobreza y la sustentabilidad ambiental tiene efectos estabilizadores sobre la economía territorial. Sus acciones no solamente convergen alrededor de objetivos comunes -tal como ha sido el caso durante el siglo XX-, sino que también son deliberadamente coordinadas entre actores públicos, sociales y privados que participan en el GPT. A través del Nuevo Modelo de Gestión (NMG), el GPT impulsa una transformación de las instituciones y los procesos de toma de decisión que rigen a la provincia en todos sus aspectos (políticos, económicos, culturales, sociales, etc.) (Hollenstein y Ospina, s/f: 8).

Para explicar esta aseveración los autores toman el concepto de Mahoney y Thelen (2010), quienes a su vez proponen analizar las instituciones como “herramientas” que distribuyen recursos entre grupos de actores e implican, por tanto, una serie de cuestiones de poder (Mahoney y Thelen, 2010: 7). Debido a que las instituciones causan una (re)distribución de los recursos, la estabilidad institucional depende fundamentalmente del equilibrio de poder entre los actores involucrados. En otras palabras, la estabilidad no es una característica intrínseca de las instituciones, sino que representa el *statu quo* de las negociaciones entre diferentes grupos de actores (Hollenstein y Ospina, s/f: 9).

Los autores de esta reflexión toman el concepto de Mahoney y Thelen (2010), por dos razones: la primera es debido a que la definición de instituciones como herramientas de (re)distribución se aplica a su estudio, en el momento en que la “coalición territorial” busca

(re)distribuir recursos no solamente materiales sino también políticos y culturales entre diferentes grupos sociales del territorio. Un aspecto central del cambio institucional de Tungurahua radica en “las relaciones de poder entre diversos actores”, al respecto hay que recordar que el territorio se caracteriza por una particularidad especial: “las relaciones de poder son relativamente equitativas” es decir existen interdependencias económicas entre grupos sociales desiguales. Por tanto los autores enfatizan que el cambio institucional se debió a la “ausencia de relaciones de poder muy polarizadas” (Hollenstein y Ospina, s/f: 9). Como se vio en el acápite anterior por ejemplo el manejo del agua, en una provincia con un sistema hidrográfico deficitario, no se concentró en las elites empresariales sino que es manejada por indígenas y juntas de agua.

La segunda razón sobre el cambio institucional existente apunta a los pesos diferenciales que jugaron los distintos sectores sociales económicos en el impulso del cambio institucional en Tungurahua. A pesar de la diversidad social que sostuvo la transformación desde el comienzo, es importante destacar el papel preponderante que jugó la elite local, que no solamente avaló los cambios y la reorientación del proyecto territorial sino que ha liderado e impulsado los cambios desde el principio. Así varios empresarios industriales estuvieron especialmente interesados en participar en el proyecto de cambio, manifestando su apoyo a través de las candidaturas para la Prefectura y Consejo Provincial, así como la Alcaldía y Concejo Municipal de Ambato (Hollenstein y Ospina, s/f: 9). Con Fernando Naranjo y Fernando Callejas, prefecto y alcalde de Ambato respectivamente, la elite empresarial tungurahuesa logró ubicar en las elecciones seccionales del año 2000 a dos de sus representantes en posiciones clave dentro las instituciones políticas locales.

### **Nuevo Modelo de Gestión de la provincia de Tungurahua:**

El Nuevo Modelo de Gestión de la provincia de Tungurahua, según el prefecto provincial Fernando Naranjo es “un espacio de concertación en el que participan autoridades electas y designadas, sectores productivos y organizaciones sociales urbanas y rurales, lo que obliga al establecimiento de consensos y rompe la unilateralidad que ha caracterizado al sistema político del Ecuador” (Discurso XII Asamblea Provincial, 2015). Este espacio nació a inicios del año 2000, impulsado como se vio anteriormente por una coalición de actores,



que buscaban la transformación de las instituciones públicas locales y los procesos de toma de decisión.

La principal causa para la implementación de un Nuevo Modelo de Gestión político-administrativo en la provincia de Tungurahua fue el fracaso de sus instituciones públicas locales. El H. Gobierno Provincial define el origen de este Modelo en: la indefinición de prioridades provinciales, la falta de planificación, los conflictos internos, el individualismo personal y de entidades, las obras electoreras que no respondían a la real solución de las necesidades de la comunidad, ninguna participación ciudadana en presupuestos locales, una gestión desarticulada de sectores público y privado y a una poca relación entre las entidades gubernamentales y locales (GPT, 2014).

Este diagnóstico inicial de la coalición de actores, liderada por el prefecto provincial, llevo a que se plantease objetivos específicos para la nueva gestión político-administrativa del H. Gobierno Provincial. Los objetivos de la política fueron:

Unificar la gestión a partir de objetivos comunes.

Integrar las acciones del sector público, privado y social.

Adoptar una sola política ante el gobierno nacional en apoyo a los proyectos de interés provincial, cantonal y parroquial.

Distribución equitativa y eficiente de los recursos.

Incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones para el desarrollo provincial.

Democratizar y transparentar la obra pública.

La motivación al interior del Consejo Provincial (hoy denominado Gobierno Provincial) de hacer participar a la población para alcanzar la sostenibilidad de este Nuevo Modelo de Gestión, definió el rol del Consejo Provincial “como impulsor pero no como director”. Esto implicó una nueva conceptualización del poder y del Consejo Provincial, sin que se ignorase las funciones y competencias de la institución. De igual manera este Modelo no se sobrepuso a la capacidad de decisión de los municipios, lo que busca principalmente es “tratar de articular las prioridades cantonales y fortalecer las municipalidades y los

acuerdos” (GPT, 2006). Se puede definir cinco momentos para la implementación de este Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia de Tungurahua:

**Primer momento:** Es el inicio del proceso, esta signado por la convocatoria por parte del Consejo Provincial de Tungurahua a diferentes actores institucionales en la perspectiva de realizar un Plan Estratégico que recoja las principales demandas de la provincia.

**Segundo momento:** Se da en torno a la realización de la Plataforma Única Provincial, que fue una herramienta de acción para establecer las prioridades de acción tanto del Consejo Provincial de Tungurahua como de los Municipios e incluso intervenir en el marco de las elecciones del 2002, este acercamiento constituyó un momento de compromiso de las autoridades seccionales y también ratifico la necesidad de un proceso que incluya la participación de la sociedad civil.

**Tercer momento:** Este momento se lo podría llamar de lanzamiento del “Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia de Tungurahua”, surgió formalmente el 14 de abril del año 2003, mediante una convocatoria pública a la primera Asamblea Provincial, por parte del Consejo Provincial a los representantes de las principales organizaciones e instituciones públicas, comunitarias y privadas, urbanas y rurales, de actividad económica y social de la Provincia de Tungurahua. Los asistentes fueron: autoridades electas de los Gobiernos locales (Consejo Provincial, Municipios y Juntas Parroquiales), actores de la sociedad civil (colegios profesionales; gremios y asociaciones sociales culturales, productivas y deportivas; organizaciones indígenas; juntas de riego y grupos de mujeres), autoridades de diversas instituciones públicas gubernamentales (de sectores como: producción, salud, educación, ambiente y turismo) la Iglesia Católica y los gremios empresariales privados (cámaras de industriales, comerciantes y microempresarios).

Al interior de la Asamblea Provincial se decidió que los Alcaldes de los 9 cantones, las Universidades, la Iglesia Católica y actores sociales relevantes como los tres movimientos indígenas (MIT, MITA, AIET)<sup>10</sup>, y representantes de Organizaciones de

---

<sup>10</sup> MIT, Movimiento Indígena de Tungurahua, filial del ECUARUNARI- CONAIE.  
MITA, Movimiento Indígena de Tungurahua, sede Atocha, filial de la FENOCIN  
AIET, Asociación de Indígenas Evangélicos de Tungurahua, filial de la FEINE

Mujeres, Consorcio de Cámaras y Frente Cívico; quienes conformen el Equipo Promotor del Nuevo Modelo de Gestión.

Esta Asamblea Provincial, que congrego a todos los actores de la provincia, constituyó un de alguna forma un gobierno democrático y participativo, mediante la firma de un Pacto Social que dio a luz un Nuevo Modelo de Gestión que integre intereses comunes así como se propenda al manejo sostenible de los recursos naturales, impulsando de esta manera el desarrollo humano y potenciando la capacidad productiva de la provincia. Dada la primera proclamación de la Asamblea Provincial, se configuró un esquema elaborado en base a construir un Gobierno Provincial que opere bajo los siguientes principios:

*Representatividad:* Los actores involucrados que participen en el proceso, deberán hacerlo bajo el reconocimiento de los grupos sociales a quienes representan, garantizando con su intervención e involucramiento la visualización y posicionamiento de sus intereses, de esta forma la representatividad se traduce también en la necesidad de que todos los sectores de la provincia sean parte del proceso.

*Corresponsabilidad:* La participación de los actores debe desembocar en compromisos concretos, en la ejecución misma de las propuestas, esta participación pierde legitimidad y riqueza si se limita al enunciado de las propuestas, debe concretarse a través de un ejercicio mancomunado del gobierno en el que se conjuguen los esfuerzos de los diversos actores de la provincia.

*Gobernabilidad:* Se relaciona con el concepto de que “todos deciden, todos acatan”, es decir la gestión del desarrollo de la provincia deberá ser el resultado de un consenso de todos los actores y responde a procesos transparentes de gobierno y administración de los proyectos implementados, la gobernabilidad implica contar con un “programa de gobierno” claro y concertado, que garantice su aplicación por vía de su acatamiento de parte de todos, este principio se aplica inclusive para los actores externos, sean del gobierno central, agentes de cooperación internacional u ONGs.

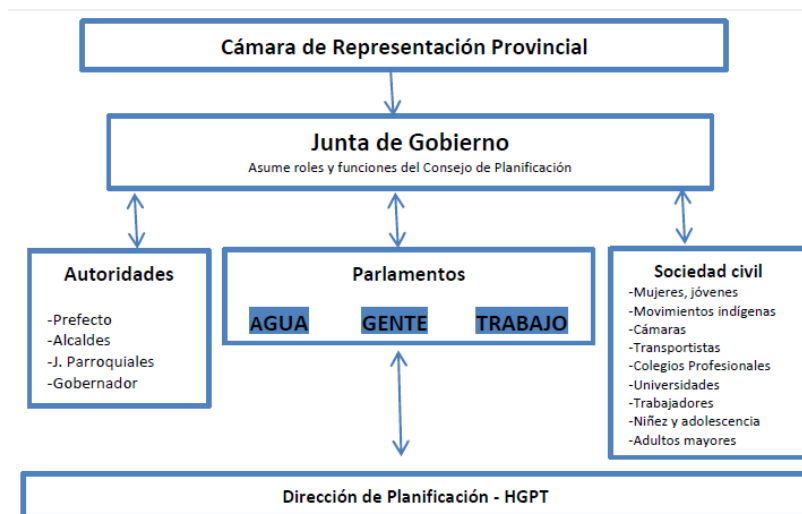
**Cuarto momento:** Aquí se constituyó el inicio de la institucionalización del Gobierno Provincial, que se realizó a través de la expedición de la Ordenanza de

constitución, que aunque fue expedida por el Consejo Provincial fue ratificada por los distintos actores de la provincia, a través de la firma del “Pacto Social de Tungurahua”; al mismo tiempo que se instaló la Cámara de Representación Provincial y se posesionó a la Junta de Gobierno Provincial.

**Quinto momento:** El quinto momento corresponde al presente, en que básicamente se busca legitimar el Gobierno Provincial, sobre la base del cumplimiento de las prioridades definidas en los grupos de interés que corresponde a los tres ejes: Agua, Trabajo y Gente.

Se concibe entonces al Nuevo Modelo de Gestión como una herramienta, en que los actores de la provincia mediante espacios de concertación, han podido desde el 14 de abril del 2003, por una parte, articular sus necesidades, intereses y demandas y por otra parte, que las propuestas, programas y proyectos que cada espacio desarrolle, se constituyan en la ‘Carta de Navegación’, que oriente la acción de todos los actores de la provincia y la gestión del Gobierno Provincial. (GPT-Sistematización de experiencia del gobierno provincial de Tungurahua, 2003: 14).

**Figura No. 5 Funcionamiento del sistema de participación ciudadana en la Provincia de Tungurahua:**



Fuente: Agenda Tungurahua 2013-2015

Otro punto a destacar de este Modelo de Gestión participativo son sus tres grandes ejes de acción: Agua, Trabajo y Gente. Son parlamentos que agrupan a diferentes grupos de interés y se convierten en espacios de participación, en donde se discuten las políticas, planes y

acciones encaminadas a resolver sus demandas. A continuación se presenta un cuadro que resume brevemente lo que cada parlamento persigue (Proyecciones 2013-2015):

**Tabla No. 9 Parlamentos Agua, Trabajo y Gente**

Parlamento Agua			
<b>Objetivo:</b>	Incrementar el recurso agua, en calidad y cantidad, mediante un manejo apropiado de los recursos hídricos.		
<b>Grupos de interés:</b>	<b>de</b>		
	1. Páramos		Se ha llegado a ejecutar 8 planes de manejo de páramos y se ha expedido la Ordenanza Provincial para el manejo de Páramos Tungurahua.
	2. Agua Potable y Riego		Se ha buscado la optimización del uso del agua en riego por la tecnificación y capacitación a las Juntas de agua
	3. Saneamiento y contaminación ambiental		Se ha ejecutado un plan integral de descontaminación de las fuentes de los ríos, quebradas y acequias, se fomenta la producción limpia
Parlamento Trabajo			
<b>Objetivo:</b>	Incrementar el ingreso y empleo en la provincia.		
<b>Grupos de interés:</b>	<b>de</b>		
	1. Estrategia agropecuaria de Tungurahua		Básicamente se busca alcanzar la competitividad pasando de ser productores de productos primarios a generar productos con alto valor agregado, mejorar los sistemas de producción y generar nuevos productos enfocados a la externalización para reducir las importaciones.
	2. Estrategia Provincial de Turismo		
	3. Agenda de Productividad y Competitividad de Tungurahua		
Parlamento Gente			
<b>Objetivo:</b>	Mejorar las condiciones de vida de la población tungurahuesa.		
<b>Grupos de interés:</b>	<b>de</b>		
	1. Grupo de interés de Niñez y Adolescencia.		Ha promovido Talleres de Escuelas de Convivencia Familiar y ha dado seguimiento a la implementación de la Ordenanza por el Buen trato, seguridad y cultura de paz para los niños, niñas y adolescentes y sus familias de la provincia de Tungurahua
	2. Sector barrios		Busca el fortalecimiento de las capacidades de los líderes barriales en seguridad ciudadana, en coordinación con el ECU 911.
	3. Sector transporte		Ha conseguido capacitación de la legislación vigente y la puesta en marcha de la campaña de sensibilización Tungurahua, Transporte, Amistad y Discapacidad
	4. Comité Provincial de Mujeres		Ha recibido procesos de formación en Género y Políticas Públicas para lideresas de la provincia, en coordinación con el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua. Y ha dado seguimiento a la implementación del plan de género en las cadenas productivas
	5. Sector Jóvenes		Se ha dado capacitación a gobiernos estudiantiles y colectivos juveniles en cuatro temas: bullying, xenofobia, educación sexual y reproductiva, prevención de consumo de drogas. Así como se ha promovido iniciativas de rescate de valores a través de artes en plazas y lugares públicos, mingas de limpieza en la provincia, etc.
	6. Grupo de Interés de Adultos Mayores		Se han conformado comités de defensa y observatorios de los derechos de los adultos mayores y se ha dado seguimiento a las seis unidades de atención diaria

Fuente: Proclamación del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua 2003 y Agenda Tungurahua 2013-2015. Elaboración propia.

Según Hollenstein y Ospina en este Nuevo Modelo de Gestión es evidente el papel dominante de la elite local, sin embargo este NMG ha evolucionado hacia un aparato político muy permeable para los diferentes sectores sociales del territorio.

Esta democratización local no se dio solamente por la orientación reformista de la elite (...) Más bien creemos que fue decisiva la presión

‘desde abajo’ que se manifestó durante los años 2004 y 2006 (...) y que se expresó en la participación masiva de los representantes sectoriales en los foros y reuniones en los que se debatía la orientación básica del GPT (Hollenstein y Ospina, s/f: 10).

Según estos autores son dos aspectos los que caracterizan al NMG de Tungurahua. La primera característica corresponde a que existe una elevada diversidad de actores sociales que participan en el NMG, luego de haber atravesado tres *clivajes* muy arraigados en la historia del territorio. El primer clivaje se refiere a la separación de lo público y privado. “En todos los espacios de deliberación y formulación de políticas públicas participan los actores públicos de los gobiernos parroquiales, municipales, provincial y nacional, así como los diversos sectores sociales y privados” (Hollenstein y Ospina, s/f: 10). El segundo clivaje aspira superar la centralización de los procesos de decisión en los sectores dominantes de la capital provincial. El tercer clivaje que se busca superar está relacionado con el ámbito económico, un conjunto de espacios del NMG reúne a productores de pequeña y mediana escala con representantes de poderosos grupos económicos.

La segunda característica del NMG es la “naturaleza colectiva de los actores” que participan en sus espacios. En ningún caso se trata de la participación de actores individuales pues las reformas institucionales del NMG requieren que los actores participantes cumplan con el principio de ‘representatividad’, es decir, son actores colectivos que representan su sector o gremio, garantizando “un permanente canal circular de comunicación” entre sus bases y los espacios de toma de decisión. El Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua se diferencia no solamente por actoría colectiva, sino también por su tradición asociativa bastante marcada en el territorio “existe en Tungurahua un sinnúmero de agrupaciones asociativas, sobre todo en el campo económico para garantizar a sus miembros el acceso a los procesos de toma de decisión del GPT” (Hollenstein y Ospina, s/f: 11).

Para analizar el diseño de la política pública local de participación ciudadana en Tungurahua es necesario identificar los objetivos que la coalición de actores y el GPT definieron, y como estos objetivos han sido conectados a instrumentos que materializaron el proceso participativo. Así mismo se debe determinar el proceso causal de la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local, para lo cual

en el siguiente capítulo se aplicara el modelo NATO (nodalidad, tesoro, autoridad u organización) propuesto por Hood y Howlett, autores que se revisaron en el capítulo uno y el análisis de Relaciones causales por Seguimiento de procesos (*process traicing*).

## CAPÍTULO III

### **MATERIALIZANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS A PARTIR DE LA APLICACIÓN DEL MODELO *NATO* A LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA Y RELACIONES CAUSALES POR SEGUIMIENTO DE PROCESOS (*PROCESS TRACING*)**

La participación de actores no estatales en el diseño de las políticas públicas solo se ve materializada a través de “instrumentos”, es decir es real siempre y cuando los objetivos de la política son conectados a instrumentos tangibles que la hagan operar. En el presente capítulo se explica el origen del diseño participativo en la provincia de Tungurahua y como mediante su Nuevo Modelo de Gestión se institucionaliza la participación ciudadana como política pública local, a través del análisis de instrumentos (*modelo NATO*) y de relaciones causales por seguimiento de procesos (*process traicing*).

#### **Aplicación de la metodología:**

##### **Contexto:**

#### **Origen de la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en la provincia de Tungurahua.**

Como se analizó en el segundo capítulo según las autoras Schneider y Welp (2011) las cuatro variables que condicionan el origen y la promoción de la participación ciudadana institucionalizada a nivel local son: *a) la demanda ciudadana de participación, b) la existencia de voluntad política, c) la relación de oposición o alineamiento entre gobierno local y gobierno central y d) la polarización del sistema local de partidos*. Estas variables han estado asociadas al proceso de revalorización del espacio local (descentralización) y especialmente a una crisis de la democracia representativa. En Tungurahua efectivamente se puede determinar que estas cuatro variables confluyeron y originaron la implementación de un Nuevo Modelo de Gestión Participativo, que institucionalizó la participación ciudadana como política pública local. A continuación se analizará cada una de estas variables.



**Tabla No. 10 Condicionantes del origen y alcance de la Participación Ciudadana Institucionalizada en Tungurahua.**

<i>Variables que condicionan el origen y el alcance de la participación ciudadana institucionalizada:</i>	<i>Cumplimiento en la provincia de Tungurahua:</i>
a) La demanda ciudadana de participación en contexto de crisis	✓
b) La polarización del sistema local de partidos	✓
c) La existencia de voluntad política	✓
d) La fragmentación y relación de oposición entre gobierno local y gobierno central	✓

Fuente: Schneider y Welp (2011).  
Adaptación propia.

### **La demanda ciudadana de participación en contextos de crisis:**

La demanda ciudadana de participación surge en contextos de crisis política e institucional, y la crisis a la que se enfrentaba la provincia de Tungurahua a finales de los años noventa provenía de varios frentes: 1) el bicentralismo, 2) el fracaso de las instituciones locales y 3) la emergencia volcánica. Estos acontecimientos serán analizados uno por uno.

El primer contexto de crisis que la provincia enfrentó fue el “bicentralismo”, entendido como la fuerte inequidad territorial que existía en el país (transcurso y finales de los 90) y las desventajas de las provincias pequeñas frente a las más grandes. El bicentralismo generó un eje de inversión centralista en las ciudades (y provincias) más grandes (Quito y Guayaquil) dando como resultado inequidades en la repartición del presupuesto nacional. Esto limitó el desarrollo de la provincia de Tungurahua “por cada persona rural Tungurahuense el Estado invertía alrededor de 32 USD y por cada persona rural de Pichincha 125 USD” (Hernández, 2009). La brecha fue cada vez más grande entre el centro y las periferias<sup>11</sup>, lo que generó una tensión entre lo provincial y lo nacional. Esta sería la causa principal que llevó a la mayor protesta de paralización en la historia de la provincia, este hecho que se analizará más adelante.

Por otra parte las políticas públicas eran orientadas y definidas desde el centro estatal con una exigencia de integración, control y dominio territorial. Esta crisis del Estado unitario nacional, como se ha analizado anteriormente, obligó a transferir parte de su poder

---

<sup>11</sup> Si se recuerda el centro es definido como un lugar privilegiado dentro de un territorio donde generalmente se condensan los recursos (militares, administrativos, económicos y culturales), mientras la periferia alude a la existencia de espacios territoriales diferenciados del centro y asociada a espacios donde el Estado se encuentra ausente, con una presencia débil o contraria a los intereses locales.

“hacia abajo” es decir al espacio local de Tungurahua, la descentralización significó una devolución del poder por parte del gobierno central a las sociedades locales y fue la mejor salida frente al agotamiento de ese Estado centralista, ineficiente, distante y burocrático. El gobierno local de Tungurahua (provincial, municipal y parroquial) por tanto se reconfiguró, resurgió y se revalorizó como el espacio idóneo para la interacción de actores públicos, privados y sociales de la provincia, en la definición de sus políticas públicas locales.

En segundo lugar la provincia de Tungurahua se enfrentó a una grave crisis política-institucional es decir al “fracaso de sus instituciones públicas locales”, las cuales fueron manejadas por un solo partido político durante varios años (Partido Social Cristiano) y el cual encarnaba a la “vieja cultura política”. Su administración y gestión pública local fue deficiente, centralista, vertical y autoritaria, notoriamente inequitativa en la repartición de los recursos, sin que existiera transparencia en sus actos, llegando a ser excluyente y viciada de corrupción. A más de que no contaba con planes estratégicos específicos, y en caso de que éstos existieran no eran aplicados. Esta forma de representación surgida de las elecciones seccionales no fue suficiente para los ciudadanos quienes no se sentían bien representados (Hernandez, 2008).

En tercer lugar la provincia se enfrentaba a una de las mayores emergencias naturales, desde Agosto de 1999 el volcán Tungurahua empezó la activación de un posible proceso eruptivo. Este volcán es uno de más activos del Ecuador, en 1773, 1886 y desde 1916 a 1925, presentó grandes procesos eruptivos, a partir de esta última fecha aparentemente se apagó; pero a partir del 31 de Agosto del 1999 empezó a registrarse anomalías en su comportamiento y se dio inicio a una nueva actividad del volcán. El 16 de octubre del mismo año el Instituto Geofísico declaró la Alerta Naranja, la población de Baños tuvo que evacuar, pero el volcán no llegó a concluir su proceso eruptivo.

Esta actividad volcánica se presentó en forma cíclica cada año, caracterizada por emisión continúa de gases y ceniza y la ocurrencia de explosiones que forman columnas eruptivas de varios kilómetros de altura. El volcán ha permanecido en constante actividad y en determinados meses se registra disminución, pero por lo general por los meses de Agosto a Septiembre de cada año hay un incremento en la actividad. Las poblaciones más

afectadas se encuentran en las localidades altas de los cantones Quero, Mocha, Tisaleo, Cevallos, Baños, Pelileo, con una población de alrededor de 40.000 habitantes.

Esta cadena de crisis que enfrentaba la población tungurahuese, por una parte la pérdida de confianza en su gobierno local y nacional por la incapacidad de generar una propuesta concreta de desarrollo provincial, por otra parte la pérdida de credibilidad de los partidos políticos tradicionales y a más de las conflagraciones de la naturaleza, impulsó en la sociedad tungurahuese la necesidad de asociarse y buscar soluciones a los problemas que enfrentaban. Es entonces que se emprendió una lucha social contra el “centro” (gobierno central), en términos de Burbano de Lara esto significó una “revuelta de la periferia”, es decir en Tungurahua se generó una “resistencia” en contra del aparato centralizado.

Esta resistencia fue liderada por una coalición de actores locales dotada de su propia identidad cultural y con un proyecto económico propio. Esta capacidad para articular la identidad y territorio y actuar en contra del Gobierno central como el oponente a sus proyectos propios se definió porque en Tungurahua confluyeron los factores que pueden originar movimientos regionales. En primer lugar existe un “territorio demarcado”, en segundo lugar destaca su “identidad” provincial basada en sentido comunitario y de asociatividad, a más de las interdependencias económicas que existe entre pequeños, medianos y grandes productores. En tercer lugar queda identificada la “lucha contra el centro” (bicentralismo). En cuarto lugar es evidente la “búsqueda de espacios de representación” por parte de la coalición de actores, denominado frente cívico (elite empresarial local, sectores económicos, grupos sociales, movimientos y partidos políticos de izquierda) quienes promovieron la transformación institucional. En quinto lugar también queda demostrada la “existencia de una sociedad civil”. Finalmente en sexto lugar el “liderazgo” se hace visible en sus líderes políticos y sociales.

Por otra parte las organizaciones que desarrollaron sus propios planes y los implementaron, son claves en el desarrollo de este Nuevo Modelo de Gestión Participativo, por ejemplo el Frente Sur-Occidental, mancomunidad que agrupa a cuatro de los municipios más pequeños de la provincia (Cevallos, Mocha, Quero y Tisaleo) con el fin de enfrentar las consecuencias de la erupción del volcán Tungurahua, también está el Comité

de Operaciones Emergentes (COE), Foro del Agua, Foro de la Mujer y más organizaciones sociales. La ciudadanía tungurahuesa hizo frente a sus problemas por sí mismos, y a la vez empezó a demandar más de sus gobernantes, lo que obligó al Consejo Provincial de Tungurahua, como entidad rectora de gobierno local, a transformarse y adaptarse a estos cambios y “exigencias sociales” junto con la voluntad política que analizará posteriormente.

### **La polarización del sistema local de partidos:**

Haciendo un breve recuento histórico sobre el fracaso de las instituciones locales y la polarización del sistema local de partidos en Tungurahua, es necesario remitirse a la crisis de la deuda externa a inicios de los años 80. Como se vio en el capítulo dos, los programas desarrollistas fueron sustituidos por políticas neoliberales y las medidas de protección de la industria y la agricultura nacional fueron reducidas o eliminadas de manera progresiva, esto a más de la liberalización de los mercados, la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000 y la inestabilidad política desde 1995, fueron la causa de los drásticos efectos en la economía rural artesanal-agrícola de Tungurahua.

Los partidos políticos tradicionales, como el Partido Social Cristiano, que dominaron la competencia electoral en Tungurahua por varios años, coincidieron con este período de acelerado descenso económico, siendo la administración y gestión del ex alcalde de la ciudad de Ambato, Luis Fernando Torres (PSC), la que polarizó el paisaje político de tal manera que a finales de su segundo periodo (1996-2000) muchos sectores se opusieron a la corrupción que invadió la política de la capital de Tungurahua bajo su dirección. La idea de instituciones políticas libres de corrupción llegó a formar una primera plataforma electoral: el “Frente Cívico”, en la que se unieron diversos sectores económicos, grupos sociales, movimientos y partidos políticos de izquierda. Esta coalición política encontró en las elecciones del año 2000 su primer momento de nacimiento (Hollenstein y Ospina, s/f).

El surgimiento de nuevos líderes políticos, apoyados por sectores económicos, grupos sociales y partidos políticos de izquierda es lo que condicionó en Tungurahua que esta nueva “coalición” llevara a cabo una transformación en el gobierno provincial, llegando a implementarse una gobernanza en donde coordinadamente actores públicos,

sociales y privados participen de su gobierno, implementando un Nuevo Modelo de Gestión que impulsó la transformación de las instituciones y los procesos de toma de decisión en la provincia.

### **La existencia de voluntad política:**

La existencia de voluntad política en Tungurahua fue evidente, la coalición que buscó alcanzar el poder local y que estuvo principalmente impulsada por la demanda ciudadana, se enfrentó al poder local establecido y representado por un solo partido político tradicional (Partido Social Cristiano). Este encarnaba una administración deficiente, vertical y autoritaria, que no llevaba a cabo procesos de participación ciudadana en su gestión pública, sino que por el contrario respondía más a acciones de carácter clientelar. Por tanto, la política de participación ciudadana en Tungurahua obedeció a la llegada de nuevos actores políticos. Fernando Naranjo, prefecto electo en el año 2000, fue llevado al liderazgo de la provincia por un amplio frente (grupos sociales, movimientos, partidos de izquierda), pero principalmente fue impulsado por elites comerciales tungurahueses que veían el detrimento económico de la provincia en manos de conservadores social cristianos.

El prefecto electo con su equipo de trabajo fueron los mediadores que accedieron a la agenda y llevaron los problemas y las demandas ciudadanas al debate público, logrando implementar una gobernanza interactiva en la definición y elaboración de las políticas públicas locales. Lo destacable es el hecho que los nuevos mediadores políticos lograron identificar una “ventana de oportunidad”<sup>12</sup> al haber identificado el problema, encontrado la solución más adecuada y sobretodo haberse interesado en él.

### **La relación de oposición entre gobierno local y gobierno central:**

Al momento de la proclamación del Nuevo Modelo de Gestión en la Provincia de Tungurahua, la relación entre el gobierno local y el gobierno central estaba parcialmente fragmentada pero sin que llegase a la oposición entre ambos. En este caso, la participación fue promovida desde abajo (bottom up) por el gobierno local, lo que ha influido totalmente sobre este proceso en términos de autonomía, sujetos participantes y capacidad de decisión.

---

<sup>12</sup> Si se recuerda según Kingdon (1993) cuando un problema encuentra una solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (policy window); entonces las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de «encuentro», es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda.

Sin embargo, el gobierno local influiría en un aspecto clave para el posicionamiento de este modelo de gestión, y fue la exigencia frente al gobierno nacional del reconocimiento de su identidad provincial traducida en el reconocimiento de derechos de autonomía local.

El acontecimiento que llegaría a fragmentar totalmente la relación entre el gobierno local de Tungurahua y el gobierno central del Ecuador llegó a su punto más álgido en el año 2006, cuando el martes 14 de marzo el Gobierno Provincial realizó una convocatoria al pueblo tungurahense a realizar una “marcha cívica” a fin de exigir el cumplimiento de sus derechos.

El Gobierno Provincial agotó todos los medios posibles para lograr un acuerdo a través del diálogo con el Gobierno central, a fin de que se de atención a los problemas de Tungurahua, sin embargo estos persistían. La Junta de Gobierno Provincial al ver esta falta de respuesta por parte del Gobierno central, resolvió el viernes 10 de marzo de 2006, convocar a un paro provincial y dejar en las manos del gobierno la posibilidad de suspender esta medida, al no ocurrir esto la convocatoria fue férrea y encarnó sentimientos “dignidad local”. En este paro provincial participaron todos los organismos seccionales, las juntas parroquiales, los sectores productivos, los movimientos indígenas, los sectores sociales, sumándose otros actores de la provincia como Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión (AER), universidades, transportistas y comerciantes.

El manifiesto al pueblo de Tungurahua, publicado en los diarios locales y nacionales expresaba el descontento por el incumplimiento del Gobierno central frente a sus demandas; las exigencias fueron las siguientes:

1. Entrega de \$1.900.000 para la emergencia del volcán Tungurahua.
2. Entrega del saldo \$2.300.000 para obras de infraestructura educativa en la provincia.
3. Entrega de \$500.000 al Municipio de Pelileo para la terminación del Hospital cantonal, adquisición de equipamiento y ambulancias para los Hospitales de Ambato, Baños y Píllaro.
4. Entrega por parte del MIDUVI del saldo de \$ 2.516.000 para obras prioritarias de saneamiento ambiental de la provincia.

5. Financiamiento a través de un crédito por parte del Banco del Estado por \$ 10.800.000 para asfaltado de vías interparroquiales (\$ 4.230.000), construcción del Mercado Simón Bolívar de la ciudad de Ambato (\$ 2.160.000); y, financiamiento de proyectos a presentarse de los ocho municipios de Tungurahua por \$ 540.000 cada uno.
6. Financiamiento a través de un crédito por parte del Banco del Estado por \$ 16.000.000 para obras de agua potable y saneamiento ambiental priorizadas por los nueve municipios.
7. Financiamiento del Estado por \$ 5.176.000 para el Canal de Riego Píllaro a través de un crédito del Banco del Estado, proyecto que será ejecutado por el H. Gobierno Provincial de Tungurahua.
8. Así mismo se demandó del Gobierno Nacional la designación de autoridades titulares para representantes de la Función Ejecutiva en la provincia; total transparencia en la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) y el cumplimiento del compromiso de unificación de tarifas eléctricas a nivel nacional. (Fuente: Diario El Heraldo, martes 14 de marzo de 2006).

Es importante destacar que el Gobierno Provincial, conformado por una Cámara de Representación Provincial de la cual se desprende la Junta de Gobierno, rechazó enérgicamente el “bicentralismo”, al hacer pública su inconformidad frente a la seria desventaja y postergación de la cual serían víctimas las provincias pequeñas.

“Hemos actuado de manera responsable cumpliendo cada uno de los requisitos establecidos, pero la burocracia ineficiente e insensible ha impedido lograr soluciones. Tungurahua es una provincia productiva, sin embargo es castigada con una de las tarifas eléctricas más caras del país. Mientras consejos Provinciales como el de Guayas y Pichincha disponen de un promedio de 90 dólares per cápita para atender las demandas de cada uno de los habitantes de las zonas rurales, Tungurahua dispone de apenas 32 dólares (...) La acción de Tungurahua es una lucha porque cambie este bicentralismo y se instaure un nuevo modelo de equidad y desarrollo territorial”. (Fuente: Diario El Heraldo, martes 14 de marzo de 2006, Manifiesto del Gobierno Provincial de Tungurahua).

Tungurahua exigía el cumplimiento de sus legítimos derechos, notando que la base de la Plataforma Única (instrumento que será analizado más adelante) constituía los recursos económicos provenientes de la Ley 047 conseguida por los diputados Guido Palacios y Alcides Mosquera (Izquierda Democrática). Por tanto los recursos que por derecho les correspondía y que no eran asignados por parte del Gobierno central desencadenó esta protesta. Como se analizó con Taylor “la lucha por el reconocimiento solo podría encontrar una solución satisfactoria, y ésta consistiría en el régimen de reconocimiento recíproco entre iguales”, para Tungurahua su lucha por el reconocimiento se traducía en un trato igualitario entre todas las provincias del país y este trato se refería a la asignación de fondos económicos de manera más equitativa y eficiente.

**Actores que intervinieron en la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Participativo de Tungurahua.**

En el primer capítulo se vio que es poco probable, si no imposible, que una política pública con un mínimo de relevancia pudiera resultar del proceso de elección de un único actor. Desde la teoría de las *policy networks (redes de política)* quedó demostrado que la formulación de una política pública es el resultado de la configuración de diversos entramados de actores que, con determinadas estrategias y movilizándolo determinados recursos, interactúan entre sí para producir una política pública.

En Tungurahua la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local precisamente fue el resultado de la interacción de varios actores públicos, privados y sociales, quienes mantuvieron relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente, y que lograron vincular a una diversidad de actores (ver Tabla 1), quienes compartieron el interés común de implementar un Nuevo Modelo de Gestión participativo e incluyente.

**Tabla No. 11 Redes de actores que intervinieron en la implementación del Nuevo Modelo de Gestión de la provincia de Tungurahua**

<p><b>Sector público</b> (Gobiernos locales e instituciones públicas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Consejo Provincial de Tungurahua</li> <li>-Los nueve Municipios de la Provincia (Ambato, Baños, Cevallos, Mocha, Patate, Pelileo, Píllaro, Quero, Tisaleo)</li> <li>-Asociación de Juntas Parroquiales de Tungurahua (AGOPARTUN)</li> <li>-Gobernación de Tungurahua</li> <li>-Dirección Provincial de Salud, Educación, Ambiente, Turismo, etc.</li> </ul>
---	---



<b>Sector privado</b> (gremios empresariales privados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Consortio de cámaras</li> <li>-Cámaras de industriales</li> <li>-Comerciantes</li> <li>-Microempresarios</li> <li>-Transportistas</li> </ul>
<b>Sociedad Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Colegios profesionales</li> <li>-Gremios y asociaciones sociales culturales, productivas y deportivas</li> <li>-Movimientos indígenas (MIT, MITA, AIET).</li> <li>-Juntas de riego</li> <li>-Grupos de Mujeres (urbano y rural)</li> <li>-Movimientos de Jóvenes</li> <li>-Universidades</li> <li>-Trabajadores</li> </ul>
<b>Otros actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Iglesia Católica</li> <li>-Medios de comunicación</li> </ul>

Fuente: Proclamación del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, 2003.  
Adaptación propia.

La gobernanza interactiva se ha visible en el caso de Tungurahua debido a que el diseño de un Nuevo Modelo de Gestión político-administrativo local, es elaborado de manera conjunta por los actores públicos, privados y sociales de la provincia, en una constante interacción e intercambio de recursos (más de carácter relacional que económicos). Esta interacción se da gracias al reconocimiento que los actores públicos y privados tienen de su interdependencia, en tanto el Gobierno Provincial que realiza la convocatoria y en cuanto los sectores privados y sociales que acuden a tal llamado.

Si se observa la *configuración básica de la red de actores* en la provincia es densa y compleja, debido a que está integrada por un mayor número de actores (plurales y diversos), dándose una mejor oportunidad para la participación. En cuanto a las *relaciones internas de poder*, la red de política en Tungurahua movilizó más recursos relacionales (cognitivos, confianza, tiempo, apoyo, liderazgo, información) que económicos, procurando corregir las desigualdades entre actores al generar formas de relación más simétricas y horizontales. Al predominar lo relacional generó relaciones de igualdad y permitió la participación a actores no habituales.

Por otra parte *la distribución de intereses y las reglas del juego*, lo relativo a las lógicas de conflicto y las lógicas de consenso, se observa que en Tungurahua al inicio de la

implementación del Nuevo Modelo de Gestión se permitió posiciones de disenso y se contemplo todas las alternativas posibles, sin límites normativo-ideológicos. Los actores fueron capaces de plantear estrategias de diálogo entre las diferentes posiciones y producir soluciones colectivas. Las estrategias de diálogo facilitó la participación (Subirats, Parés y Blanco, 2009).

### **Análisis de instrumentos y aplicación del modelo NATO a la política pública local de participación ciudadana en la provincia de Tungurahua:**

Como se analizó en el primer capítulo la instrumentación de política significaría un conjunto de problemas que plantean la elección y uso de instrumentos que permitan al gobierno materializar y operacionalizar una política pública. Los “instrumentos o herramientas” son por tanto mecanismos y técnicas utilizados para implementar o dar efecto a una política pública, en el caso de estudio de la provincia de Tungurahua la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local puede ser analizada a partir de un “inventario” de los instrumentos que han sido utilizados para alcanzar tal objetivo.

La conexión de las metas de la política a instrumentos es lo que permitiría alcanzar los objetivos planteados por el gobierno local. Si se recuerda en el capítulo dos se analizó que el principal objetivo era crear un “espacio de concertación en el que participaran autoridades electas y designadas, sectores productivos y organizaciones sociales urbanas y rurales”, esto debido al fracaso de la Plataforma Única Provincial, herramienta de acción que buscaba establecer las prioridades de acción tanto del Consejo Provincial de Tungurahua como de los Municipios frente al gobierno central e incluir participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Los instrumentos utilizados en la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en Tungurahua son múltiples y serán analizados uno por uno en el siguiente acápite, a partir de la aplicación del modelo NATO, analizado en el capítulo uno.

**Tabla No. 12 Tipología de los instrumentos de políticas según los recursos del Estado y los objetivos de la política en Tungurahua.**

<b>Caso:</b>	<b>Dimensiones instrumentales</b>	<b>Información (Nodality):</b>	<b>Autoridad (Authority):</b>	<b>Tesoro (Treasure):</b>	<b>Organización (Organization):</b>
Institucionalización de la participación ciudadana como política pública en la Provincia de Tungurahua	<b>S</b> <b>u</b> <b>t</b> <b>a</b> <b>n</b> <b>t</b> <b>i</b> <b>v</b> <b>a</b>	-Plataforma única provincial. -Propuesta Tungurahua (aporte a la Asamblea Constituyente 2008). - Agenda Tungurahua. -Informe de gestión de los actores sociales. -Rendición de cuentas del H. Gobierno Provincial (Prefecto). -Tungurahua en cifras. -Agenda Tungurahua desde la visión territorial.	-Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua. -Constitución del Ecuador art. 100. -COOTAD arts. 40,41,42.	-Partidas presupuestarias del H. Gobierno Provincial de Tungurahua para participación ciudadana.	-Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua). -Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. -Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales. -Empresa pública de Radio.
	<b>P</b> <b>r</b> <b>o</b> <b>c</b> <b>e</b> <b>d</b> <b>i</b> <b>m</b> <b>e</b> <b>n</b> <b>t</b> <b>a</b> <b>l</b>	-Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT) -Publicidad (radio, prensa escrita, tv local, medios electrónicos, redes sociales, La gaceta, campañas informativas, publicitarias y cívicas)	-Pacto Social (primero y segundo).	-Partidas presupuestarias de cooperación internacional.	-Asambleas Provinciales. -Asambleas Parlamentarias (Agua, Trabajo y Gente).

Fuente: Howlett y Ramesh, 2006.  
Adaptación propia.

### **Información (nodality):**

#### **Dimensión Sustantiva: Asesoría y capacitación.**

#### ***Plataforma Única Provincial:***

La “Plataforma Única Provincial” puede ser definida como un documento que contenía un diagnóstico sintético de la provincia, los proyectos de alcance provincial y las perspectivas cantonales con sus visiones y proyectos. Fue elaborada en el año 2002 por los Alcaldes y el Prefecto de la provincia, quienes suscribieron este compromiso de estructurar la “Plataforma Provincial” (sobre la base del Plan Estratégico) a fin de elaborar una única propuesta apoyada por todas la autoridades locales y así aumentar el poder de negociación de la provincia frente al gobierno central. Por ejemplo en el documento se planteaba la

necesidad de un fondo para el manejo de cuencas hidrográficas, la creación de un Centro de Promoción de Servicios para el desarrollo de Tungurahua, un proyecto hidroeléctrico, un planteamiento para obtener mayor equidad en el pago por el servicio de electricidad, y un proyecto sobre la seguridad ciudadana. Algunos municipios presentaron propuestas concretas como mejorar la competitividad (Cevallos), la salud (Cevallos, Pelileo, Tisaleo), la forestación (Quero, Pelileo), la industrialización de proyectos agrícolas (Quero), la organización comunitaria (Píllaro) y la educación (Cevallos, Tisaleo).

Según el H. Gobierno Provincial al cabo de un tiempo se evaluó lo propuesto en la Plataforma Única Provincial y se percibió que la sostenibilidad esperada no se lograba. Se concluyó que era debido principalmente a la falta de representatividad ciudadana en la formulación de la Plataforma Provincial, la cual debía contener las aspiraciones de la gente y por tanto se requería su participación directa. Adicionalmente la institución se encontraba tramitando en el exterior créditos para financiar un plan maestro de recursos hídricos y un programa de crédito a micro empresas, debiendo demostrar a los financistas la sostenibilidad y rentabilidad de la inversión.

Estos dos elementos motivaron una decisión al interior del Consejo Provincial (comienzos del 2003), hacer participar a la población para alcanzar la sostenibilidad de las propuestas. Se visualizó un proceso participativo nuevo, bosquejado sobre la base de la metodología de elaboración de un plan estratégico, esto es: definición de objetivos, principios, estrategias, programas y proyectos. También se definió el rol del Consejo Provincial como impulsor pero no como director y se decidió realizar una convocatoria amplia. Las dificultades con las que el Consejo Provincial se había enfrentado para descentralizar algunas atribuciones y competencias, por la poca voluntad del gobierno central de cederlas, influenciaron este intento de hacer algo diferente.

La metodología fue validada por 12 instituciones provinciales, constituidas como el “Equipo Promotor” de un Nuevo Modelo de Gestión, nombre como se conoció la iniciativa. Las instituciones fueron: Consejo Provincial, AME Regional Centro Sierra, las 3 organizaciones indígenas MIT, MITA y AIET, la Asociación de Juntas Parroquiales, la Diócesis de Ambato, la Universidad Técnica de Ambato, el Municipio de Ambato, el Foro de la mujer, el COE (Comité de Operaciones de Emergencia) y PROMACH (programa de

una ONG de apoyo, GTZ). Se establecieron varias ideas fundamentales: la construcción de un gobierno provincial diferente que se ocupe del desarrollo a largo plazo, donde todos participen y se comprometan. Se reconoció el carácter integral/holístico del desarrollo y se delinearón algunos principios para promover una acción participativa eficiente:

- Fortalecer un poder hacia afuera, para negociar con el gobierno central, y un poder hacia adentro, para adelantar propuestas provinciales de manera eficaz, donde “todos deciden, todos acatan”.
- Generar sinergias con la colaboración entre actores.
- Trabajar con transparencia a través de la participación efectiva y honesta.
- Generar capacidades locales mediante la apropiación de roles y competencias a través de elaborar propuestas y realizar acciones concretas.

Tras estas acciones se conformó una unidad técnica independiente del Consejo Provincial y se le confió la tarea de sistematizar los 52 planes que existían en la provincia y encontrar elementos comunes. Esta unidad encontró que la mayoría de elementos de los planes estudiados se podían agrupar en tres objetivos básicos, relacionados con la creación de fuentes de trabajo (70%), el manejo y utilización del recurso agua, escasa en la provincia (54%), y elevar el nivel de vida de la gente (52%), de aquí nacen los tres grandes objetivos Agua, Trabajo y Gente, que más tarde se convertirían en parlamentos.

Para el 15 de abril del 2003 se convocó públicamente al lanzamiento del Nuevo Modelo de Gestión, previamente se había levantado un mapa de actores que se los invitó por medio de una carta, además se hizo lobby con ellos a fin de disminuir la desconfianza inicial y la poca credibilidad de las instituciones públicas. A la convocatoria respondieron 355 representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas, urbanas y rurales, de actividad económica o social, que aprobaron el esquema elaborado y se comprometieron a construir un gobierno provincial que opere con los principios de Representatividad, Corresponsabilidad y Gobernabilidad.

La organización estaba compuesta por la Asamblea de todos los actores de la provincia, con las funciones de fijar las políticas y reconocer al Gobierno de la Provincia y a los tres Espacios de Concertación denominados Agua, Gente y Trabajo. En cada uno de

los ellos se iban a definir las estrategias, priorizar los problemas y decidir sobre las propuestas de solución. Al interior de los espacios se debían formar “grupos de interés” para elaborar en detalle las propuestas y proyectos priorizados y un equipo de coordinación (5 técnicos) para facilitar, dar asistencia técnica y apoyo, documentar el proceso y sus resultados, el monitoreo y la evaluación. Finalmente el Prefecto y el Consejo Provincial debieron renunciar a sus prerrogativas, a su poder y condición, todos esto para que la convocatoria sea exitosa y para independizar de las personas el futuro del modelo y así darle sostenibilidad (Proclamación del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, 2003).

#### ***Aporte a la Asamblea Constituyente 2008:***

La “Propuesta Tungurahua” para la Asamblea Constituyente 2007 nació del Gobierno Provincial de Tungurahua como un conjunto de lineamientos que aportaron a la formulación de la “nueva” Constitución del Estado Ecuatoriano, a partir de la experiencia vivida en los cuatro años de implementación del Nuevo Modelo de Gestión de la provincia. Esta propuesta resulta del aporte de los actores públicos, privados y sociales que conforman el Gobierno Provincial y a finales de enero del año 2008 el Prefecto de la provincia de Tungurahua y presidente de la Junta de Gobierno, Fernando Naranjo, fue quien expuso los objetivos de la Propuesta Tungurahua a la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias de la Asamblea Nacional Constituyente.

Este documento contiene principalmente la propuesta de ordenamiento territorial y participación ciudadana a nivel local para el Ecuador (a más de otros temas). Su principal aporte es la creación de un Gobierno Provincial, partiendo de la experiencia de Tungurahua en donde el Consejo Provincial es uno de los actores líderes que ha permitido realizar una gestión compartida entre el Gobierno Provincial y los actores organizados de la sociedad civil. No se trata de un cambio nominal sino un cambio estructural en el que el Gobierno Provincial se convierte en la unidad político-administrativa de ámbito provincial, favoreciendo al fortalecimiento de los gobiernos seccionales como: municipios, juntas parroquiales y consejos provinciales; en base a una descentralización obligada del Estado.

Esta propuesta consideró que el funcionamiento de una estructura regional debe contemplar las instancias intermedias de carácter provincial en su relación con los niveles

cantonales, cualquier propuesta de regionalización que obvie la opinión de los ciudadanos, sería considerada como forzosa (Propuesta Tungurahua, 2007).

### **Dimensión Sustantiva: Presentación y registro de informes.**

#### ***Agenda Tungurahua:***

Este documento traza los objetivos que se han definido dentro de cada parlamento Agua, Gente y Trabajo. Los actores públicos, privados y sociales de cada parlamento, tras haber discutido las necesidades prioritarias, las plasman en propuestas y proyectos concretos, alrededor de los cuales gira la acción del Gobierno Provincial. Estas agendas son formuladas y presentadas cada dos años, la primera agenda provincial fue aprobada en la III Asamblea Provincial en el año 2006, y se ha constituido en la carta de navegación que ha guiado el trabajo del Gobierno Provincial hasta la actualidad (2015).

La Agenda Tungurahua permite desarrollar una propuesta estratégica, de largo plazo que orienta las acciones del Gobierno Provincial, así mismo define una plataforma que articule la demanda social de los organismos seccionales de la provincia y las instituciones públicas y privadas con las intervenciones del Gobierno Nacional.

#### ***Informe de gestión de los actores:***

En este documento los actores sociales presentan como las propuestas y demandas son plasmadas en acciones concretas y resultados visibles a través de obras, proyectos, servicios. Los informes son presentados cada año por: el Parlamento Agua, el Parlamento Gente, el Parlamento Trabajo, la Unidad de Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua, la asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales de Tungurahua, el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua- CFCT y por el Centro de Coordinación de Proyectos de Tungurahua.

#### ***Rendición de cuentas del H. Gobierno Provincial:***

La rendición de cuentas, entendido como el acto administrativo mediante el cual los responsables de la gestión de los fondos públicos informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición en un ejercicio económico. Es

presentada por el Prefecto de la provincia cada año, y básicamente se informa cuanto se destinó de los fondos públicos del Gobierno Provincial de Tungurahua a inversión social y a que planes específicos.

**Tabla No. 13 Rendición de Cuentas Gobierno Provincial**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Ingresos corrientes</b>	5.149.486	5.205.376	5.710.874	5.587.287	-	4.774.789
<b>Ingresos de capital</b>	18.321.330	27.312.368	34.777.172	26.942.409	-	34.413.003
<b>Ingresos de financiamiento</b>	23.888.321	24.660.908	12.305.521	24.785.133	-	20.787.240
<b>TOTAL</b>	<b>47.359.137</b>	<b>57.178.652</b>	<b>52.793.567</b>	<b>57.314.829</b>	-	<b>59.975.032</b>
<b>Gastos corrientes</b>	3.636.807	3.840.282	3.348.376	4.689.556	5.366.613	5.292.178
<b>Gastos de capital</b>	4.048.335	1.648.363	590.804	2.412.241	2.944.977	1.171.315
<b>Inversión</b>	32.472.291	39.443.453	43.923.265	43.575.322	46.879.755	29.571.813
<b>TOTAL</b>	<b>40.157.433</b>	<b>44.932.098</b>	<b>47.862.445</b>	<b>50.677.119</b>	<b>55.191.345</b>	<b>36.035.306</b>

Fuente: Información proporcionada por el GPT, Dirección de Planificación.  
Adaptación propia.

### ***Tungurahua en cifras:***

Es un documento generado por actores institucionales de la provincia con el aval e información oficial del INEC, que muestra los datos estadísticos de Tungurahua y sus cantones. Fue elaborado en el año 2013 con el aporte de 20 instituciones públicas y no gubernamentales y más de 30 profesionales, en base a los censos de población, vivienda y económico de los años 2001 y 2010; organizándose los principales indicadores de la provincia en base a los tres ejes fundamentales de desarrollo: Agua, Trabajo y Gente. Lo importante de esta información generada por otras instituciones a favor del Gobierno Provincial de Tungurahua, es que permite documentar e interpretar la realidad de la provincia lo que lleva a tomar decisiones planificadas en base a información real.

### ***Agenda Tungurahua desde la visión territorial:***

Este es un instrumento de gestión que sistematiza las propuestas estratégicas de la provincia desde una perspectiva integral del territorio, plasma las políticas de desarrollo contempladas en el Nuevo Modelo de Gestión y sus tres ejes en una propuesta de manejo de territorio de la provincia para los próximos diez años. Para su elaboración contó con el asesoramiento técnico de la Cooperación Alemana para el Desarrollo GIZ.



## **Dimensión Procedimental: Educación, exhortación, publicidad y formación.**

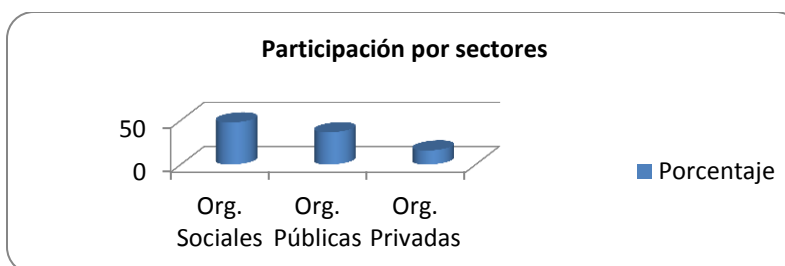
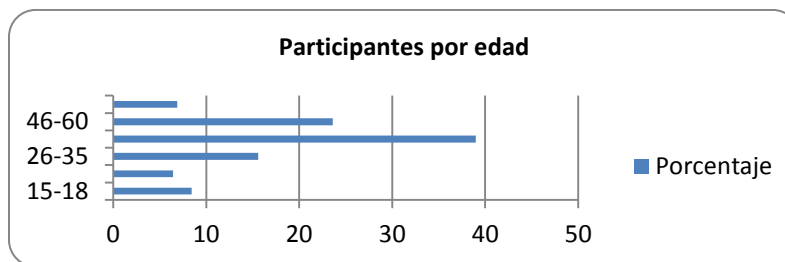
### ***Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua:***

La III Asamblea Provincial efectuada en el mes de abril del 2006, dentro de sus mandatos definió la creación del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua, a fin de crear un servicio público institucional que contribuya a la consolidación de una sociedad participativa y crítica, a través del fortalecimiento del liderazgo de sus actores sociales e institucionales, sin embargo el principal objetivo de la creación del Centro de formación fue alcanzar la sostenibilidad del proceso participativo puesto en marcha a través del Nuevo Modelo de Gestión.

El Centro de Formación Ciudadana opera en tres modalidades: 1) Foros y seminarios (a nivel provincial y regional), 2) Cursos bajo demanda (los actores de parlamentos y sectores sociales solicitan procesos de formación de acuerdo a sus necesidades) y 3) Sedes territoriales (formación ciudadana descentralizada en los cantones). Los participantes son: dirigentes, promotores o técnicos (hombres y mujeres) de sectores, organizaciones, gremios y asociaciones sociales; autoridades y funcionarios públicos y privados; miembros de la Junta de Gobierno delegados y coordinadores de los grupos de interés y miembros de la Junta de Gobierno.

Es importante destacar que la formación cuenta con el aval de la Universidad Técnica de Ambato (UTA) y con la certificación del Instituto de Economía Popular y Solidaria, siendo su metodología participativa-reflexiva y práctica, es decir parte de la “experiencia concreta” de los participantes, luego se realiza una “observación reflectiva” para luego pasar a una “conceptualización abstracta” y finalmente culminar con un “experimentación activa”.

### **Figuras No. 6 y 7 Datos de participación en los procesos de formación del CFCT**



Fuente: H. Gobierno Provincial de Tungurahua, CFCT 2013.

Según datos proporcionados por el Gobierno Provincial de Tungurahua, el grupo por edades de mayor participación en procesos de formación pertenecía al grupo de entre 46 y 60 años, pero actualmente (datos del 2013) el grupo más representativo de participantes está entre 36 a 45 años de edad. Esto a criterio de las autoridades revela cambios generacionales en las dirigencias y liderazgos sociales. Otros datos reflejan que 48 de cada 100 participantes en procesos de formación son líderes de alguna organización social de base de Tungurahua, 36 de cada 100 participantes están en la función pública y 16 de cada 100 son del sector privado (H. Gobierno Provincial de Tungurahua, CFCT 2013).

El Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua cuenta con seis programas permanentes, a más de los que se desarrolla según las demandas ciudadanas e institucionales, en los cuales se establecen las demandas y necesidades de capacitación, formación ciudadana y manejo de herramientas de gestión y gobernabilidad. A excepción de foros, seminarios o talleres de uno o dos días, todo proceso de formación cuenta con un mínimo de 40 horas.

**Tabla No. 14 Programas permanentes del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua**

Programa	Módulos	Participantes
<i>Fortalecimiento integrantes de Junta de Gobierno</i>	-Constitución del Ecuador -Ley de Participación Ciudadana -COOTAD	Prefecto, Alcaldes de los municipios de la provincia, Presidente de AGOPARTUN, Gobernador, delegados de los espacios

	-Herramientas de gestión (Diseño de proyectos, planes operativos anuales, presupuestos participativos, gerencia social, planificación y ordenamiento territorial)	parlamentarios (Agua, Trabajo y Gente), los 3 Movimientos indígenas, Consorcio de cámaras, movimientos de mujeres, barrios, transportistas, red de consejos estudiantiles.
<b>Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Gerencia pública a través de la RED de GADs</b>	-Red de Tungurahua -Presupuesto participativo -Rendición de cuentas -Plan Operativo -Gobernabilidad -El Nuevo Modelo de Gestión -Participación ciudadana y normativa legal	Servidores públicos, autoridades parroquiales, municipales y provinciales, consejos de planificación, docentes y estudiantes de la UTA.
<b>Liderazgo integrador para sedes territoriales (cantones)</b>	-Identidad e inequidades -El Nuevo Modelo de Gestión -Liderazgo -Resolución de conflictos -Participación ciudadana -Normativa legal -Diseño de perfiles de proyectos -Incidencia política	Líderes (hombres y mujeres) de las organizaciones sociales, públicas y privadas de la provincia.
<b>Formación a mujeres líderes (género), barrios, jóvenes</b>	-Desarrollo personal -Género -Políticas públicas -Incidencia política -Liderazgo -Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua -Fortalecimiento organizativo -Ley de Economía Popular y Solidaria -Resolución de conflictos	Líderes (hombres y mujeres) de las organizaciones sociales, públicas y privadas de la provincia.
<b>Formación ciudadana y Ley de Economía Popular y Solidaria para sector Transportista, Productivo y Artesanal</b>	-Fundamentos de la Economía Popular y Solidaria -Marco legal para las organizaciones del sector cooperativo -Marco conceptual de la Economía Popular y Solidaria su relación con las políticas públicas -Principios contables y análisis financiero para no financieros -Nociones de planificación estratégica -Ley de tránsito o Plan de negocios o Desarrollo humano de acuerdo al sector productivo con el que se trabaje	Hombres y mujeres dirigentes, líderes, directivos y socios de cooperativas, del sector productivo y artesanal de la provincia.
<b>Liderazgo ambiental</b>	-Gestión social del agua: Identidad-inequidades; Modelo de desarrollo; Manejo de cuencas y páramos; Democracia, organización y liderazgo; Riego, agricultura familiar campesina, soberanía alimentaria y economía solidaria; Manejo de conflictos.	Hombres y mujeres dirigentes, líderes, promotores de las Juntas de Agua de riego de la provincia.
	-Liderazgo ambiental y cambio climático: Identidad-inequidades; Nuevo Modelo de Gestión; Derechos, normativa ambiental; Gobernanza, organización y liderazgo; Cambio climático; Gestión del ecosistema páramo en el contexto de cuenca hidrográfica; Planes de manejo de páramos- Elaboración de proyectos.	Hombres y mujeres de organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas de la provincia relacionadas con la protección, recuperación y conservación del ecosistema páramo.
	-Gestión ambiental: Modelo de desarrollo territorial sostenible; Normativa de la gestión ambiental; Gestión de cambio institucional; Herramientas para gestión de proyectos.	Técnicos/as de los GADs, empresas públicas de desechos sólidos e instituciones privadas.

Fuente: H. Gobierno Provincial de Tungurahua, CFCT 2013.  
Adaptación propia.

### **Publicidad:**

El proceso de comunicación del Gobierno Provincial de Tungurahua está integrado por tres áreas: la primera tiene que ver con la comunicación institucional, la segunda se encarga del

apoyo político al Prefecto y la tercera hace un trabajo de coordinación con otras instituciones en temas políticos. Estos tres ámbitos de acción están a cargo del departamento de relaciones externas de la institución (Entrevista con el director de relaciones externas del H. Gobierno Provincial de Tungurahua).

La difusión de la publicidad del GPT, a cargo del departamento de relaciones externas, se da por tres líneas de acción: la primera es la *difusión de la información cotidiana*, esto es a través de los medios masivos como radio, prensa escrita, televisión local. Aquí se genera contenidos diarios y semanales para estos medios, a través de “boletines de prensa” y las denominadas “agendas de vocería” en donde actores sociales o institucionales conceden entrevistas sobre temas de relevancia y acciones llevadas a cabo por el GPT. Según el Director del departamento de relaciones externas del GPT para llevar a cabo esta línea de acción comunicacional se han realizado estudios sobre los hábitos de lectura de los medios impresos locales en la ciudadanía, así como la sintonía de radio en espacios informativos y el consumo de televisión local.

La segunda línea de acción es la *difusión a través de medios electrónicos y redes sociales* (facebook, twitter, youtube, página web oficial, intranet), concebidos como medios para la difusión de contenidos políticos, con variación en la formalidad y hace énfasis en la interacción con los usuarios. Finalmente la tercera línea de acción es la *difusión de proyectos o productos especiales*, los cuales consisten en campañas informativas, campañas publicitarias, campañas cívicas, libros, folletos, revistas y videos.

Dentro de estos productos de comunicación se encuentra “La Gaceta”, lo interesante de este medio de difusión oficial es que nace con el inicio de la implementación del Nuevo Modelo de Gestión (2000) a fin de difundir las acciones del GPT, y es concebido como un documento “autocritico” de la situación de la provincia y de la institución que fue entendido como un testimonio escrito que recoge mensualmente los principales acontecimientos de la vida de la institución y de la vida política de las autoridades de Tungurahua. “Su principal función es de sistematizar de manera mensual los principales hitos y acciones del GPT, como un registro testimonial impreso público hemerográfico de la gestión mes a mes” (Juan Francisco Mora, 2015, entrevista). Circula con los dos

principales diarios locales, se estima que son entre 8000 y 10.000 ejemplares los días domingos y 3000 y 5000 ejemplares los días lunes.

Se observa que la comunicación se lleva a cabo mediante la combinación de varias herramientas que dan como resultado la planificación del tiempo y de los contenidos políticos que determina la institución y sus autoridades llegue a los ciudadanos en los tiempos planificados. Así mismo la información que se produce esta dada por hábitos de consumo de la sociedad. Es importante destacar que esta estrategia comunicacional es implementada en el año 2005 hasta el año 2009 y nuevamente se la retoma en el año 2013 hasta el presente año 2015.

**Autoridad (*authority*):**

**Dimensión Sustantiva: Regulación.**

***Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua:***

Dentro de los instrumentos de Autoridad se encuentra la *Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua*, con este instrumento se inicia formalmente la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en la Provincia de Tungurahua. Fue emitida el 16 de abril del 2004 en la Segunda Asamblea Provincial y ratificada por medio de la suscripción de un Pacto Provincial por parte de 956 representantes de organizaciones públicas y privadas de la provincia. Esta ordenanza provincial emitida por el GAD Provincial de Tungurahua (en ese entonces H. Consejo Provincial) fue respalda por resoluciones de instancias municipales, parroquiales e institucionales, así como por disposiciones legales y constitucionales.

Su principal sustento legal fue la disposición del artículo 1 y 228 de la Constitución Política del Ecuador del año 1998, que establecía que: “(...) la soberanía radica en el pueblo y garantiza la autonomía de los gobiernos seccionales, la participación y la descentralización”. Además en la Ley de Régimen Provincial (Arts. 29 y 56) reconocía el derecho a expedir ordenanzas para el progreso de la provincia y la Ley de

Descentralización (Arts. 4 y 6) que señalaba que la participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos.

Pero fue la Constitución del Ecuador del año 2008 la norma que ratificó este Nuevo Modelo de Gestión de la Provincia de Tungurahua que instauró a la participación ciudadana como forma de gobierno. En el artículo 100 manifiesta: *“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...”*, determinando que la participación en estas instancias debe ser para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales así como mejorar la calidad de la inversión pública a través de la definición de agendas de desarrollo. La elaboración de presupuestos participativos, rendición de cuentas y control social son otros aspectos amparados por la norma suprema.

También el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en sus art. 40 establece la obligación de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales de estar integrados por las funciones de “participación ciudadana” a más de la legislativa y ejecutiva. Por tanto la *Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua* creó una estructura participativa para la toma de decisiones públicas a través de instancias de participación. Los las instancias u organismos que integran el sistema de participación en el Gobierno Provincial de Tungurahua son:

- a) La Cámara de Representación Provincial.
- b) La Junta de Gobierno Provincial.
- c) Los espacios parlamentarios y los grupos de interés.

### **Cámara de Representación Provincial:**

Según el art. 1 de la Ordenanza codificada la “Cámara de Representación Provincial” es la instancia máxima de la Provincia, responsable de garantizar la representación, corresponsabilidad, interculturalidad y gobernabilidad en las decisiones fundamentales de

la provincia, la integran: el Prefecto Provincial, los Alcaldes de los Municipios, los Concejales de los Municipios de la Provincia, los Presidentes de las Juntas Parroquiales, el Gobernador de la Provincia de Tungurahua, los Directores Provinciales Regionales de los respectivos Ministerios con sede en la Provincia, representantes de las entidades autónomas del sector público, delegados de los espacios parlamentarios, por los diversos actores de la Provincia que participan en representación de zonas urbanas y rurales, por grupos temáticos, y por los diversos sectores de la sociedad civil. La Cámara se reúne de manera obligatoria por lo menos una vez al año y designa una Junta Provincial de Gobierno, entre sus principales deberes y atribuciones están:

- a) Cumplir y vigilar la aplicación de la Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones de la Cámara, etc.
- b) Diseñar e impulsar políticas públicas de desarrollo regional y la toma de decisiones estratégicas en los diversos temas de interés de desarrollo de la provincia.
- c) Discutir y acordar los grandes ejes que guiarán la planificación y las acciones de los gobiernos autónomos descentralizados, estableciendo prioridades y compromisos para el cumplimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- d) Aprobar las líneas estratégicas de la Agenda de Desarrollo de Tungurahua, y los ejes fundamentales que guiarán la acción de los diversos actores que participan en la Cámara.
- e) Realizar el seguimiento de las acciones emprendidas y efectuar la evaluación de los resultados alcanzados.

Por otra parte el art. 4 de la Ordenanza codificada establece los principios a través de los cuales la Cámara de Representación Provincial funciona:

1. Poder provincial
2. Sinergias
3. Transparencia
4. Capacidad local
5. Planificación integrada

6. Sostenibilidad

7. Respeto a la diversidad

### **La Junta de Gobierno Provincial:**

En el art. 6 de la Ordenanza se define a la Junta de Gobierno Provincial como la instancia ejecutiva de la Cámara de Representación Provincial y se encuentra integrada por: el Prefecto provincial, los Alcaldes de los Municipios de la Provincia, el Presidente de la Asociación de Juntas Parroquiales Rurales de Tungurahua, el Gobernador, dos delegados de cada uno de los Espacios parlamentarios existentes o que se crearen en lo posterior, y un representante de cada una de las siguientes entidades: MIT, MITA, AIET (3 movimientos indígenas en Tungurahua), Consorcio de las Cámaras de la Producción, Movimientos de Mujeres, Movimientos de Jóvenes, Colegios Profesionales y un representante por los movimientos sociales y de trabajadores de Tungurahua. La Junta de Gobierno Provincial, de entre sus miembros, nombra una directiva para dos años, integrada por un/a presidente/a, vice-presidente/a, secretario/a, prosecretario/a y un/a responsable financiero/a y tres vocales. Sus principales atribuciones y funciones son:

- a) Realizar un seguimiento permanente a las acciones de la Cámara y de sus organismos.
- b) Establecer normativas para auto regularse.
- c) Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo.
- d) Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno.
- e) La Junta de Gobierno promoverá y motivará la participación ciudadana en todos los niveles.

### **Los espacios parlamentarios y los grupos de interés:**

Según el art. 9 de la Ordenanza codificada los espacios parlamentarios y los grupos de interés son las instancias conformadas voluntariamente tanto por las autoridades electas o



sus delegados, las autoridades del régimen seccional dependiente y los diferentes actores que tengan interés de participar en torno a los objetivos comunes. Los espacios parlamentarios responden a las políticas y objetivos de la provincia que son: Agua, Trabajo y Gente y son constituidos por aquellos participantes que voluntariamente deciden trabajar las propuestas y proyectos para cada uno de los subtemas de los espacios. Cada espacio parlamentario nombrará dos delegados y conformará una comisión con los coordinadores de cada uno de los grupos de interés.

**Dimensión Procedimental: Acuerdos, tratados, creación de grupos de asesoramiento.**

***Pacto social:***

Otro instrumento de Autoridad es el *Pacto Social de las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía de la provincia de Tungurahua*, este documento fue expedido el 16 de abril del año 2004 en la Segunda Asamblea Provincial de Tungurahua conjuntamente con la *Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua*. El “Pacto Social” legaliza aún más lo expedido en la Ordenanza, pues fue suscrito por 956 representantes de organizaciones públicas, privadas y sociales de la provincia. Este documento es definido como un “compromiso de honor” que ratifica el Nuevo Modelo de Gestión Participativo en Tungurahua, promulgado el año anterior en la Primera Asamblea Provincial.

Este Pacto Social contiene siete cláusulas y serán analizadas a continuación:

**Tabla No. 15 Pacto Social de las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía de la provincia de Tungurahua**

<b>Primera cláusula</b>	Establece el marco jurídico, es decir el fundamento legal para este Modelo de Gestión que institucionaliza la participación ciudadana como política pública local.
<b>Segunda cláusula</b>	Constituye los antecedentes y básicamente sintetiza la experiencia de la Primera Asamblea Provincial (15 de abril de 2003) donde el Consejo Provincial, los municipios de la provincia, las autoridades del régimen seccional dependiente y los principales actores de la sociedad civil acordaron construir un gobierno provincial participativo e incluyente en el que todos decidan, para ello se constituyó los 3 Espacios de concertación, que encarnan los 3 principales objetivos de la población: Agua, Trabajo y Gente, y al interior de estos se conformó grupos de interés.
<b>Tercera cláusula</b>	Fija los objetivos del Pacto Social que básicamente persiguen el desarrollo económico, productivo y social de la provincia, la construcción de un gobierno provincial participativo, el manejo sustentable de los recursos naturales, una administración pública transparente, el fortalecimiento de la identidad “tungurahuese”, entre otros.
<b>Cuarta cláusula</b>	Ratifica los principios que rigen el Modelo de Gestión Participativo: 1. Poder provincial, 2. Sinergias, 3. Transparencia, 4. Capacidad local, 5. Planificación integrada, 6. Sostenibilidad y 7. Respeto a la diversidad
<b>Quinta cláusula</b>	Crea los compromisos, instituyendo al pacto como un compromiso de honor entre las autoridades provinciales, las organizaciones y la ciudadanía de Tungurahua para profundizar la construcción de un

	nuevo gobierno provincial.
<b>Sexta cláusula</b>	Determina el funcionamiento y los diversos actores se comprometen a participar en la Cámara de Representación Provincial y a autorregularse a través de la expedición de ordenanzas, resoluciones, estatutos, reglamentos y otras decisiones que hagan posible el cumplimiento de los fines señalados en el Pacto Social.
<b>Séptima cláusula</b>	Establece que las controversias que puedan surgir entre los actores deben ser superadas a través de soluciones consensuadas con diálogo o mediación, anteponiendo los grandes objetivos expresados en el Pacto Social.

Fuente: Pacto Social de las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía de la provincia de Tungurahua, 2004.  
Adaptación propia.

En el mes de abril del año 2008 en la V Asamblea Provincial, tras la votación de 867 asistentes se suscribió y aprobó un segundo Pacto Social, documento que ratificó el compromiso político de los sectores públicos, privados y sociales adquirido en el año 2003. A continuación un extracto del texto del segundo Pacto Social:

1. Ratificar nuestro propósito de trabajar mancomunadamente todos quienes vivimos en esta provincia, bajo nuestros tres objetivos Gente, Agua y Trabajo.
2. Continuar con la forma de hacer gobierno en Tungurahua bajo los principios de Representatividad, Corresponsabilidad, Gobernabilidad y Diversidad.
3. Promover, coordinar, planificar y ejecutar nuestra Agenda Tungurahua como el marco de acción y referencia para todos: para el Consejo Provincial, los Municipios de la Provincia, las Juntas Parroquiales, las autoridades locales del Gobierno Central y los diferentes actores políticos y sociales de la Provincia.
4. Suscribir este pacto de honor, entre las autoridades provinciales, las organizaciones y la ciudadanía de Tungurahua para fortalecer el Gobierno Provincial y mantenernos vigilantes para que, al margen de la forma de organización del Estado que se determine en la nueva Constitución de la República, fortalezcamos la democracia participativa, como la forma de hacer gobierno en nuestra provincia, y como el camino para hacer efectiva la descentralización (Fuente: GPT-La Gaceta No. 87, abril 2008).

### **Tesoro (*treasure*):**

Dentro de los instrumentos de tesoro (o presupuesto) se encuentra los recursos económicos destinados al funcionamiento de la participación ciudadana en Tungurahua. En un inicio los fondos provinieron de cooperación internacional, concretamente la información que proporciona el departamento de Presupuesto de la Dirección Financiera, es a partir del año

2008 con la firma de un Convenio de cooperación del Gobierno Catalán. Sin embargo como se ha analizado el proceso participativo en Tungurahua empieza formalmente en el año 2003, información que no pudo ser recabada.

**Tabla No. 16 Partidas presupuestarias para la participación ciudadana en Tungurahua**

<b>Año</b>	<b>Rubro presupuestario</b>	<b>Descripción / Observaciones</b>
2008	<b>\$ 22.214,85</b>	No existe partida presupuestaria exclusiva para participación ciudadana, el dinero proviene de cooperación internacional y el rubro consta como Convenio Fortalecimiento Gobierno Catalán.
2009	<b>\$ 28.770,45</b>	De igual manera no existe partida presupuestaria exclusiva para participación ciudadana, el dinero proviene del Convenio con el Gobierno Catalán. El mayor rubro de este año es destinado a la elaboración de módulos del Centro de Formación Ciudadana.
2010	<b>\$ 34.221,30</b>	En este año se crea la partida presupuestaria exclusiva para participación ciudadana. Aquí los recursos principalmente están destinados a la organización y publicidad de la VII Asamblea Provincial. Un rubro se destaca (\$ 9.778) y consta por trabajos de difusión información e impresión de documentos que requiere la Dirección de Planificación.
2011	<b>\$ 57.805,29</b>	Los mayores rubros son destinados a capacitación y procesos de formación ciudadana, el pago es por concepto de honorarios de facilitadores, apoyo técnico y logístico. Otros rubros significativos son destinados a materiales, logística, pauta en medios y a la realización del video documental para la VIII Asamblea Provincial de Tungurahua.
2012	<b>\$ 65.666,93</b>	En este año el rubro presupuestario también es asignado a programas de capacitación impartidos por el CFCT y a la organización de las Asambleas Parlamentarias y la IX Asamblea Provincial.
2013	<b>\$ 140.050,19</b>	El rubro presupuestado para la participación ciudadana se incrementa sustancialmente. De igual manera los mayores rubros se destinan a la capacitación de la ciudadanía y a la organización de la X Asamblea Provincial.
2014	<b>\$ 165.499,83</b>	El mayor rubro es destinado a capacitación y procesos de formación ciudadana, así como a diseños e impresiones de Informes de gestión, invitaciones, carpetas y afiches para la Asamblea XI y el Centro de Formación Ciudadana. También se destina rubros a la edición del Spot publicitario de la XI Asamblea Provincial de Tungurahua, al pauta en medios y a la realización del video documental.

Fuente: Información proporcionada por el GPT, Departamento de Presupuesto, Dirección Financiera. Adaptación propia.

Se observa que conforme pasa el tiempo las partidas presupuestarias para la participación ciudadana en Tungurahua se han ido incrementando, para el presente año 2015 la partida asciende a \$ 220.192,00. Un dato importante es que la partida presupuestaria exclusiva para participación ciudadana en Tungurahua se crea en el año 2010, siete años después del inicio de su modelo de gestión participativo, un hecho trascendente en la institucionalización de la participación como política pública local. Finalmente se concluye que los recursos son

destinados principalmente a procesos de capacitación y formación ciudadana, programas que son impartidos por el Centro de Formación Ciudadana como se vio en líneas anteriores; así como a campañas publicitarias, de información y logística entorno a la realización de las Asambleas Provinciales y Parlamentarias.

Por otro lado la información que se pudo obtener de la GIZ de Alemania reporta la cooperación del Gobierno Alemán a la provincia de Tungurahua entre los años 2008 y 2013. La cooperación a través de su programa GESOREN, se enmarca en asistencia técnica, asesoría, servicios y “apoyo financiero”. Este apoyo se ha consolidado en las siguientes áreas: 1. Conservación y manejo del ecosistema páramo, 2. Gobernanza de los recursos naturales y fortalecimiento de capacidades, 3. Financiamiento ambiental, 4. Planificación territorial, 5. Fomento de cadenas de valor, 6. Soberanía alimentaria, 7. Producción limpia y certificaciones y 8. Género. A continuación se sintetizará en que consiste el apoyo en cada una de estas áreas.

**Tabla No. 17 Aporte presupuestario de la GIZ en Tungurahua**

<b>Área de cooperación</b>	<b>Descripción</b>	<b>Aporte de la GIZ</b>	<b>Beneficiarios</b>
<b>Conservación y manejo del ecosistema páramo</b>	-Asesoría para generar políticas de conservación del ecosistema páramo. -Resultado: Plan de Manejo de Páramos, instrumento que operativiza la política pública de conservación del ecosistema páramo.	-USD \$180.000 (fase IV) -Asesoría técnica.	-Organizaciones 2do grado y de base. -Movimientos indígenas y campesinos de la provincia. -La provincia en general.
<b>Gobernanza de los recursos naturales y fortalecimiento de capacidades</b>	Gobernanza se refiere a condiciones que hacen posible una gestión incluyente con confluencia de actores públicos, privados, sociales, a fin de construir políticas con alto grado de legitimidad y pertinencia.	-USD \$200.000 (fase 2008-2013) -USD \$100.000 (fase 2010-2013) -Asesoría técnica.	Organizaciones 2do grado, movimientos indígenas y campesinos de la provincia, Gobierno provincial y los parlamentos Agua y Trabajo.
<b>Financiamiento ambiental</b>	Se refiere a la obtención y gestión de capital financiero y no financiero ligado a su utilización para impulsar la sostenibilidad de los recursos naturales renovables.	-Asesoría técnica para el desarrollo sostenible.	A nivel micro familias de campesinos e indígenas que participan en los proyectos. A nivel meso movimientos indígenas y campesinos de la provincia, Gobierno provincial.
<b>Planificación territorial</b>	La planificación territorial es un proceso clave para la gestión y desarrollo del territorio, por lo que GESOREN, con énfasis en el ecosistema páramo, ha colaborado en desarrollar e implementar modelos de gestión del territorio.	-Asesoría técnica para la planificación territorial.	Gobierno provincial y Municipio de Tisaleo.
<b>Fomento de cadenas de valor</b>	Se trata del impulso de medidas de articulación, innovación técnica y asocio, que mejoran la productividad, calidad y acceso a mercados. Son “cadenas de valor” (leche, mora, papa nativa) en la que participan pequeños productores que mejoran sus ingresos.	-USD \$120.000 -Asesoría técnica.	-Pequeños productores y consumidores. -Socios: Gobierno provincial, INIAP, Mancomunidad de Municipios del Frente Sur Occidental, Municipios, Juntas Parroquiales.
<b>Soberanía alimentaria</b>	Abarca el fomento de medidas que mejoran el acceso a alimentos, la productividad y calidad de los productos para consumo familiar.	-USD \$120.000 -Asesoría técnica.	-Pequeños productores de Ambato, Tisaleo, Quero, Cevallos, Mocha. -Socios: Gobierno provincial,

			INIAP, Mancomunidad de Municipios del Frente Sur Occidental, Municipios, Juntas Parroquiales.
<b>Producción limpia y certificaciones</b>	Desarrollo de métodos y experiencias que estimulen el cambio de sistemas convencionales hacia sistemas de producción más sostenibles. Se parte de normativas locales para agricultura limpia, buenas prácticas agropecuarias, sistemas amigables con el medio ambiente.	-Asesoría técnica.	Pequeños productores de varias municipalidades. -Socios: Gobierno provincial, INIAP, Mancomunidad de Municipios del Frente Sur Occidental, Municipios, Juntas Parroquiales.
<b>Género</b>	Fomenta el trabajo conjunto entre hombres y mujeres, funcionarios, técnicos, líderes e integrantes de las organizaciones sociales y del comité provincial de mujeres, para implementar una agenda que reduzca y elimine las brechas de género y las inequidades entre hombres y mujeres.	-Asesoría técnica.	-Comité provincial de mujeres, mujeres rurales que participan en cadenas productivas, movimientos indígenas y campesinos que cuentan con una mayor inclusión de mujeres en sus estructuras. -La provincia en general.

Fuente: Una mirada a los impactos del programa GESOREN en Tungurahua: 2008-2013.  
Adaptación propia.

La cooperación financiera de la GIZ de Alemania hacia la provincia de Tungurahua, a través del programa GESOREN, no tuvo que proponer o establecer una agenda particular para delimitar su intervención, sino que su asesoría, capacitación, asistencia técnica y financiera se alinearon con las políticas locales y estrategias ya formuladas desde hace años atrás a través de la puesta en marcha de su Nuevo Modelo de Gestión Participativo, visto en líneas anteriores. (Fuente: Una mirada a los impactos del programa GESOREN en Tungurahua: 2008-2013).

### **Organización (*organization*):**

#### **Dimensión Sustantiva: Administración burocrática, empresas públicas.**

#### ***Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua):***

El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua es una organización con personería jurídica y de derecho público, que cuenta con autonomía política, administrativa y financiera y está integrado por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva. Su máximo órgano de control (legislación y fiscalización) es el Consejo Provincial el cual está integrado por el prefecto o prefecta (quien lo preside con voto dirimente), el viceprefecto o viceprefecta, por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejalas en representación de los cantones y por representantes elegidos de entre quienes

presidan los gobiernos parroquiales rurales a quienes se les denominarán “consejeros provinciales”. Las principales funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial se encuentran establecidas en el Art. 41 del COOTAD.

La organización, estructura y funcionamiento del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua está regido por su *Orgánico Funcional* (último documento expedido el 23 de mayo de 2014 mediante la Resolución No. 01-2014). Este faculta al Prefecto provincial, en base a lo que estipula el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el literal o) del artículo 50, a decidir el modelo de gestión administrativa de la entidad así como ejecutar el plan de desarrollo provincial y ordenamiento territorial.

El Orgánico Funcional, en su Art. 1 establece la naturaleza y los fines del H. Gobierno Provincial de Tungurahua, siendo éste el organismo responsable de impulsar su desarrollo y colaborar con el Estado, las Municipalidades, las Juntas Parroquiales y demás organizaciones de la sociedad civil de la circunscripción para la realización armónica de los fines nacionales; las acciones del H. Gobierno Provincial estarían basadas en los objetivos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y demás leyes aplicables. Lo interesante del caso radica en que es el H. Gobierno Provincial de Tungurahua la entidad responsable en la provincia de dar cumplimiento de los objetivos planteados por la ciudadanía, dentro del Nuevo Modelo de Gestión como el espacio de participación ciudadana, en donde conjuntamente se han establecido los objetivos comunes de la provincia, que son los ejes Agua, Gente y Trabajo como ya se revisó en líneas anteriores.

El Art. 2 del Orgánico Funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Tungurahua, establece la estructura orgánica del Gobierno Provincial de Tungurahua, la cual está integrada por los siguientes niveles administrativos:

- a. Nivel de Participación Ciudadana y Control Social
- b. Nivel Directivo
- c. Nivel Ejecutivo

- d. Nivel Asesor
- e. Nivel de Apoyo
- f. Nivel Operativo

El primer nivel de *Participación Ciudadana y Control Social* (art. 3), está conformado por la Asamblea Provincial, la Junta de Gobierno (Consejo de Planificación) y por los Parlamentos y Sectores Sociales. La Asamblea Provincial, Cámara de Representación de Tungurahua, está integrada por los representantes colectivos determinados en el nuevo Modelo de Gestión. La Junta de Gobierno se constituye en el Consejo de Planificación y representación ciudadana y está conformada por los representantes establecidos en el nuevo Modelo de Gestión. Los parlamentos están constituidos por los representantes sociales de los colectivos de la provincia y se agrupan de acuerdo al objetivo común que se ha integrado. Los sectores sociales están constituidos por los representantes colectivos de cada sector conforme las regulaciones establecidas en el Nuevo Modelo de Gestión.

El segundo nivel, el *Directivo*, está conformado por el H. Consejo Provincial y las Comisiones Permanentes, Especiales u Ocasionales y Técnicas. El H. Consejo Provincial constituye la más alta autoridad y nivel de la organización. Es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial. Está integrado y funcionará de conformidad con las regulaciones del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización. Las Comisiones Permanentes, Especiales u Ocasionales y Técnicas se conformarán en forma permanente de acuerdo a lo establecido en el COOTAD pudiendo crearse o modificarse aquellas que se consideren necesarias para la buena marcha de la Institución.

El tercer nivel *Ejecutivo*, está integrado por el Prefecto o Prefecta Provincial, que es el máximo personero del Gobierno y por el Viceprefecto o Viceprefecta que es la segunda autoridad del Gobierno Provincial, ejercerán sus funciones de conformidad con la ley.

El cuarto nivel es el *Asesor*, este constituye la instancia consultiva del Gobierno Provincial para la toma de decisiones del Nivel Directivo y Ejecutivo, para la aplicación de los programas asignados a los restantes niveles. Está integrado por: a) Comité

Administrativo, b) Dirección de Planificación, c) Dirección de Asesoría Jurídica, d) Auditoría Interna.

El quinto nivel es el de *Apoyo*, el cual posibilita el cumplimiento de las actividades mediante la asistencia y apoyo administrativo al nivel ejecutivo; la administración del Recurso Humano y de los bienes; la administración de tecnologías de información, la gestión y administración de los recursos financieros. Está compuesto por: a) Secretaría General, b) Dirección Administrativa, c) Sistemas, d) Dirección Financiera, e) Dirección de Relaciones Externas.

Finalmente el sexto nivel de la estructura orgánica, es el nivel *Operativo*, el cual es el responsable directo de la ejecución de las políticas, programas y prestación de servicios. Está integrado por: a) Dirección de Recursos Hídricos y Medio Ambiente, b) Dirección de Vías y Construcciones, c) Dirección de Producción y d) Dirección de Desarrollo Humano y Cultura.

**Figura No. 8 Organización, estructura y funcionamiento del Gobierno Autónomo**



Fuente: Orgánico Funcional del H. Gobierno Provincial de Tungurahua

Como se ha analizado en acápite anteriores esta institución pública no responde únicamente a sus atribuciones establecidas en la norma constitucional y el COOTAD, sino que es un actor más dentro del funcionamiento del Nuevo Modelo de Gestión llevado a cabo



por varios actores de la provincia y el cual ha institucionalizado la participación ciudadana como política pública desde el año 2004.

**Dimensión Procedimental: Audiencias, evaluaciones, reforma institucional burocrática:**

***Asambleas Provinciales y Asambleas Parlamentarias:***

Las Asambleas Provinciales pueden ser definidas como “la instancia superior de representación” de todos los actores sociales, públicos, privados y la academia de la provincia, dentro del Modelo de Gestión de Tungurahua, que orienta el desarrollo provincial. Es la expresión más amplia y diversa de la participación ciudadana en la provincia, debido a que se encuentran todos los representantes de la gestión ejecutiva, los gobiernos seccionales y las organizaciones sociales del territorio. Es también el punto de encuentro para presentar resultados, rendición de cuentas y renovar esfuerzos y compromisos.

Por otro lado están las Asambleas Parlamentarias que se constituyen en un espacio incluyente, donde por voluntad propia se reúnen los diferentes grupos de interés de la ciudadanía según los tres espacios parlamentarios *Agua, Trabajo y Gente*. Según información del Gobierno Provincial (año 2015) son más de 2000 actores sociales comprometidos con su deber y derecho a la participación, quienes se reúnen en procesos de planificación de su territorio. Mediante estas asambleas parlamentarias también se analiza y da seguimiento a la gestión realizada por los representantes políticos y por los mismos ciudadanos. Los tres parlamentos Agua, Trabajo y Gente planifican las obras en equipo y ratifican sus objetivos (GPT, 2015).

En total hasta el año 2015 se han realizado doce Asambleas Provinciales, en donde se presentan los informes de los actores sociales y las proyecciones para el año venidero por cada grupo de interés. Así mismo se toman resoluciones por parte de la Junta de Gobierno, por ejemplo en dos ocasiones se ha ratificado este Modelo de Gestión mediante la firma del *Pacto Social*. Las Asambleas Provinciales se las ha venido realizando en el Teatro Lalama de la ciudad de Ambato. A continuación se presenta un resumen de las Asambleas Provinciales, con el número de asistentes y la actividad destacada.

**Tabla No. 18 Resumen de las Asambleas Provinciales efectuadas en Tungurahua (2003-2015)**

Asamblea Provincial	Número de asistentes	Actividad destacada
<b>I Asamblea Provincial (2003)</b>	355 participantes (73% de la sociedad civil y 27% del sector público)	Con el slogan “Todos somos Gobierno” se hace el lanzamiento oficial del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, en donde se definieron los objetivos comunes Agua, Trabajo y Gente.
<b>II Asamblea Provincial (2004)</b>	-	Se expide la Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua y se firma el Pacto Social.
<b>(2005)</b>	-	No se realizó Asamblea Provincial este año.
<b>III Asamblea Provincial (2006)</b>	811 delegados de 521 instituciones y organizaciones de la provincia	Se creó el Centro de Formación Ciudadana y con el eslogan “juntos decidimos nuestro futuro” se aprobó la Agenda Tungurahua la cual contenía las orientaciones clave para la provincia.
<b>IV Asamblea Provincial (2007)</b>	482 asistentes: 321 hombres y 161 mujeres. 148 instituciones: 41 públicas, 39 privadas y 68 sociales	Marcados por el slogan “juntos crecemos” se consolidaron las prioridades y la gestión de los Parlamentos Agua, Trabajo y Gente.
<b>V Asamblea Provincial (2008)</b>	420 entidades registradas: 370 representantes legales, 297 hombres, 73 mujeres, 397 total de delegados: 247 hombres, 150 mujeres. 1331 líderes sociales: 898 hombres y 433 mujeres. 864 instituciones: 225 públicas, 134 privadas y 505 de la sociedad civil	Se ratifica el Nuevo Modelo de Gestión a través de la suscripción de un segundo Pacto Social, con lo cual las autoridades provinciales, las organizaciones y la ciudadanía de Tungurahua acuerda estar vigilante para que, al margen de la forma de organización del Estado que se determine en la nueva Constitución (Montecristi 2008), se fortalezca la democracia participativa como la forma de hacer gobierno en la provincia.
<b>VI Asamblea Provincial (2009)</b>	1286 líderes sociales: 768 hombres y 518 mujeres. 408 instituciones: 67 públicas, 84 privadas y 257 de la sociedad civil	Bajo el slogan “del poder ciudadano al poder provincial para construir país”, se decide impulsar e institucionalizar el Nuevo Modelo de Gestión en los gobiernos municipales y parroquiales, así como enriquecer la Agenda Provincial a estos niveles. Por otra parte se delega al Presidente de la Junta de Gobierno, a gestionar la ratificación del Modelo con la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Provincial, Consejo de Participación y Control Social y SENPLADES.
<b>VII Asamblea Provincial (2010)</b>	717 líderes sociales: 409 hombres y 308 mujeres. 159 instituciones: 51 públicas, 32 privadas y 76 sociales	El Nuevo Modelo de Gestión es ratificado como el modelo que rige la planificación provincial para Tungurahua a través de su instrumento de trabajo: Agenda de Desarrollo Provincial. Entre otras resoluciones está el difundir este modelo de gestión a las provincias y fuera del territorio, por ser un modelo replicable.
<b>VIII Asamblea Provincial (2011)</b>	-	-
<b>IX Asamblea Provincial (2012)</b>	1145 líderes sociales: 745 hombres y 400 mujeres. 541 instituciones: 85 públicas, 100 privadas y 356 de la sociedad civil	Se toman algunas resoluciones entre ellas establecer un “acuerdo provincial” en donde los tres niveles de gobierno (municipios, parroquias y provincia) asuman de acuerdo a sus competencias, la atención a las prioridades de la población canalizadas a través de la <u>integración de la planificación (PDOTs)</u> .
<b>X Asamblea Provincial (2013)</b>	1331 líderes sociales: 898 hombres y 433 mujeres. 864 instituciones: 225 públicas, 134 privadas y 505 de la sociedad civil	Se toman 6 resoluciones, las principales son: atención prioritaria en tratamiento de desechos sólidos y recuperación de quebradas; exigir a los organismos desconcentrados el coordinar y articular la planificación; generar dialogo y debate con los futuros candidatos a las diferentes dignidades a fin de motivar la continuidad del Modelo de Gestión; fortalecer los sistemas de participación de los gobiernos parroquiales.
<b>XI Asamblea Provincial (2014)</b>	1251 líderes sociales: 698 hombres y 533 mujeres. 1130 instituciones: 379 públicas, 135 privadas y 616 de la sociedad civil	-Designación de las autoridades y elección de los representantes ciudadanos ante la Junta de gobierno para el período 2014-2016. -Se destaca los 8 años de creación del Centro de Formación Ciudadana.

Fuente: Toda la información proporcionada por el GPT.  
Adaptación propia.

### **Relaciones causales por Seguimiento de procesos (*process tracing*):**

La selección de instrumentos analizados en el acápite anterior, vista desde el análisis de Seguimiento de procesos (*Process tracing*), explica mediante relaciones causales como se llegó a seleccionar tales instrumentos. A continuación se verá el proceso o cadena causal, a través de mecanismos causales, que explique la relación entre la variable independiente X (o las variables) y el resultado de la variable dependiente Y.

La institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en la provincia de Tungurahua ha sido un proceso largo y dinámico, que se ha ido construyendo paulatinamente a lo largo del tiempo, desde sus inicios en el año 2000 hasta la actualidad (2015). Se determina que efectivamente condiciones como: la demanda ciudadana de participación en contexto de crisis, la polarización del sistema local de partidos, la existencia de voluntad política y la relación de oposición entre gobierno local y gobierno central, confluyeron como la causa del proceso participativo en esta provincia. Sin embargo el elemento inicial (variable independiente X) que promovió la participación de actores no estatales en la elaboración de las políticas públicas en Tungurahua fue la promulgación de la “Plataforma Única Provincial”. Este instrumento de política, elaborado en el año 2002 por las autoridades locales, que contenía un plan estratégico provincial único, con el fin de aumentar el poder de negociación de la provincia frente al gobierno central, no alcanzó una sostenibilidad precisamente debido a la falta de representatividad ciudadana en su formulación. Esto motivó al Consejo Provincial y a su máxima autoridad, el Prefecto Fernando Naranjo (comienzos del 2003), a estructurar un proceso de participación ciudadana a fin de alcanzar sostenibilidad en las propuestas de los planes estratégicos municipal y provincial.

Una vez que se visualizó el proceso participativo a implementar, el Consejo Provincial diseñó un plan estratégico que contenía objetivos, principios, estrategias, programas y proyectos que permitirían la ejecución del proceso. Esto llevó al lanzamiento del Nuevo Modelo de Gestión de la provincia de Tungurahua en la I Asamblea Provincial en el año 2003, en donde se estableció como objetivo fundamental la construcción de un gobierno provincial diferente que se ocupe del desarrollo a largo plazo, donde todos

participen y se comprometan. Esto creó un espacio de concertación en el que participaron actores de las entidades públicas y privadas y organizaciones sociales, quienes tuvieron su primer encuentro en esta I Asamblea Provincial.

El lanzamiento del Nuevo Modelo de Gestión Participativo requirió de una normativa (instrumento legal) que institucionalizara la participación ciudadana como forma de gobierno local. Fue entonces que se expidió la “Ordenanza de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana de Tungurahua” en la II Asamblea Provincial en el año 2004. En la misma audiencia pública los actores firmaron un “Pacto Social”, definido como un compromiso de honor que ratificó la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Participativo en la provincia. Estos dos instrumentos de autoridad (de acuerdo al modelo NATO) fueron el dispositivo que dio inicio a la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en Tungurahua.

La sostenibilidad de este Nuevo Modelo de Gestión en la provincia, conllevó a la creación de un Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua, a fin consolidar aún más la participación de la sociedad, a través de la capacitación y fortalecimiento del liderazgo de sus actores sociales e institucionales. Mediante mandato de la Junta de Gobierno, se creó este Centro de Formación en la III Asamblea Provincial en el año 2006. Este hecho antecedió a que se ratifique una vez más, mediante la firma de un segundo Pacto Social, el Modelo de Gestión. Esto aconteció en la V Asamblea Provincial en el año 2008.

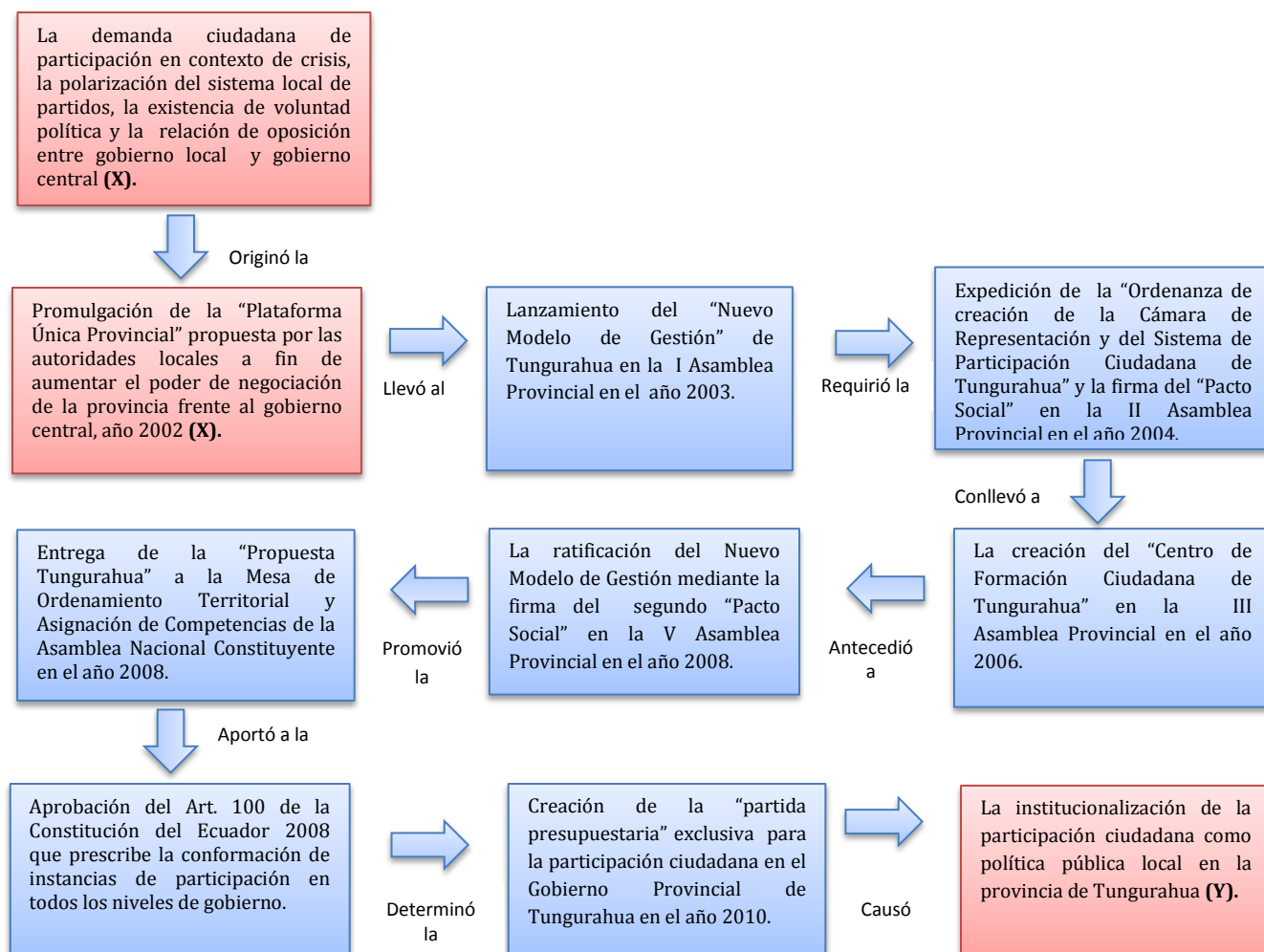
El éxito de este Modelo de Gestión participativo promovió a que se entregase a la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias de la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008, la Propuesta Tungurahua, que básicamente sugería la creación de un Gobierno Provincial, partiendo de la experiencia de la provincia en donde el Consejo Provincial es uno de los actores líderes que ha permitido realizar una gestión compartida entre el Gobierno Provincial y los actores organizados de la sociedad civil. Este hecho aportó al debate y posterior aprobación del Art. 100 de la Constitución del Ecuador 2008 que prescribe que en todos los niveles de gobierno se deberá conformar instancias de

participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad.

La norma suprema ratificó este Modelo de Gestión Participativo, lo cual fue determinante en la creación de la partida presupuestaria exclusiva para el funcionamiento de participación ciudadana en Tungurahua. Este hecho fue clave en la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local.

**Gráfico No. 9 Relaciones causales por Seguimiento de Procesos (Process Traicing)**

*Esquema del mecanismo causal: Institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en Tungurahua a través de instrumentos.*



## CONCLUSIONES:

La presente investigación sugiere varias conclusiones, entre ellas se destaca los aspectos históricos, políticos, sociales, económicos, institucionales, culturales e instrumentales que han promovido la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en la provincia de Tungurahua, durante el período 2000-2014. A continuación se enunciarán algunas conclusiones que llevarán a reflexionar sobre este proceso.

Se concluye que gracias al “elogio de lo local” desde el contexto globalizador y a la transferencia de parte del poder Estatal hacia los espacios locales (descentralización o descentramiento hacia abajo), éstos han adquirido un nuevo rostro al convertirse en territorios con derechos (colectivos), con identidad y sobre todo en espacios idóneos para la construcción de ciudadanías diferenciadas y democracias participativas, en donde los actores no estatales pueden incidir directamente en los asuntos públicos locales. En el caso de la provincia de Tungurahua la participación de la ciudadanía estuvo asociada a este proceso de descentralización en el Ecuador y a una crisis de la democracia representativa (a nivel nacional y local). Sin duda este estudio de caso potencia el proceso de descentralización en el Ecuador, al mostrar el éxito alcanzado en su Nuevo Modelo de Gestión político-administrativo que cuenta con el apoyo y participación de los ciudadanos por más de once años.

Por otra parte se puede determinar que la participación ciudadana en Tungurahua se originó debido a que condiciones como: *la demanda ciudadana en contexto de crisis, la polarización del sistema local de partidos, la voluntad política y la relación de oposición entre gobierno local y gobierno central*; confluyeron como la causa del proceso participativo en esta provincia. Si se analiza el contexto de crisis que enfrentó la provincia de Tungurahua a finales de los años noventa, que provino del bicentralismo, del fracaso de las instituciones locales y de la emergencia volcánica, es lo que impulsó en la sociedad tungurahuese a buscar soluciones a los problemas que enfrentaban.

El bicentralismo, otro aspecto clave en el desarrollo de la participación ciudadana en Tungurahua, develó que las necesidades de la provincia fueron pocas veces consideradas, debido a la fuerte concentración de procesos de formulación e

implementación de las políticas públicas en el gobierno nacional. Esto se volvió un serio problema en Tungurahua cuando los cambios de la política económica nacional del gobierno central expuso a varios sectores económicos locales a la competencia internacional (a más que no existían políticas locales orientadas hacia la mitigación de sus efectos negativos). El bicentralismo causó una inminente relación de oposición entre gobierno local y gobierno central.

Sin embargo el origen de este proceso participativo de transformación institucional, no habría tenido lugar de no ser por la existencia de una “coalición de actores” que surgió históricamente producto de: 1. *La crisis productiva* (1980 en adelante y transcurso de 1990) y 2. *El fracaso de las instituciones locales* (finales de 1990). Es destacable que los actores en Tungurahua han hecho frente a los problemas por sí mismos, a través de organizaciones comunitarias y sociales respecto a la economía local, al uso de agua y a la actividad volcánica. Este hecho no sorprende si se recuerda el sentido comunitario, cooperativo y de asociatividad que históricamente ha caracterizado a sus habitantes (institución informal), fruto de la cadena de conflagraciones de la naturaleza que azotado este territorio y a más de su deficiente sistema hidrográfico. Por otra parte los actores sociales que demandaron más de sus autoridades locales, llegaron a formar un “Frente Cívico” (sectores económicos, grupos sociales, movimientos y partidos políticos de izquierda) que condenó férreamente la corrupción, que invadió las instituciones políticas locales; y el bicentralismo, que se convirtió en un trato desigual entre las provincias del país.

Otro aspecto central del cambio institucional de Tungurahua también radica en “las relaciones de poder entre los diversos actores”. A respecto hay que recordar que el territorio se caracteriza por una particularidad especial: “las relaciones de poder son relativamente equitativas” es decir existen interdependencias económicas entre grupos sociales desiguales. Por tanto el cambio institucional se debió a la ausencia de relaciones de poder muy polarizadas. A pesar de la diversidad social que sostuvo la transformación de la administración local desde el comienzo, se destaca el papel preponderante que jugó la elite local, que no solamente avaló los cambios y la reorientación del proyecto territorial sino

que ha liderado e impulsado los cambios desde el principio. Esto se vio en las dignidades de la Prefectura del Consejo Provincial, y la Alcaldía y Concejo Municipal de Ambato.

Este análisis también lleva a concluir que este proceso participativo se ha ido construyendo paulatinamente en el tiempo y ha llegado a consolidarse como un claro ejemplo de que la participación ciudadana es posible cuando actores públicos, sociales y privados, se encuentran y se articulan a pos de llevar a cabo una transformación institucional, política y social (unos a través de la demanda social y otros a través de la voluntad política). Si se recuerda la gestión pública moderna se caracteriza por ser compartida, promoviendo la “interacción” entre instituciones del sector público y privado, la sociedad y su gobierno local. En Tungurahua se ve un acuerdo entre estos actores, quienes han buscado solventar los problemas sociales, reconociendo las interdependencias entre las responsabilidades públicas y privadas. La democratización del proceso de participación social en la gestión pública se evidencia en su sistema de representación a través de la Cámara de Representación Provincial, la Junta de Gobierno Provincial y los tres espacios parlamentarios Agua, Trabajo y Gente y los grupos de interés.

Otra conclusión lleva a evidenciar la presencia de una identidad provincial propia, es decir que la provincia de Tungurahua se caracteriza como una región dotada de su propia identidad cultural (sentido comunitario, cooperativo y de asociatividad histórico, herencia cultural literaria, puntualidad, etc.) y que además es un territorio que cuenta con un proyecto económico propio. Por tanto su lucha por el reconocimiento a esta identidad fue utilizada políticamente para confrontar al centro Estatal, y se ha traducido en el reconocimiento de derechos de autonomía local.

Así mismo se concluye que la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local en Tungurahua no sería tangible sin la serie de instrumentos que la materializaron e hicieron (y hacen) que la participación en Tungurahua sea real. El inventario de instrumentos que se realizó permitió dimensionar la realidad y efectividad de la participación de los ciudadanos en dos aspectos: en primer lugar en el origen de la institucionalización de la participación ciudadana como política pública local y en segundo lugar en el actual sistema de Representación y Participación Ciudadana que permite su



incidencia en la elaboración de las políticas públicas locales. Es decir que “la participación fue parte del proceso y es el proceso mismo”.

Este proceso de institucionalización de la participación ciudadana como política pública local inició en el año 2002 con la promulgación de la Plataforma Única Provincial, pero fue con la expedición de la *Ordenanza de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana de Tungurahua* y la firma del *Pacto Social* en el año 2004 (instrumentos de autoridad) que formalmente empezó a funcionar. Sin embargo estos instrumentos iniciales se fueron complementando con otros como: la Agenda Tungurahua, el Informe de gestión de los actores sociales, la Rendición de cuentas del H. Gobierno Provincial, el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT), la Propuesta Tungurahua (aporte a la Asamblea Constituyente 2008), la Publicidad, Presupuestos de cooperación internacional, la creación de la Partida presupuestaria exclusiva para participación ciudadana, las Asambleas Provinciales, las Asambleas Parlamentarias y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial (Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua) como organización. Se concluye que este *mix* de instrumentos es lo que institucionalizó la participación en Tungurahua, siendo un proceso largo y dinámico en el tiempo, con sustitución, creación y ratificación de instrumentos de política.

La participación ciudadana institucionalizada en la provincia de Tungurahua también lleva a reflexionar en qué medida son fuertes las instituciones (instrumento de organización) que promueven la participación social. En el caso planteado es evidente la fortaleza del Gobierno Provincial a través de su liderazgo político (Prefecto). Liderazgo que ha estado al frente de este proceso por 14 años y por un período más, muestra del respaldo de la ciudadanía a esta institución y a su permanencia en el tiempo, así como a su líder político (voluntad política).

Finalmente se reflexiona acerca de los resultados de este proceso y si efectivamente el sistema de participación en Tungurahua responde a los intereses ciudadanos. La respuesta parece ser positiva pues este proceso no ha sido simplemente una propuesta política que “legitime” el quehacer gubernativo, sino más bien la participación ciudadana en Tungurahua se ha generado a través de instrumentos, mecanismos y de un largo proceso que ha otorgado una mayor inclusión de actores y ha garantizado la igualdad

de oportunidades al momento de participar e intervenir en la deliberación pública provincial. Esto se ve reflejado en la Asambleas Provinciales que son llevadas a cabo cada año, y las Asambleas Parlamentarias permanentes todo el año, obteniendo así una mayor calidad democrática en el resultado de las políticas públicas locales. Sin embargo todo proceso se transforma y será necesario una constante modernización y replanteamiento de objetivos de política.

El aporte que pretendió dar la presente investigación a la construcción de las políticas públicas en el Ecuador (en especial en el ámbito local) es dimensionar dos aspectos centrales. En primer lugar el rol de los actores, estos deberán asumir nuevos roles, en pos de un diseño óptimo de las políticas públicas. Los políticos por ejemplo deben dejar de ser solo representantes y pasar a ser mediadores de las redes interactivas que se forman alrededor de las políticas (hecho analizado ampliamente en esta investigación). Los técnicos y empleados públicos deben dejar de ser vistos como simples tecnócratas y funcionarios, sino que deben asumir el rol de mediadores y trabajadores corresponsables en el diseño de las políticas públicas. Y sobre todo los ciudadanos, que bien han evolucionado de ser votantes pasivos a votantes demandantes, será su corresponsabilidad y participación activa lo que garantizará que las políticas públicas tengan un resultado óptimo y sean capaces de dar una verdadera solución a los problemas sociales.

En segundo lugar el análisis de instrumentos de política pública es otro aspecto importante, que permitió dimensionar que para una correcta construcción de políticas públicas, los actores deberán analizar muy bien los objetivos y los instrumentos a elegir para materializar la política. La coherencia de los objetivos con la consistencia de los instrumentos es lo único que garantizará una política con resultados óptimos. No se debe olvidar nunca que una política pública es una experimentación social (al ser realizada por el gobierno y en el mejor de los casos por la sociedad) que requiere de prudencia y mucho análisis, pues una vez implementada es difícil volver atrás.

## BIBLIOGRAFÍA:

Aguilar Villanueva, Luis (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo Económico de Cultura.

Aguilar Villanueva, Luis (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39.

Alguacil, Julio (2005). *Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local*. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 4, N° 12.

Benz, Arthur (2010). *El Estado moderno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Blanco, Ismael y Ricard, Gomà (2003). “*Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 26.

Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.

Burbano de Lara, Felipe (2014). *La revuelta de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.

Carrión, Fernando (2008). “*La descentralización como geometría variable*”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggita Villaronga (comps.) Quito: FLACSO Ecuador.

Giddens, Anthony (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

Hall, Peter (1993). “*Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain*”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.

Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “*Political Science and the Three New Institutionalisms*”, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.

Hernández, Virgilio (2009). *El Nuevo Modelo de Gestión una forma diferente de ser Gobierno Provincial de Tungurahua*. Gobierno Provincial de Tungurahua e Intercooperación.

Hollenstein, Patric y Ospina, Pablo (s/f). *Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua*.

Hood, Christopher (2007). “*Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades*”. *Governance*, 1: 127–144.

Howlett Michael y Jeremy Rayner (2007). “*Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements"*”. *Policy and Society*.

Howlett, Michael (2009). “*Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*”. *Political Sciences*.

Howlett Michael, Ishani Mukherjee, Jun Jie Woo (2014). “*From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research*”, *Policy & Politics*.

Kingdon, John W. (1993). *How Do Issues Get on Public Policy Agendas?* En *Sociology and the Public Agenda*.

Klijn, Erik (2005). “*Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto*”. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Kooiman, Jan (2005). “*Gobernar en gobernanza*”, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional, gobernanza, democracia y bienestar social, realizada en Barcelona, IIGC, 2003. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Knoke, David (1993). “*Networks as political glue*”. En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. London: Sage.

Lascoumes Pierre and Patrick Le Galès (2007). *“Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”*. Governance, 1: 5-22.

Linder, Stephen y Guy Peters (1993). *Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos*. Gestión y política pública, 1: 5-34.

Lowndes, Vivien (2010). *“The Institutional Approach”*. In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), Theory and Methods in Political Science. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.

Marsh, David & Smith, Martin (2000). *“Understanding policy networks: towards a dialectical approach”* En Political Studies, Vol 48, 4- 21

Mahoney, James (2001). *“Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”*. Studies in Comparative International Development, 36 (1): 111-141.

Mayntz, Renate (2005). *“Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”*. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Montufar, César (2004). *Gobernabilidad y participación*. Quito.

Montufar, César (2008). *Representación y participación ciudadana en el Ecuador: tensiones y complementariedades*. En *¿Representación o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*. Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. Bogotá.

Morales, Juan Pablo (2008). *Los nuevos horizontes de la participación*. En *Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*. Quito.

Muller, Pierre (2006). *Las Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Ortíz, Santiago (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.

Ospina, Pablo (coord.) (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Corporación Editora Nacional.

Parés, Marc (coord.) (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. España: Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Pierre, Jon and Peters, Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. Political Analysis. London: Palgrave Macmillan.

Pierre, Jon and Peters (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?” En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Rhodes, R.A.W. (2005). *La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno*. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Roth Deubel, Andre-Noël (ed.) (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, APPGP.

Roth Deubel, André-Noël (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth Deubel, Andre-Noël (ed.) (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación. Reflexiones teóricas y estudios de caso*. Universidad Nacional de Colombia.

Schneider Cecilia y Welp Yanina (2011). *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur*. En Íconos Revista de Ciencias Sociales.

Sabatier, Paul y Christopher M. Weible (2010). “El marco de las coaliciones promotoras” En Sabatier, Paul (Ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Proyecto de Modernización del Estado.

Salamon, Lester (2000). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction." *Fordham Urban Lay Journal*, 5: 1611-1674.

Sorensen, Georg. *La transformación del Estado*. Más allá del mito del repliegue.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.

Tilly, Charles (2004) *¿De dónde vienen los derechos?*, *Revista Sociológica*, No 55.

Taylor, Charles (1993). *La Política del reconocimiento*, en C. Taylor et al., *El Multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, México, FCE.

Valarezo, Galo Ramón (2009). *La Construcción del Gobierno Provincial en el Ecuador. Metodología y experiencia: el caso Tungurahua*. Gobierno Provincial de Tungurahua e Intercooperación.

Ziccardi, Alicia (2008). *La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos*. En *Innovación local en América Latina*, coords. Enrique Cabrero y Ady Carrera, 38-57. México: CIDE.

## **DOCUMENTOS:**

Cooperación Alemana-GIZ-Gobierno Provincial de Tungurahua, *Una mirada a los impactos del Programa GESOREN en Tungurahua 2008-2003*, 2013.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *El camino recorrido No.2004-2006*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Proclamación del Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua*, 2003.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Ordenanza Codificada de creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua*, 2011.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Pacto Social de las Autoridades, Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ciudadanía de la Provincia de Tungurahua*, 2004.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Agenda Tungurahua desde la Visión Territorial*, 2012.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Propuesta Tungurahua*, 2008.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Tungurahua en Cifras*, 2013.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *CFCT Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua*, 2013.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Agenda Tungurahua 2010-2012*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Agenda Tungurahua 2012-2014*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Agenda Tungurahua 2013-2015*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Informe de gestión 2008-2009*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Informe de gestión de los actores sociales 2012-2013*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Informe de gestión de los actores sociales 2013-2014*.

Gobierno Provincial de Tungurahua, *Informe de gestión de los actores sociales 2014-2015*,