

Buenas prácticas en participación

Experiencias de participación y control social de la
sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador

Sonia García
Compiladora

Lothar Rast • Gloria Camacho
Responsables de la publicación

D E D - C E P L A E S

Buenas prácticas en participación.
Experiencias de participación y control social de la sociedad civil
en procesos de desarrollo en Ecuador
CEPLAES, DED, Quito, marzo 2008

CEPLAES
Casilla 17-11-6127
Teléfonos +(593)(2)2250-659 (2)2259498 (9)8756910
Fax +(593)(2)2459417
E-mail: secretaria@ceplaes.org.ec
www.ceplaes.org.ec

DED
Casilla: 17-12-00-546
Telfs: +593 (2) 2432-738; 2448-407
Fax +593 (2) 2468-588
E-mail: ecu@ded.de
Web: <http://ecuador.ded.de>

© Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica
Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Ecuador

Responsables de la publicación
Lothar Rast, Gloria Camacho

Texto
Sonia García, Compiladora
Rocío Aráuz, Marcela Benavides, Maya Mera, Paúl Pinto, Asistentes.

Edición y corrección
Ángel E. García

Fotografías
Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica, DED Ecuador

Diseño y diagramación
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Impresión
Imprimax

ISBN-978-9942-01-728-4
Impreso en Ecuador

Prólogo

Tanto en la academia como en el área política se reconoce que la participación ciudadana en los procesos democráticos permite mejorar la calidad de las políticas públicas. Además la participación ciudadana es una dimensión esencial de los procesos sostenibles de desarrollo. Eso concierne tanto a la planificación y la concertación, como a la ejecución de las políticas de desarrollo. El éxito de los procesos de desarrollo requiere la participación activa de los involucrados en la identificación de los problemas, de los potenciales de solución y en la determinación de las prioridades.

La participación ciudadana incrementa la posibilidad de atender exitosamente las necesidades de la ciudadanía y es un elemento que contribuye a la concertación entre actores. Este último aspecto es especialmente relevante en entornos con cambios frecuentes en el sistema político. Adicionalmente, estos procesos participativos aumentan la probabilidad de aceptación, apoyo y seguimiento a programas y proyectos de desarrollo. Los y las ciudadanos/-as identifican el programa como suyo y están más dispuestos a apoyar estos esfuerzos. En este sentido, la participación ciudadana en políticas de desarrollo territorial es un paso importante en el empoderamiento de la ciudadanía y evita tendencias asistencialistas y paternalistas en los procesos de planificación y ejecución de estrategias de desarrollo. Hay una estrecha relación entre la participación ciudadana y los procesos sostenibles de desarrollo que reducen la pobreza y la inequidad social y económica.

Para el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED, por sus siglas en alemán) la participación es tanto una temática de trabajo en sí misma como un eje transversal de trabajo, que se incorpora en todas nuestras contribuciones al desarrollo del país. Desde estos planteamientos, el DED Ecuador viene enfatizando en las últimas décadas el empleo de métodos participativos en los procesos de desarrollo en los que colabora. Así, entre otros, el DED Ecuador asesora al Banco del Estado en un programa conjunto con la Cooperación Alemana en el uso y la institucionalización de métodos participativos en la inversión pública de 17 municipios; de igual modo, por años el DED ha apoyado procesos de planificación y presupuestos participativos en Otavalo, Cotacachi o Montúfar, entre otros. El plan estratégico 2006-2012 del DED Ecuador, actualmente en ejecución, contempla y brinda un apoyo especial a la participación y el control social de la sociedad civil en las estrategias locales y regionales de desarrollo en las que inserta sus aportes.

Siendo la participación ciudadana una condición importante para iniciar diálogos entre gobernantes y gobernados y, por ende, una dimensión importante en la resolución de conflictos, en el marco del trabajo de uno de sus programas, el Servicio Civil para La Paz, el DED Ecuador encargó al Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, un estudio que, al tiempo que identificase y sistematizase las principales normas que atienden los procesos de participación, recopilase parte de las múltiples experiencias que han tenido lugar en el país a nivel local, y que las considerase sobre todo a partir de un tema de especial importancia para el DED: la calidad de la participación.

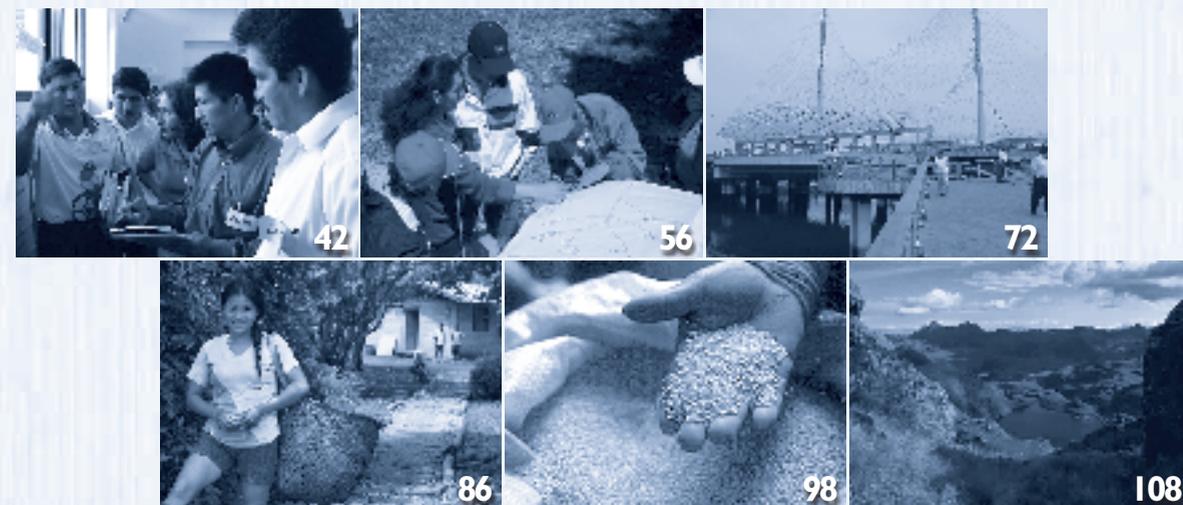
Pese a que las experiencias analizadas están filtradas por determinadas áreas temáticas y por el interés del DED en el nivel local y regional, el estudio nos pareció tan importante e interesante que decidimos publicar partes de él. Esperamos que esta publicación contribuya al debate interno sobre el papel de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo en general y sobre la calidad en estos procesos de participación en particular. Confiamos en que sea de utilidad tanto para políticos y administradores, la sociedad civil, así como para académicos y miembros de la cooperación internacional al desarrollo en Ecuador.

Quito, marzo del 2008

Lothar Rast
Director DED Ecuador

Índice

| | |
|------------|---|
| 9 | INTRODUCCIÓN |
| 12 | ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA |
| | Participación ciudadana, contrapeso de la democracia representativa / 13 Metodología / 20 |
| 22 | LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA |
| 38 | MAPEO DE EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ECUADOR |
| | 1. Planificación local participativa / 42 2. Presupuesto participativo / 56 3. Contraloría social / 72 4. Inclusión social / 86 5. Desarrollo económico local / 98 6. Medio ambiente / 108 |
| 118 | CONCLUSIONES |
| 127 | BIBLIOGRAFÍA |
| 130 | ANEXO |



| | |
|---------|--|
| ACJ | Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador |
| AECI | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| APN | Ayuda Popular Noruega |
| ARD3D | Proyecto de asistencia de USAID a gobiernos locales. |
| BEDE | Banco de Desarrollo del Estado |
| CCCC | Comisión de Control Cívico de la Corrupción |
| CEPLAES | Centro de Planificación y Estudios Sociales |
| CEREPS | Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social |
| CESA | Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas |
| CNRH | Consejo Nacional de Recursos Hídricos |
| CODEMUF | Comité de Desarrollo de Mujeres Fronterizas |
| CODENPE | Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador |
| CONAIE | Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador |
| CONAMU | Consejo Nacional de las Mujeres |
| CREA | Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago |
| COSUDE | Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación |
| DED | Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica |
| DEL | Desarrollo Económico Local |
| ECORAE | Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico |
| FEPP | Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio |
| FISE | Fondo de Inversión Social de Emergencia |
| FODESEC | Fondo de Desarrollo Seccional |
| GTZ | Agencia Alemana de Cooperación Técnica |
| IEE | Instituto de Estudios Ecuatorianos |

| | |
|-----------|---|
| ILPES | Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social |
| IPC | Percepción de Corrupción |
| IULA | Unión Internacional de Autoridades Locales |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PDL | Planes de Desarrollo Local |
| PEP | Planificación Estratégica Participativa |
| PIO | Plan de Igualdad de Oportunidades |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PREDESUR | Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador |
| PROCANOR | Proyecto de Desarrollo de la Producción de Cárnicos Sanos en el Norte del Ecuador |
| PRODEIN | Programa de Desarrollo Integral |
| PRODERENA | Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales en las tres provincias del Norte del Ecuador |
| PROLOCAL | Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local |
| PROMACH | Programa de Manejo de Cuencas Hidrográficas |
| QaP | Calidad como Proceso |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| SNV | Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo |
| TI | Transparencia Internacional |
| UDENOR | Unidad de Desarrollo Norte |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |



El Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica Ecuador, en el marco de una nueva planificación estratégica para sus programas en Ecuador, solicitó al Centro de Planificación y Estudios Sociales, "CEPLAES", la realización de un estudio que a partir de un diagnóstico y breve análisis de las principales experiencias locales de participación y control social identificase buenas prácticas, nudos críticos y criterios de calidad, sobre todo en el contexto de la elaboración e implementación de estrategias locales de desarrollo.

Si bien la información se generó desde las necesidades específicas de la planificación estratégica del DED en el Ecuador, los resultados han despertado el interés de diferentes actores* interesados en la reflexión teórica y la aplicación concreta de la participación en Ecuador. Este interés revela la demanda de información que muchos actores tienen respecto a las experiencias de participación en el país, y las limitaciones de la información disponible existente, muy centrada en estudios de caso.

Por otro lado, el estudio, al tiempo que ha constatado la riqueza y la pluralidad de situaciones y experiencias de los procesos de participación, ha puesto de manifiesto cómo muchas de estas dinámicas, por su carácter marcadamente local, se desarrollan independientemente unas de otras.

A partir de esta situación, el DED y CEPLAES, han decidido cooperar de nuevo para editar y difundir la sistematización sobre experiencias de participación y control social en el Ecuador:

Al disponer de esta información de referencia sobre las principales experiencias de participación y control social y al conocer la diversidad y pluralidad de experiencias de participación local en el país, especialmente aquellas exitosas

* En el texto empleamos el género masculino para englobar al ser humano que incluye al género femenino.

a partir de criterios de calidad (“buenas prácticas”), tenga como efecto que estos actores encaren de modo más consciente y exitoso sus propios procesos y establezcan más sinergias entre sí, especialmente en el actual momento constituyente en el que se encuentra el Ecuador:

La concepción y la inclusión en el libro de “buenas practicas” tiene la intención de brindar a los actores de la participación aprendizajes, orientación práctica y casos concretos. Naturalmente los casos y ejemplos que se consiguen en este libro no excluyen la posibilidad de más ejemplos positivos.

Confiamos que el sector político, las instancias públicas de desarrollo (gobiernos seccionales autónomos y otros), pero también las organizaciones sociales del Ecuador; así como organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional al desarrollo, sin olvidar las universidades y el sector académico, obtengan tal beneficio de esta publicación.

Los resultados del estudio configuran un estado del arte sobre las experiencias de participación ciudadanas existentes en el año 2006, en el marco de los gobiernos locales. No han sido consideradas experiencias de participación comunitaria vinculadas a intervenciones de desarrollo que no están relacionadas con los gobiernos locales. Tampoco se han registrado experiencias de coordinación interinstitucional entre distintos actores de la sociedad civil, ni procesos participativos relacionados con temas de salud, educación, niñez, cultura, arte o deporte. Las experiencias de participación ciudadana que constan en esta sistematización son aquellas en las cuales hay una clara relación o intención de relación con los gobiernos locales para incidir en las estrategias de desarrollo y las políticas públicas relacionadas. Diferentes experiencias han quedado fuera, ya sea porque el proceso participativo era entonces poco visible, porque estaba inactivo o sencillamente porque no era relevante para los intereses del estudio.

El eje articulador del diagnóstico fue la identificación de buenas prácticas de participación ciudadana en estrategias locales de desarrollo. El diagnóstico estuvo orientado por determinados temas de interés: planificación participativa, presupuestos participativos, desarrollo económico local, control social, medio ambiente e inclusión social.

En el primer capítulo en un primer momento se presenta el enfoque conceptual y la definición de las principales conceptos y términos empleados en el estudio enfatizando que la participación ciudadana no debe ser vista como un fin en sí mismo, sino como el medio para fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática de los gobiernos locales; a continuación se presenta la metodología empleada en la sistematización.

En el segundo capítulo se detalla el conjunto de leyes nacionales que incorporan la participación ciudadana. En una serie de matrices se han sistematizado los artículos de los diferentes cuerpos legales ecuatorianos para facilitar su ubicación y contenido específico, de manera que sirvan de herramienta de trabajo. En el tercer capítulo se detallan los resultados de la sistematización de experiencias de participación ciudadana vinculadas a gobiernos locales a partir de los siguientes temas:

- Planificación local participativa
- Presupuesto participativo
- Contraloría social
- Inclusión social
- Desarrollo económico local
- Medio ambiente

Para cada uno de estos temas el análisis atiende a la orientación, los objetivos de la participación ciudadana, el tipo de organización y actores involucrados, la dinámica de funcionamiento, las etapas del ciclo de políticas, las buenas prácticas y debilidades y finalmente se identifican a modo de buenos ejemplos las experiencias exitosas.

Un total de 75 experiencias han sido analizadas en el marco de los seis ejes temáticos generales señalados (ver Anexo). Para facilitar una panorámica general, presentamos estas experiencias agrupadas por temas en una serie de mapas.

Finalmente, el estudio termina presentando algunas conclusiones que retoman aprendizajes claves y cuya intencionalidad es estimular la reflexión y la discusión en torno a las buenas prácticas en la participación de la sociedad civil en procesos de desarrollo.

Enfoque conceptual y metodología



El concepto de participación ciudadana es sumamente amplio y puede aludir desde conductas cívicas, como participar en mingas de limpieza de la ciudad, hasta mecanismos de gran incidencia política, como una consulta popular sobre el régimen de gobierno autonómico. La participación pasa por una serie de mecanismos e instancias de participación ciudadana: cabildos, foros, veedurías, etc. Esta complejidad amerita distinguir algunos conceptos básicos que han sido usados a lo largo del estudio y que determinan el alcance del mismo.

Participación ciudadana: contrapeso de la democracia representativa

Participación Ciudadana

Participación ciudadana es un concepto relativamente nuevo. Nace como diferenciación de los derechos y obligaciones derivados del ejercicio político de la ciudadanía, como el derecho al voto, la obligación de tributar, así como de la participación social o comunitaria, que alude a prácticas asociativas de distinto orden y que a diferencia de la participación ciudadana no tienen como finalidad el relacionamiento e incidencia en los niveles de gobierno central o local, sino el desarrollo de iniciativas al interior de la sociedad civil.

La definición que ofrece Llisette Borrel (2001) parece acertada para entender el alcance de la participación ciudadana.

“Participación ciudadana es el conjunto de herramientas que facilitan la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en la organización de la administración pública, sin ser parte de las estructuras burocráticas. Es decir, que el que participa no se vuelve funcionario, ni tampoco colaborador o interesado en obtener algún beneficio”¹.

1 Concepto del profesor español Francisco Lliset Borrel

Barrera (2007), citando a Cunnill y González (1991), menciona cuatro tipos de participación: la participación comunitaria y la participación social operan en la esfera privada, mientras que la participación ciudadana y la política lo hacen en el ámbito público.

Para el feminismo, por su lado, la participación ciudadana es participación política, más cuando es una forma de generar contrapeso a los mecanismos formales de participación política, como son los partidos políticos, y es la mejor alternativa de interlocución directa en el espacio público (Fracer, 1998). Es evidente que cuando procesos de participación ciudadana generan transformaciones políticas, como por ejemplo la revocatoria de mandato, las dos formas de participación parecen confundirse.

En el marco de este estudio, entendemos la participación ciudadana como un **derecho ciudadano**, cuyo ejercicio incluye una amplia gama de posibilidades de participación en asuntos públicos, desde el aporte comunitario para la construcción de obras, hasta la revocatoria del mandato de las autoridades electas.

Entendemos que la participación ciudadana,

se da en el espacio público, es decir en el ámbito donde se debaten y llevan a la práctica estrategias y programas de desarrollo impulsados por el gobierno central o por los gobiernos locales. **No es la participación comunitaria.**

es un medio para la incidencia política, para satisfacer demandas y aspiraciones comunes de un grupo mediante la exigibilidad de derechos, el control social, la concertación entre la sociedad civil y el Estado o la cogestión de obras de interés social.

A partir de esta delimitación del concepto de participación ciudadana, el trabajo recupera buenas prácticas que se han orientado a reforzar o promover procesos de gobernabilidad democrática.

Entendemos la gobernabilidad configurada por tres grandes dimensiones:

(i) la posibilidad **de crear consenso u obtener el consentimiento** necesario para impulsar estrategias de desarrollo, en un escenario donde están en juego diversos intereses. Desde esta perspectiva, los procesos de desarrollo en los cuales se han concertado las propuestas de cambio tendrán legitimidad social y asegurarían la conformidad, apropiación y coparticipación en los procesos de desarrollo de los distintos actores sociales; y

(ii) la necesidad de dar **respuestas eficientes y eficaces por parte de la red institucional pública** a las demandas ciudadanas. Desde esta dimensión, la reforma del Estado (descentralización, modernización) es indispensable para enfrentar los desafíos que impone el desarrollo humano, y es precisamente en el proceso de descentralización donde la participación ciudadana adquiere mayor peso y mayores posibilidades. Es así que los gobiernos locales en sus procesos de modernización incorporan la participación ciudadana como solución que les permite mejorar su respuesta institucional y su capacidad de gestión.

(iii) la noción de gobernabilidad tiene que ver con **la orientación hacia la democracia de las autoridades** de gobierno central o local. En esta dimensión importan aspectos como el respeto a la institucionalidad pública y privada; el no uso de la fuerza para imponer el orden; el no controlar los medios de comunicación; el respeto a las leyes; el respeto al sistema de partidos políticos; el respeto a la independencia del poder legislativo; la autonomía en relación al poder judicial; el respeto a la competencia y jurisdicción de otras autoridades.²

Y como derecho, la participación ciudadana se expresa en una serie de organismos u organizaciones y mecanismos que posibilitan el cumplimiento de objetivos concretos.

² PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, 2003

Organizaciones ciudadanas

Por “organización de participación ciudadana” entendemos a grupos organizados para incidir en las estrategias de desarrollo local y relacionarse con el régimen de gobierno seccional. Si bien las organizaciones comunitarias o sociales, cuando ven afectados sus intereses corporativos, desarrollan acciones de incidencia política, es decir, ejercen participación ciudadana, no obstante en la última década se ha generado un conjunto de organizaciones que hacen de la participación ciudadana una práctica permanente y en muchos casos fueron creadas ad hoc. Éstas son las organizaciones que se recuperan y analizan en el presente estudio, con la finalidad de hacer visibles las prácticas institucionales de participación ciudadana que están vigentes en el Ecuador:

Estos organismos de participación ciudadana presentan generalmente las siguientes características:

- Están articulados u organizados en torno a objetivos comunes;
- Buscan incidir en la agenda pública relacionándose con las autoridades de gobierno;
- Cuentan con algún tipo de estructuras de representación –directivas–;
- Tienen legitimidad social, es decir, son reconocidas y convocadas por otros actores sociales y por las instancias de gobierno;
- Pueden o no tener reconocimiento legal o personería jurídica;
- Pueden conformarse por iniciativa de la sociedad civil o de las entidades públicas;

Cabildos, Foros, Asambleas, Comités, Observatorios, Consejos, son algunas de las organizaciones ciudadanas analizadas en este estudio. Cada una de ellas presenta mecanismos diferentes de relacionamiento con los gobiernos locales o centrales.



Mecanismo de participación ciudadana

Cuando hablamos de mecanismo de participación ciudadana nos referimos a:

- **Consulta popular, revocatoria del mandato, rendición de cuentas, contraparte comunitaria** para la ejecución de obras, todos ellos tipificados en la legislación.
- Un mecanismo que hace efectiva la participación ciudadana y que puede ser permanente, como las Mesas de concertación, o puede ser ocasional, como las veedurías o la consulta popular.
- La herramienta o instrumento que emplean las organizaciones ciudadanas para relacionarse con las entidades públicas del gobierno central o local.

Procesos participativos

Cuando hablamos de procesos participativos, nos referimos al conjunto de acciones o iniciativas por las cuales los actores de la sociedad civil entran en contacto con las instituciones de gobierno local en una o varias etapas del ciclo de políticas públicas:

- Concertación socio-gubernamental en la identificación de problemas y demandas, **diagnóstico participativo**.
- Participación social en la **planeación** de estrategias y programas de desarrollo local.
- **Presupuestación participativa** que permita la ejecución de programas y proyectos de desarrollo local.
- Participación ciudadana en la **ejecución** de estrategias de desarrollo local.
- **Transparencia-rendición de cuentas** desde las autoridades.
- **Contraloría social**, vigilancia y exigibilidad desde la sociedad civil.

Si entendemos que las políticas públicas constituyen la declaración de principios expresada en la voluntad política de los gobiernos locales, las estrategias de desarrollo son el “camino” que permite alcanzar las metas propuestas por las políticas. La estrategia, en términos generales, es el conjunto de iniciativas orientadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Ejemplos:

| POLÍTICA | ESTRATEGIAS |
|---|--|
| Disminución de la pobreza mediante la reactivación productiva | Plan de Desarrollo Económico |
| Eradicación de la violencia intrafamiliar | Programa de prevención, atención y sanción de la violencia |
| Conservación del páramo | Plan maestro de recuperación y mantenimiento del páramo |

Una política sin una estrategia de implementación se queda en letra muerta, y una estrategia que no apunte hacia una política, posiblemente no se traduzca en resultados concretos a mediano y largo plazo, sería activismo sin visión estratégica.

Aunque en la práctica el ciclo de políticas públicas generalmente no se desarrolla de forma exacta, sus etapas permiten ordenar y sistematizar la información y determinar en qué parte del ciclo existe participación y cuándo se diluye. Desde esta perspectiva, la participación deja de ser un hecho eventual y pasa a ser un proceso permanente, con resultados a corto, mediano y largo plazo, a nivel de gobernabilidad democrática.

Para medir los efectos de la participación ciudadana, es decir, su eficacia, hemos considerado tres niveles de impacto:

- **Cultural:** permite visibilizar si los procesos participativos se corresponden con la visión y prácticas culturales locales y si están promoviendo cambios en los patrones culturales existentes, construyendo nuevos valores cívicos: por ejemplo, si dicho proceso se vuelve costumbre y es valorado socialmente, cambia la cultura clientelar e individualista, y promueve el ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas.
- **Institucional:** permite rescatar las metodologías, procedimientos, instrumentos y mecanismos institucionales empleados para hacer operativa la participación ciudadana.

- **Normativo:** permite identificar el marco legal, creado para fomentar, sostener y hacer operativa la participación ciudadana.

En el siguiente gráfico se ilustran los conceptos y categorías de análisis que han sido empleadas como marco teórico para este estudio.





Metodología

Ejes Temáticos

Las organizaciones, los mecanismos y procesos participativos ciudadanos han sido ubicados de acuerdo a los siguientes ejes temáticos:

- el desarrollo económico local;
- el medio ambiente;
- la seguridad y atención de conflictos sociales que incluyen violencia de género; y
- la promoción de la democracia e inclusión social de mujeres e indígenas.

Nivel de análisis

La búsqueda de información y el análisis de la misma se limitaron al ámbito cantonal y provincial, excepto cuando se ubicaron experiencias de desarrollo económico regional o, en el campo ambiental, experiencias de manejo de cuencas.

Para el análisis de la información se han tomado en cuenta las siguientes variables:

- Área geográfica: costa, sierra, oriente y región insular.
- Población.
- Necesidades básicas insatisfechas.
- Tamaño: grandes, medianas y pequeñas.

Con estos criterios fue posible rescatar experiencias representativas desde la diversidad de la realidad ecuatoriana y proponer el análisis de las buenas prácticas sobre la base de contextos específicos, ya que lo que ha funcionado en un contexto puede no ser útil en otro contexto.

Para levantar información sobre las diferentes experiencias se hicieron entrevistas con funcionarios de carrera y autoridades electas de los gobiernos locales, líderes de las organizaciones sociales y profesionales de ONGs, agencias e instituciones públicas.

La participación ciudadana en la legislación ecuatoriana



En Ecuador no existe, como en otros países de la región, un marco normativo específico para regular los distintos organismos y mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, normas y principios generales se encuentran dispersos en varias leyes, y algunos gobiernos locales han legislado con el objetivo de reglamentar la participación ciudadana en sus jurisdicciones territoriales.

Las siguientes matrices sistematizan varios cuerpos normativos en los que se considera la participación ciudadana. La primera columna resalta la idea central del texto, con la finalidad de identificar la orientación o el espíritu que la ley ha dado a la participación ciudadana; en la segunda columna consta el detalle del articulado; y en la tercera, el artículo de la norma correspondiente.

Constitución Política de la República—1998

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|---|---------------------|
| Principio fundamental del Estado | Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. | Título I, Art. 1 |
| Derechos políticos Consulta Fiscalización Revocatoria del Mandato | Los ecuatorianos tienen derecho a elegir y ser elegidos, ser consultados, fiscalizar los actos de los órganos del poder público y revocar el mandato a los dignatarios de elección popular. | Capítulo 3, Art. 26 |
| Consulta en planes Participar de beneficios Remediación Participar en organismos públicos | Se confiere el derecho a los pueblos y nacionalidades a ser consultados en los planes de explotación de recursos naturales y el derecho a participar de los beneficios que su explotación reporte, así como a la remediación en caso de daño causado. Derecho a participar mediante delegados en los organismos públicos establecidos por ley; CODENPE, ECORAE. | Capítulo 5, Art. 84 |

Constitución Política de la República—1998

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|---|---------------------|
| Información y participación en decisiones de organismos públicos sobre Medio Ambiente | La obligación estatal de contar con los criterios de la comunidad en las decisiones que puedan afectar su medio ambiente inmediato, para lo cual, se dice, la comunidad debe ser bien informada y participar. | Art. 88 |
| Corresponsabilidad ciudadana | <p>13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.</p> <p>14. Denunciar y combatir los actos de corrupción.</p> <p>15. Colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.</p> <p>16. Preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo sustentable.</p> <p>17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.</p> | Capítulo 7, Art. 97 |
| Participación política y equidad de género | El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos. | Art. 98 102 |
| De la consulta popular | <p>Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. La ley regulará el ejercicio de este derecho.</p> <p>Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial.</p> <p>Podrán solicitar que se convoque a consulta popular los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.</p> | Art. 105-106 |
| Participación política en partidos y movimientos | Se garantizará el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos. | Art. 114-116 |
| Presentación de proyectos de ley | Podrán presentar proyectos de ley un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquéllas inscritas en el padrón electoral. | Art. 146 |

Constitución Política de la República—1998

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|--|--------------|
| Contraloría social y revocatoria del mandato | <p>Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.</p> <p>Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.</p> <p>La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.</p> | Art. 109-110 |
| Descentralización participativa | <p>El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.</p> <p>La ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.</p> | Art. 225-230 |
| Planificación participativa de desarrollo económico | Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada. | Art. 244 |
| Participación en políticas públicas agropecuarias | Las asociaciones nacionales de productores, en representación de los agricultores del ramo, los campesinos y profesionales del sector agropecuario, participarán con el Estado en la definición de las políticas sectoriales y de interés social. | Art. 226 |

En la Constitución Ecuatoriana reformada en la Asamblea del 97-98, a lo largo de prácticamente todo el texto constan disposiciones relativas a la promoción de la participación ciudadana, desde la participación como un principio y característica del Estado, hasta mecanismos concretos como la revocatoria del mandato, la consulta popular o la rendición de cuentas. Por tanto, la implementación de procesos participativos no debería depender de la voluntad de las autoridades, sino que debería ser un principio y práctica imprescindibles. Sin embargo, como veremos, esto no es así, porque apenas un puñado de gobiernos locales ha asumido esta obligación constitucional.

La Constitución, al tipificar la participación como obligación y como derecho, propone una concepción de ciudadanía activa, es decir, la posibilidad de

que las personas puedan tomar parte en la gestión de las instituciones de gobierno como derecho ciudadano, más allá del voto y del pago de impuestos. El incremento de obligaciones ciudadanas marca un salto cualitativo en cuanto a las relaciones de los actores sociales con el gobierno local, puesto que no es tolerable una ciudadanía pasiva que espere la solución a los problemas y la satisfacción de las demandas sin ser parte de los esfuerzos, como suele ocurrir en el caso de las relaciones clientelares.

En la Constitución se promueve el derecho a la participación ciudadana, especialmente de grupos sociales tradicionalmente excluidos de los espacios públicos, como las mujeres y los pueblos indígenas, y se establecen algunas medidas específicas para corregir las inequidades sociales, como la cuota de participación política para las mujeres, que en el año 2000 permitiría reformar las leyes de elecciones y leyes seccionales. En relación con los pueblos indígenas, se garantiza su derecho a ser consultados en lo relativo a iniciativas gubernamentales que afecten su hábitat, así como el derecho a recibir parte de los beneficios económicos de la explotación de los recursos naturales en su territorio y en caso de que sean afectados a recibir compensación. En base a estas disposiciones deberían operar ECORAE, Petroproducción y otras empresas e instituciones públicas.

Ecuador es por definición un “Estado Social de Derecho”, lo que quiere decir que tiene la obligación de proveer a sus ciudadanos con educación, salud y trabajo, entre otros. Los derechos económicos y sociales consignados en la Constitución otorgan al Ecuador un estatus regulador del mercado y redistribuidor de la riqueza. Sin embargo, los ajustes estructurales y la disminución permanente de recursos en las áreas mencionadas dan cuenta de la “liberalización de la economía” y la restricción del estado de bienestar. Aunque en la práctica vemos procesos contrarios a las declaraciones constitucionales, estas declaraciones no pierden, en principio, su carácter de exigibilidad y no se restringen al gobierno central, puesto que el Ecuador es un país unitario y las obligaciones estatales se deben cumplir por parte del gobierno central y de los gobiernos locales.

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|---|--|------------|
| Descentralización participativa | La presente Ley tiene por objeto impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública. La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida. | Art. 1 y 2 |
| | Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos; | Art. 4. |
| | Incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente; | |
| | Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública; | |
| | Principios de la participación social: 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, negros y más grupos étnicos. | Art. 6 |
| Comité permanente de Desarrollo | Créase en cada provincia un Comité Permanente de Desarrollo Provincial, como un órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, de conformación representativa del régimen seccional autónomo y del dependiente, así como de los sectores campesino, productivo y académico. | Art. 21-22 |
| Organizaciones de participación ciudadana | Promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales: | Art. 36-37 |
| Comités barriales, Federaciones, Juntas parroquiales | Comités Barriales: Identificar, priorizar y cooperar en la planificación y ejecución de las obras de interés barrial; participar en la evaluación de las obras; velar por la correcta ejecución de las obras públicas; informar periódicamente a su comunidad; promocionar la autogestión comunitaria. Federaciones Barriales: cumplirán gestiones de apoyo y coordinación entre los comités barriales que las componen. Juntas Parroquiales: plantear al municipio, luego de receptor las propuestas de los comités o federaciones barriales, las obras y proyectos de trascendencia para la parroquia, con la finalidad de que sean incluidos, de acuerdo a su prioridad, en el Plan de Desarrollo Municipal. | |
| Asamblea es el mecanismo de participación | Las Asambleas barriales y parroquiales se constituyen en el órgano resolutorio superior. Las asociaciones y federaciones barriales estarán conformadas por los vecinos del barrio o parroquia, según los casos. | Art. 41 |

Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|--|---|
| Participación de pueblos indígenas | Diseñar políticas, planes y programas de desarrollo; Promover las inversiones públicas en sus comunidades y asentamientos poblacionales; Velar por la preservación de los recursos naturales; Administrar y ejecutar los proyectos y obras promovidos por sus comunidades. | Art. 42 |
| La consulta popular como mecanismo de participación | Podrán realizarse consultas populares en parroquias, cantones o provincias convocadas por la respectiva entidad seccional, o por las juntas parroquiales sobre asuntos que interesen a los habitantes. | Art. 43 |
| Mecanismo de participación-contratación | Los municipios y consejos provinciales procurarán contratar con las organizaciones sociales capacitadas y señaladas en esta Ley la realización de proyectos y obras de desarrollo comunitario susceptibles de ser ejecutadas por dichas organizaciones en sus respectivas circunscripciones. | Art. 44 Contra- tación comunitaria |
| Unidad de Desarrollo de la Comunidad | En cada municipio se conformará una Unidad de Desarrollo de la Comunidad para: <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar apoyo legal y técnico, según los requerimientos de la comunidad; • Atender a la capacitación requerida por parte de las organizaciones; • Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria, con énfasis en proyectos productivos y de servicio. | Art. 45 |

La Ley de Descentralización y participación social establece las pautas para el ejercicio del principio de la autonomía a los gobiernos seccionales. Su intención fue implementar el proceso descentralizador con participación ciudadana, para evitar trasladar los vicios del estado central, dominado por caudillos nacionales, a "caudillos locales". No obstante, éste es un claro ejemplo de que, sin voluntad política, las leyes se quedan en el papel, pues en la práctica no ha servido de mucho, ni para asumir competencias por parte de los gobiernos locales, ni para promover la participación ciudadana.

Lo significativo de esta ley es que promueve la participación ciudadana organizada y define roles y niveles de cada organización. La participación tiene lugar a través de los comités barriales, las federaciones barriales, las juntas parroquiales y las asambleas barriales y parroquiales. Se establece una

personería jurídica para los comités barriales y se determina que su ámbito dependa de lo que establezca el Concejo Municipal. Estos organismos participarán en la planificación, el control de las obras, el fomento de proyectos autogestionados, el cuidado de las obras y el trabajo comunitario mediante mingas. Las federaciones cumplen gestiones ante organismos estatales, seccionales y privados para apoyar a los comités. Las Juntas Parroquiales reciben las propuestas de los organismos antes citados y las tramitan al Municipio, designan comités de gestión y vigilancia de las obras y servicios. Las organizaciones de los pueblos indígenas y negros tienen a su cargo el cuidado del medio ambiente, la administración de obras y la participación en el mantenimiento del orden público. Adicionalmente a todo esto, se propone la creación de las Unidades de Desarrollo de la Comunidad, con lo que se completa un amplio y complejo sistema de participación, en el cual se sobreponen funciones y ámbitos de competencia.

Tres mecanismos de participación son considerados: la consulta popular; la contratación comunitaria para la ejecución de obras públicas y la asamblea.

Se hace mención específica a los pueblos indígenas, a su derecho de ser parte de los procesos de definición de políticas respecto a temas que los afecten directamente, como el medio ambiente. También se promueve la equidad de género cuando se garantiza el derecho a la participación de las mujeres.

Ley de Régimen Provincial— codificación del 2002

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|----------------------------------|---|-----------|
| Designación de Consejeros | Para la designación de consejeros mediante elección indirecta, a través de los Colegios Electorales integrados por los Concejos Municipales, se aplicará la fórmula de representación de candidaturas consagrada en la Ley de Elecciones, aplicando la igualdad de género en el porcentaje establecido por la ley (%) de candidatas mujeres como principales y el mismo porcentaje para candidatas mujeres suplentes: porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural. | Art. 6 |

Como se observa, en esta ley la única referencia a la participación ciudadana es la cuota de participación política de las mujeres.

Ley de Régimen Municipal— codificación de 2005³

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|--|-----------|
| Juntas Parroquiales como intermediarias | Mediante esta ley se crean las Juntas Parroquiales como “organismo auxiliar del gobierno y la administración municipales... e intermediario entre éstos y sus representados inmediatos”. Las Juntas deben velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales, presentar informes al Alcalde, cuidar de los bienes municipales y tramitar solicitud de obras o prestación de servicios, entre otras obligaciones. | Art. 9 |
| | En concordancia con los objetivos y las políticas nacionales y con la participación de los actores públicos y privados, las municipalidades formularán y aprobarán sus planes de desarrollo estratégicos cantonales, programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines y la adecuada participación ciudadana. | Art. 24 |

En la Ley de Régimen Municipal se otorga a las juntas parroquiales un papel de intermediario entre la población y la municipalidad, y se definen las funciones y atribuciones, que son detalladas con mayor énfasis en la Ley de Juntas Parroquiales.

Ley de Juntas Parroquiales— 2000

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|---|-----------|
| Contraloría social | La junta parroquial presentará un informe anual de labores y de rendición de cuentas a la Asamblea Parroquial; ésta designará una Comisión de tres personas de fuera del seno de la junta para que examine las cuentas y presente un informe dentro del plazo de quince días, sin perjuicio de la intervención de los órganos de control. | Art. 4. |
| Asamblea, el principal mecanismo de participación | La Asamblea Parroquial constituye el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial, sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política. | Art. 6. |

3 Quito cuenta con una ley específica de regulación, denominada Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993). En este cuerpo normativo se promueve la integración y participación de la comunidad tanto en el financiamiento de los proyectos, como en la identificación de las necesidades, en la planificación, en su ejecución y en su mantenimiento. Se establecen, además, zonas metropolitanas para efecto de la desconcentración administrativa y de servicios, así como para hacer viable la participación de los habitantes.

Ley de Juntas Parroquiales— 2000

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|--|-----------|
| Organizaciones para la participación: comités barriales y sectoriales | b) Convocar en el transcurso de treinta días, a partir de su posesión, a la conformación de la Asamblea Parroquial que será el espacio que garantice la participación ciudadana; e) Coordinar con los Concejos Municipales, Consejos Provinciales y demás organismos del Estado la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana en actividades que se emprenden para el progreso de su circunscripción territorial, en todas las áreas de su competencia; | Art. 18. |
| Mecanismos de participación: Asamblea, rendición de cuentas, consulta popular y minga | f) Coordinar con los consejos provinciales, concejos municipales y demás entidades estatales y organizaciones no gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico y la cultura popular de la parroquia y los problemas sociales de sus habitantes; p) Rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial; q) Promover consultas populares dentro de su circunscripción territorial con arreglo a lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Constitución Política de la República; r) Impulsar la conformación de comités barriales o sectoriales dentro de su circunscripción territorial, tendiente a promover la organización comunitaria, el fomento a la producción, la seguridad sectorial y el mejoramiento del nivel de vida de la población, además fomentar la cultura y el deporte; u) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social para la realización de obras de interés comunitario. | |
| Atribuciones de la Asamblea | b) Plantear a la Junta parroquial rural proyectos, planes y programas ... c) Impulsar la participación comunitaria a través de diferentes actividades de autogestión... d) Conocer el presupuesto anual y la planificación de los gastos de la junta parroquial; y, e) Vigilar y denunciar todos los actos de corrupción. ... | Art. 20. |
| Plan de desarrollo | Cada junta parroquial, elaborará el Plan de Desarrollo Parroquial, ... considerando entre otros aspectos las prioridades establecidas por la Asamblea Parroquial y las políticas de desarrollo cantonal, provincial y nacional. | Art. 21. |

Con la aprobación de la Ley de Juntas Parroquiales se retomaron algunas cláusulas que constaban en la Ley de Descentralización y en la de Régimen Municipal, ampliándose su marco de acción, pero sobre todo se dio a las juntas la posibilidad de ejercer el principio constitucional de la autonomía y no ser meras intermediarias de la municipalidad.

La única forma de participación organizada que reconoce esta ley son los Comités sectoriales o barriales, que pueden asumir delegaciones de la junta para gestionar o ejecutar proyectos o iniciativas puntuales.

Los mecanismos de participación contemplados en esta ley son la asamblea, la rendición de cuentas, la consulta popular y la minga.

Éste es el único nivel de gobierno local que tiene la obligación de llamar a una Asamblea ciudadana para elaborar y aprobar el plan de desarrollo y que recibe el informe de rendición de cuentas al final de cada año.

Ley de Modernización del Estado

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|---|---|-------------|
| Coparticipación en explotación económica | Apunta la coparticipación en la gestión pública y solidaridad social como principios y entre las finalidades de la modernización del Estado señala “promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios y de autogestión en las áreas de explotación económica, reservada al Estado”. | Art. 3 y 4. |

En esta ley se define la posibilidad de participación privada en actividades estratégicas reservadas al Estado, como la petrolera o minera. El sentido de esta norma es la desmonopolización mediante la delegación de servicios públicos a la iniciativa privada. A través de ello se facilitan procesos de concesión y privatización. Fernando Carrión⁴ alertó del hecho de que en este cuerpo normativo no se considera la posibilidad de la participación comunitaria; por ende, la pretendida democratización del capital en un país con inequidades económicas fuertes sólo contribuyó a fortalecer más a los grupos económicos tradicionales. Hoy en día, no obstante, se están implementando modelos más incluyentes, como el de la titularización de proyectos que, basados en esta ley, permiten a amplios sectores sociales participar en negocios y emprendimientos delegados por los gobiernos locales.

Es poco probable que sin información oportuna y veraz los actores sociales puedan hacer uso de su derecho al control social sobre las autoridades

⁴ Catedrático de FLACSO experto en temas de ciudad y descentralización.

Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la información pública

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|--|------------------------|
| Fiscalización y control social | La democratización de la sociedad ecuatoriana y la plena vigencia del estado de derecho, a través de un genuino y legítimo acceso a la información pública; Facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización. | Art. 2, literal e y f. |
| Información es un derecho ciudadano | La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas; las instituciones públicas y privadas que presten servicios a la comunidad son administradores y están en la obligación de garantizar acceso a la información. | Art. 4 literal a |
| Toma de decisiones y rendición de cuentas | Garantizar el manejo transparente de la información pública, de manera que se facilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas. | Art. 4 literal e |
| Exigibilidad de derecho | La información solicitada a instituciones públicas o privadas se debe dirigir por escrito a su titular, en caso de negativa se puede ejercer el recurso de Acceso ante cualquier juez o tribunal. | Art. 22 |

públicas. En este sentido hay dos fuentes jurídicas que permiten el acceso a la información:

Por una parte, en el Art. 94 de la Constitución se consagra el Recurso de Habeas Data para garantizar el derecho que toda persona tiene a acceder a los documentos, bancos de datos o informes que reposen en instituciones públicas y privadas sobre asuntos privados de las personas, y conocer el destino o uso que se da a los mismos. Garantiza también un procedimiento ágil y define penas para los prestadores de justicia que incumplan estas normas y retengan indebidamente información.

Por otro lado, está la Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la información pública. Esta ley brinda la posibilidad de acceder y conocer cualquier información que emane o que esté en poder de instituciones, organismos, entidades, personas jurídicas de derecho público o privado, que en lo relativa a la temática de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. De igual modo, las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado y las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) están sometidas al principio de

publicidad y, por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo algunas excepciones establecidas en esta Ley.

El marco legal existente podría parecer suficiente para garantizar el derecho de las personas a acceder a información pública y para hacer efectiva la obligación de las instituciones y personas de derecho público y privado a difundir y proveer de información a la ciudadanía. Sin embargo, resulta evidente que el proceso de su aplicación es reciente (menos de 3 años), que falta voluntad política para hacer efectivo su cumplimiento y que los mecanismos tecnológicos, como el sistema informático CONTRATANET, ideados para garantizar la transparencia, no han sido instalados en la totalidad de las instituciones.

Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|------------------------------------|--|------------------|
| Prevención de la corrupción | La Comisión realizará las acciones necesarias para la prevención, investigación, identificación e individualización de los actos de corrupción, así como para la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de asuntos públicos. | Art. 2 |
| Participación ciudadana | Promover la participación y organización de la ciudadanía en la creación de una cultura de legalidad y honestidad. | Art. 4 literal a |

La Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción es la que ha impulsado el proceso de lucha contra este mal tan arraigado en la cultura política, en las instituciones de gobierno central y local, y en las prácticas cotidianas de relación ciudadana. Con este marco legal, la contraloría social se hace efectiva con el auspicio de la CCCC mediante dos grandes programas: “Veedurías ciudadanas, tarea de todos” y “Municipios abiertos, eficaces y participativos: mejores prácticas para promover una gestión local transparente”.

Ley de Gestión Ambiental de 1999

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|--|---|
| Deber de los organismos de informar a sectores ciudadanos | Los reglamentos, instructivos, regulaciones y ordenanzas que dentro del ámbito de su competencia expidan las instituciones del Estado en materia ambiental deberán observar las siguientes etapas, según corresponda: desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional, consultas a organismos competentes e información a los sectores ciudadanos. | Título I Ámbito y principios de la Ley. Art. 4 |

Ley de Gestión Ambiental de 1999

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|---|---|---|
| Sistema descentralizado de gestión con participación ciudadana | Se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales. En el sistema participará la sociedad civil de conformidad con esta Ley. | Art. 5 |
| Integración de la sociedad civil en los organismos asesores del Sistema de Gestión descentralizado | Para la preparación de las políticas y el plan a los que se refiere el inciso anterior, el Presidente de la República contará, como órgano asesor, con un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, que se constituirá conforme las normas del Reglamento de esta Ley y en el que deberán participar, obligatoriamente, representantes de la sociedad civil y de los sectores productivos. | Título II del Régimen Institucional de la Gestión Ambiental Capítulo I del Desarrollo Sustentable. Art. 7 |
| | Constituir Consejos Asesores entre los organismos componentes del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental para el estudio y asesoramiento de los asuntos relacionados con la gestión ambiental, garantizando la participación de los entes seccionales y de la sociedad civil. | Capítulo II de la Autoridad Ambiental. Art. 9 literal i |
| La comunidad es corresponsable en formulación de políticas y acciones de protección ambiental | Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas y en acciones concretas que se adopten para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales. | Art. 9 literal m |
| Integración mixta (sociedad civil –Estado) de la Comisión Nacional del Sistema de Gestión | Componen la Comisión Nacional del Sistema de Gestión: <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Medio del ramo, quien lo presidirá; 2. La máxima autoridad de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República; 3. Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales; 4. Un representante de la Asociación de Consejos Municipales; 5. El Presidente del Comité Ecuatoriano para la Protección de la Naturaleza y Defensa del Medio Ambiente, CEDECNMA; 6. Un representante del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE; 7. Un representante de los pueblos negros y afroecuatorianos; 8. Un representante de las Fuerzas Armadas; y, 9. Un representante del Consejo Nacional de Educación Superior, que será uno de los rectores de las universidades o escuelas politécnicas. | Capítulo III del Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental. Art. 11 |

Ley de Gestión Ambiental de 1999

| ORIENTACIÓN | CONTENIDO | UBICACIÓN |
|--|---|---|
| Deber de las instituciones de promover la participación comunitaria | Promover la participación de la comunidad en la formulación de políticas para la protección del medio ambiente y manejo racional de los recursos naturales. | Art. 12 literal f |
| Acceso ciudadano a información previo a la toma de decisiones | Garantizar el acceso de las personas naturales y jurídicas a la información previo a la toma de decisiones de la administración pública, relacionada con la protección del medio ambiente. | Art. 12 literal g |
| Definición de mecanismos concretos para promover la participación y nulidad de contratos que incumplan con consulta | Toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental a través de los mecanismos que para el efecto establezca el Reglamento, entre los cuales se incluirán consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado. Se concede acción popular para denunciar a quienes violen esta garantía, sin perjuicios de la responsabilidad civil y penal por acusaciones maliciosamente formuladas. El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos. | Capítulo III de los Mecanismos de Participación Social. Art. 28 |
| Derecho ciudadano al acceso a información | Toda persona natural o jurídica tiene derecho a ser informada oportuna y suficientemente sobre cualquier actividad de las instituciones del Estado, que conforme al Reglamento de esta Ley pueda producir impactos ambientales. Para ello podrá formular peticiones y deducir acciones de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes. | Art. 29 |
| Deber del Estado de educar e informar a la ciudadanía | Incorporar temas ambientales en planes educativos del sistema educativo; Informar a la ciudadanía sobre productos nocivos o prohibidos. | Capítulo IV de la Capacitación y Difusión. Art. 30, 31 y 32 |
| Corresponsabilidad ciudadana en la vigilancia y el control | Las instituciones encargadas de la administración de los recursos naturales, control de la contaminación ambiental y protección del medio ambiente establecerán con participación social programas de monitoreo del estado ambiental en las áreas de su competencia. | Título V de la Información y Vigilancia Ambiental. Art. 39 |

La Ley de Gestión Ambiental es quizá la que con mayor detalle y amplitud incorpora la participación ciudadana. Define la participación como principio, propone mecanismos concretos, establece sanciones para las entidades públicas que no promuevan la participación, y adicionalmente define algunas

obligaciones para promover la corresponsabilidad ciudadana. El reglamento de aplicación de la Ley aterriza aún más el tema y precisa claramente los mecanismos de participación; consecuentemente, esta norma es muy favorable para legitimar propuestas de vinculación ciudadana con los gobiernos locales.

La participación ciudadana está prevista en todo el ciclo de la política pública:

- i. consulta e información en la etapa de diagnóstico;
- ii. definición de políticas;
- iii. cogestión de proyectos;
- iv. en acciones de protección ambiental;
- v. control de proyectos ambientales.

Si bien la incorporación transversal de la participación ciudadana en la Ley es una oportunidad para promover procesos democráticos relacionados con temas ambientales, no obstante habría que determinar la capacidad real de los gobiernos locales para llevar a la práctica estos postulados y determinar su nivel de aplicación.

De hecho, cualquier ley es perfectible, y siempre pueden incorporarse aspectos nuevos o hacerse reformas que precisen con mayor exactitud los distintos temas; sin embargo, en relación a la participación ciudadana, esta ley es un ejemplo de coherencia y amplitud. El punto, entonces, no está en la inexistencia o insuficiencia legal, sino en su aplicación; por ende, parecería necesario impulsar procesos de contraloría social que vigilen su aplicación e impulsar procesos ejemplarizadores de sanción a entidades locales que incumplan con el mandato de incorporar la participación ciudadana para generar precedentes positivos, todo esto mediante el fortalecimiento y la capacitación de las organizaciones comunitarias y el desarrollo de la conciencia ciudadana en general.

En definitiva, el marco legal ecuatoriano, aunque disperso, tiene disposiciones suficientes para desencadenar procesos de desarrollo local con participación ciudadana. No obstante, siguen siendo experiencias que dependen de la voluntad de las autoridades o la presión de los actores locales, pero no se trata de políticas institucionalizadas, con mecanismos claros y organismos con capacidad de incidencia política.

Mapeo de experiencias de participación ciudadana en Ecuador



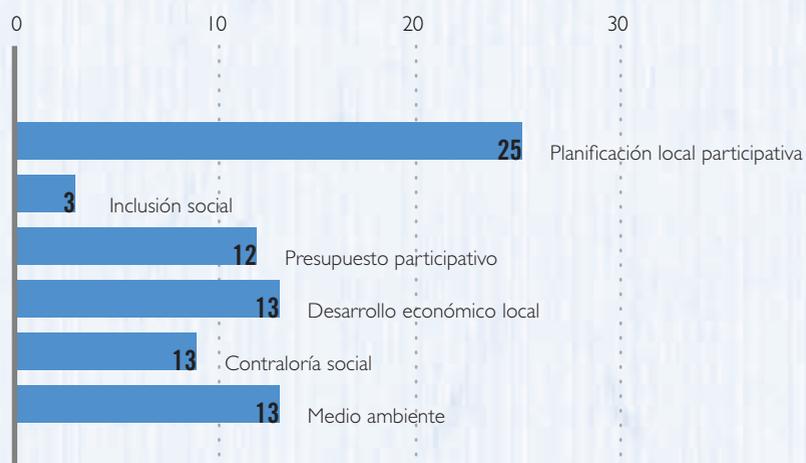
Los procesos de participación ciudadana a nivel de los gobiernos locales son tan numerosos como diversos. La selección realizada en este estudio incluye:

Reformar el marco legal ecuatoriano para que la participación sea una realidad, pasa por desarrollar grandes esfuerzos a partir de alianzas que tengan carácter nacional, pero sobre todo a partir de experiencias surgidas en la práctica local. Hasta entonces, vale la pena conocer el marco normativo de otros países de la región que están más avanzados. En este sentido se puede citar la legislación argentina referente a presupuestación participativa; la legislación boliviana referente a planificación participativa, la legislación colombiana referente a veedurías ciudadanas.

Experiencias de las cuatro regiones del país. Criterio que apunta a brindar un panorama nacional;

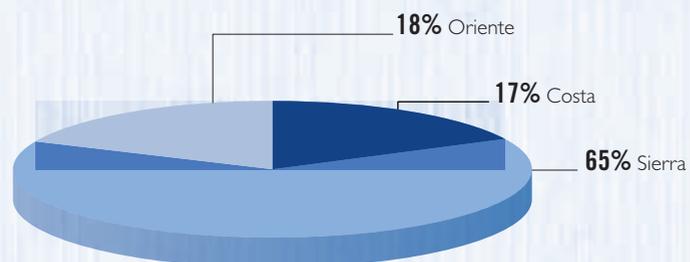
- Experiencias de municipalidades grandes, medianas y pequeñas;
- Experiencias vigentes a la fecha de estudio. Los procesos estancados no fueron tomados en cuenta;
- Experiencias de participación ciudadana orientadas a la incidencia política, estrechamente relacionadas con las instituciones de gobierno local;
- Experiencias relacionadas con los temas de: planeación estratégica, medio ambiente, inclusión social y economía local;
- Organizaciones y mecanismos de participación ciudadana vinculados al ciclo de políticas públicas: diagnóstico, formulación, presupuestación, ejecución y contraloría social.

Experiencias por temas de interés



En el siguiente gráfico se pueden observar las experiencias consideradas (número) en función de siete temas generales:

Experiencias por región geográfica



- 25 Planificación local participativa
- 3 Inclusión social
- 12 Presupuesto participativo
- 13 Desarrollo económico local
- 9 Contraloría social
- 13 Medio ambiente

En el siguiente gráfico hemos considerado la distribución geográfica de las experiencias sistematizadas

Como se observa en este segundo gráfico, del total de experiencias, la mayor cantidad, el 65%, se ubican en la sierra, el 18 % en el oriente y 17% en la costa.

El conjunto de experiencias recuperadas han sido ubicadas en siete ejes temáticos: Planificación Participativa Local; Presupuesto participativo; Contraloría social; Desarrollo Económico Local (DEL); Medio ambiente e Inclusión Social. La ubicación de cada caso se ha realizado tomando en cuenta el énfasis de cada experiencia, pues si bien algunas de ellas entran claramente en uno solo de estos ejes, otras comparten varios ejes temáticos.

En la tabla situada en Anexo (página 128) se detallan las experiencias que fueron ubicadas a lo largo del territorio nacional, con excepción de la región insular. De un total de 80 experiencias identificadas, se analizan 75, dejando fuera algunas de las que no fue posible obtener mayor información, bien porque se trataba de procesos iniciales o bien porque no contaban con representaciones ciudadanas visibles y orgánicas. Con la finalidad de facilitar a los interesados un listado que les permita mayores acercamientos, consignamos en la tabla todas las experiencias identificadas incluyendo la región y el lugar donde se ubica y los organismos de apoyo financiero y técnico involucrados.

I. PLANIFICACIÓN LOCAL PARTICIPATIVA

La Planificación Estratégica Participativa (PEP) alude al conjunto de herramientas para el diagnóstico, análisis y toma de decisiones colectivas que atienden los problemas de una comunidad y los recorridos para responder a los problemas presentes y futuros.

Según Darquea (2005), la planeación estratégica participativa, a diferencia de la tradicional planificación urbana, sesgada hacia los aspectos físicos de las ciudades, incluye cuatro grandes propósitos: a) promover el desarrollo económico y la competitividad local y regional; b) reducir los desequilibrios sociales y territoriales; c) garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo; y d) democratizar la administración del gobierno local, incorporando la participación ciudadana en la gestión de lo público.



La PEP cierra su etapa de formulación con un documento que incluye generalmente: la visión estratégica del cantón o provincia, las políticas de desarrollo, los objetivos estratégicos por cada eje considerado: territorial, económico, social (que incluye educación, salud, recreación, cultura, seguridad ambiental) y político institucional (que alude a las reformas institucionales y los mecanismos de participación ciudadana). En su parte final, los planes definen un cronograma de ejecución de programas en cada uno de los ejes, los cuales han sido priorizados en base a criterios como la necesidad colectiva, la urgencia, la factibilidad económica y las demandas de grupos vulnerables, entre otros.

No siempre los PEP incluyen procesos de presupuesto participativo, pero si este paso ha sido considerado, nos encontramos normalmente frente a un Plan Operativo Anual, POA, que guía la implementación del plan correspondiente en el primer año. En todo caso, para que el plan se convierta en un mapa de ruta obligatorio de la gestión de los gobiernos locales debe ser elevado a ordenanza, es decir, contar con un marco legal mandatorio.

Los procesos de PEP que se consideran en este estudio no son todos los que se han realizado en el Ecuador, sino sólo aquellos que están vigentes y que mantienen funcionando espacios de participación ciudadana. Aquellos que no se han implementado o cuyos mecanismos y organizaciones de participación ciudadana no están vivos, no fueron considerados⁵.

Objetivos de la participación ciudadana

Un primer aspecto que interesó visualizar fue el por qué y para qué de la participación ciudadana en el proceso de planificación del desarrollo local, con la finalidad de determinar la perspectiva de los distintos actores involucrados.

Desde la perspectiva de los actores sociales, se participa en los procesos de planificación con la finalidad de:

⁵ Fuente: Valencia, Hernán, *Documento para Discusión de la Primera Esquina Regional sobre Desarrollo Local*. Capacidad 21 PNUD, Ecuador 2000.

- Buscar solución a los problemas de la comunidad, mejorar la calidad de vida y conseguir un desarrollo humano sustentable;
- Incorporar las demandas de los sectores sociales excluidos, como pobres, mujeres, jóvenes, indígenas;
- Contar con espacios de relación directa entre los actores sociales y las autoridades y funcionarios;
- Fortalecer a las organizaciones y el tejido social mediante el aprendizaje del proceso;
- Ampliar las bases de la democracia participativa;
- Aprender y crear conciencia de los problemas, analizando la realidad y planificando proyectos de desarrollo;
- Ejercer control social sobre las autoridades.

Desde la perspectiva de las autoridades y funcionarios se busca:

- Conseguir mayor corresponsabilidad de la comunidad y lograr una legitimidad social de los proyectos;
- Enfrentar el clientelismo;
- Incrementar las obligaciones ciudadanas a través de la apropiación de los proyectos;
- Alcanzar la sostenibilidad de aquellos procesos que pueden truncarse con los cambios de autoridades;
- Responder de forma más eficaz a las necesidades de la población;
- Ampliar la democracia.

En procesos con cierto éxito o con experiencia acumulada, las dos perspectivas de participación logran converger en un solo gran objetivo: la concertación **y los esfuerzos compartidos** para impulsar proyectos tendientes a **mejorar la calidad de vida y fortalecer la democracia**. Algunos ejemplos de esto se encuentran en Cotacachi, San Gabriel, Puyo, Francisco de Orellana, Morona, Cayambe, Sigchos, Nabón, Caluma, Echandía o Las Naves.

Los objetivos de la participación son distintos. Para los actores sociales ésta tiene sentido en cuanto permite dar solución a sus problemas mediante la relación directa con las autoridades y los funcionarios, mientras que para los actores municipales la participación es una herramienta útil para la eficacia, sostenibilidad y reducción del costo de obras y proyectos. Una y otra

perspectiva son legítimas de acuerdo al punto de vista de los actores, lo importante, como se verá más adelante, es tomar en cuenta los distintos intereses en juego y lograr puntos de concertación, de manera que la participación no sea instrumentalizada ni se politice por la injerencia de grupos sociales interesados en trasladar intereses corporativos.

Tipo de organización y actores involucrados

La participación ciudadana se organiza a nivel temático en las llamadas **Mesas de diálogo, de concertación o sectoriales**: economía, medio ambiente, infraestructura urbana, educación, salud, género y generacional, entre otras. En algunos casos, estos mecanismos de participación han llegado a institucionalizarse, convirtiéndose en parte de la estructura del sistema participativo, con la finalidad de dar seguimiento y, en varios casos, coejecutar obras y proyectos.

Un segundo mecanismo de participación es la **Asamblea Cantonal o Provincial**, conformada, según el caso, por un representante de cada Mesa, delegados de los pueblos y nacionalidades indígenas presentes en el territorio, una representación territorial de los barrios y juntas parroquiales y las autoridades locales. Esta instancia aprueba el plan y anualmente debería recibir los informes de rendición de cuentas.

En varias experiencias de Planificación Estratégica Participativa se han conformado, además de las Mesas y la Asamblea, **Comités de Desarrollo o Comités de Gestión**, vinculados a la ejecución y gestión del plan, para darle seguimiento y conseguir la articulación con los actores de la sociedad civil. Estos espacios son el soporte político para la sostenibilidad de los planes en los momentos de transición política. Están compuestos por representantes de las Mesas de concertación, representantes de los actores locales más relevantes y de los pueblos y nacionalidades indígenas, si es el caso. En Quito se denomina **Consejo del Plan Estratégico Equinoccio 21** y en Guayaquil **Junta Cívica**, y están conformados básicamente por personas de gran influencia y legitimidad social. En Quito hay más diversidad en la composición, mientras que en Guayaquil se han excluido actores sociales con bajo nivel de poder político, económico o social.

Las Mesas están integradas por representantes de organizaciones e instituciones con reconocimiento y legitimidad social: organizaciones de mujeres, indígenas, barriales, clubes, representantes gremiales e institucionales como policía, defensa civil, iglesia, universidades, etc. En los planes cantonales se han incluido representantes de juntas parroquiales y en los planes provinciales delegados de los Ministerios. En los procesos en los que se ha buscado equidad de género en la participación, se han convocado delegados y delegadas de cada organización o sector y no sólo representantes de organizaciones femeninas.

Si la Planificación Estratégica Participativa formula un mapa de ruta integral para el cantón, lo lógico es que los actores sociales más relevantes sean parte activa de estos procesos, pero no siempre es así. Es una constante en todas las experiencias, la exclusión de ancianos y personas con necesidades especiales.

En algunas experiencias se conforman **Comités de vigilancia** de los planes estratégicos participativos, cuyo papel es dar seguimiento al cumplimiento de los programas y proyectos definidos en el Plan, recibir informes de rendición de cuentas y proponer ajustes o modificaciones al plan participativo. Éste es el caso de la experiencia de Sigchos. En la mayoría de los casos, los Consejos de Desarrollo o las Asambleas cívicas son las que desempeñan esta función.

En varias experiencias (como las de Quito, Sigchos, Otavalo y Puyo) se desarrollan con frecuencia cabildos abiertos en los barrios o comunas, o en la municipalidad. En estas reuniones, presididas por el Alcalde y/o Concejales, se hace seguimiento a obras, se absuelven consultas y se plantean reclamos.

La autoexclusión de algunos actores por razones políticas es constante:

- Representantes de juntas, concejales o consejeros de los partidos políticos de la oposición;
- Empresarios no afines a la línea política de las autoridades;



- Delegados de instituciones o empresas vinculadas con el gobierno central, como las petroleras o el ejército, como en el caso de Francisco de Orellana.
- Se observó que en varias experiencias había habido desavenencias con los actores que ofrecían apoyo técnico a los procesos, lo cual había llevado a la expulsión o deserción de ONGs. Son los casos de Cayambe, Nabón.

Una situación específica vinculada a los PEP provinciales es la dificultad a la hora de lograr el involucramiento de las autoridades de los gobiernos central y local. Cuando coincide la vertiente política o hay afinidad entre el gobierno central y el provincial, la Asamblea cuenta con representantes de los distintos ministerios: Trabajo, Salud, Educación, Ambiente, etc.

Igual situación se da a nivel local, en el que la presencia de los alcaldes depende muchas veces de la afinidad política con el Prefecto. La falta de poder de convocatoria de las autoridades provinciales a las autoridades locales y centrales desalienta la participación ciudadana, pues con frecuencia se elaboran planes que incluyen temas que son de competencia de otros niveles de gobierno, cuyos representantes están ausentes, y por ende hay pocas posibilidades de que las aspiraciones ciudadanas se cumplan. Tal es el caso de Pichincha, Loja, Azuay y Sucumbíos. La planificación es un proceso comunicativo, en el que el debate visibiliza la variedad de grupos con sus intereses particulares, crea comunidades discursivas y las enfrenta al desafío de la cooperación y articulación, “no sólo entre los buenos”⁶.

Se han detectado tres niveles de participación en los procesos de planificación local participativa:

- Nivel de toma de decisiones.
 - Funciones: aprobación del Plan, seguimiento y espacio de representación ciudadana.
 - Formado por: Comités, Consejos, Juntas de Gobierno y Asambleas, cuando éstas se han institucionalizado.

⁶ Nos referimos al hecho de no dejar fuera a actores con gran poder económico y político, trabajando únicamente con comunidades de base, pues el concepto de ciudadanía es universal; por ende, el desafío de un Plan Participativo es precisamente la construcción de un plan de acción común a todos, donde los pequeños y los poderosos aúnen esfuerzos. Lo contrario es actuar con la perspectiva de proyecto de desarrollo, donde el grupo de beneficiarios es reducido y por lo general homogéneo.

- Nivel de ejecución.
 - Funciones: las Mesas temáticas validan o realizan diagnóstico, planifican, co-ejecutan obras.
 - Formado por: Asociaciones Barriales y Campesinas.
- Nivel de asistencia técnica.
 - Formado por: instituciones nacionales, AME, CONCOPE, CONAJUPARE, SENPLADES, BdE y organismos de cooperación al desarrollo, como CARE, USAID, GTZ, DED, INCAE, PNUD, ESQUEL, UNIFEM, UNICEF, SNV y ONGs locales.⁷

Dinámica de funcionamiento

En casi todos los casos, el gobierno local asigna recursos financieros, técnicos, logísticos y humanos para la gestión de los organismos de participación ciudadana. En la mayoría de los casos, los gobiernos locales, mediante una oficina o secretaría técnica, prestan apoyo logístico y asistencia técnica para el funcionamiento regular de las Mesas, Comités o Consejos y son los que convocan a asambleas y reuniones. En varios cantones se han creado direcciones u oficinas de participación ciudadana, por ejemplo, en Francisco de Orellana, Tungurahua o Quito.

Cada Mesa tiene un coordinador; y su dinámica depende de los actores locales involucrados y de las oportunidades que ofrezca el entorno. Cuando las Mesas tienen proyectos o iniciativas en marcha con apoyo financiero y técnico del municipio o de la cooperación internacional, hay una dinámica activa, tanto en la frecuencia de las reuniones como en las acciones que realizan. Sin embargo, éstas se debilitan cuando se pierde el apoyo externo o los vínculos con las autoridades locales. En varios casos, las Mesas son coejecutoras de los proyectos municipales, como en el caso de Sigchos en Cotopaxi y Gualaceo

⁷ Algunas universidades ejecutan programas de formación que incluyen la planificación estratégica como un elemento para el desarrollo de capacidades de los actores locales, entre los que destacan los programas de la Universidad de Cuenca: PYDLOS y ACORDES, el IERCE de la Universidad Católica de Cuenca, el Diplomado de Desarrollo para la Gestión Local de la Universidad Salesiana de Quito, la Maestría de Desarrollo Local de la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito, el Diploma en Desarrollo Local de la Universidad de las Américas en Quito, FLACSO, también en Quito, y el Programa de Planificación Urbana de la Universidad Católica de Guayaquil, entre otros.

en el Azuay. Esta dinámica permite mantener viva la participación mediante la ejecución de acciones inmediatas, así como a mediano y largo plazo. La dinámica de funcionamiento de los Comités o Consejos de Desarrollo, generalmente presididos por el Alcalde o la Alcaldesa, es flexible, tanto en tiempo como en el papel que desempeñan. Las reuniones son convocadas por el Alcalde para definir grandes temas, buscar apoyo político y tender puentes de concertación con los actores locales. La construcción del nuevo aeropuerto de Quito, la realización de un paro provincial en Napo, la recepción de competencias para el manejo del registro civil en Guayaquil, o la promoción de un nuevo proyecto de cooperación en Cotacachi o Esmeraldas son algunos de los temas que tratan estos organismos de participación.

El Consejo de Desarrollo y Gestión de Cotacachi es destacable por ser el ente ejecutor de las resoluciones de la Asamblea de Unidad Cantonal. En esta experiencia, las Mesas de concertación se reúnen trimestralmente para dar seguimiento a los proyectos de cada una y deben presentar dos propuestas anuales a la Asamblea, que se resuelven en el Pleno y que luego deben ser implementadas por el Consejo. Para la ejecución de los planes propuestos anualmente por la Asamblea, el Consejo negocia fondos con la municipalidad y busca financiamiento de la cooperación internacional. Por consiguiente, este Consejo es un ente ejecutor y no sólo una instancia de incidencia política, que funciona de forma paralela pero coordinada con la municipalidad; su punto débil es que su equipo técnico depende de financiamiento externo.

También es de destacar la Junta de Gobierno de Tungurahua. Se trata de un espacio de participación en el que confluyen los gobiernos locales de las municipalidades, juntas parroquiales, movimientos sociales. Tiene una estructura bastante compleja: Junta de Gobierno, cabildos por grupos de interés (6); cada cabildo es autónomo en la ejecución de propuestas y financiamiento.

Etapas del ciclo de políticas

En casi todas las experiencias cantonales de planificación participativa se han seguido las mismas etapas del proceso metodológico. Lo que ha variado es el orden, las herramientas usadas y el nivel de participación logrado, en calidad y cantidad.

La reconstrucción de la ruta metodológica muestra las siguientes etapas:

- Desarrollo de la propuesta metodológica y del plan de acción, tarea a cargo del equipo técnico de la municipalidad y de cooperación técnica;
- Acuerdo de voluntades entre las autoridades municipales y las instituciones de apoyo mediante la aprobación de la propuesta;
- Diagnóstico de la institución municipal en varios campos (administrativo, financiero, de gestión);
- Sistematización de información para la elaboración de una línea de base del cantón;
- Convocatoria e instalación de la asamblea ciudadana;
- Conformación de las Mesas de concertación por temas de interés, de acuerdo a la realidad del cantón: salud, educación, infraestructura, turismo, agropecuaria, ambiente, género y generacional;
- Elaboración de diagnósticos sectoriales, barriales y parroquiales;
- Establecimiento de objetivos estratégicos sectoriales y análisis de escenarios;
- Concertación de prioridades para la definición de políticas y proyectos;
- Definición de estrategias de participación comunitaria y alianzas interinstitucionales;
- Formalización del plan como instrumento obligatorio de gobierno mediante ordenanzas, reglamentos y convenios. Todas las experiencias registradas llegaron hasta este punto;
- Conformación de un Comité Cívico integrado por autoridades y representantes populares designados en asamblea;
- Definición presupuestaria en la elaboración del POA. En esta etapa se perdió la participación ciudadana en gran parte de las experiencias. Ejemplos de esta experiencia son: Esmeraldas, Francisco de Orellana, Lago Agrio, Gualaceo, Nabón, Atuntaqui, Río Verde, Eloy Alfaro, Puyo;
- Implementación de sistemas de evaluación, contraloría social y rendición de cuentas, ya sea otorgando a las Mesas la capacidad de vigilancia o formando comités de vigilancia integrados por representantes de Mesas, representación territorial y étnica. De los casos estudiados destacan Cayambe, Sigchos, Cotacachi y Quito, quienes mantuvieron canales de participación hasta la contraloría social.



Las PEP provinciales que han seguido el ciclo de políticas públicas de forma completa y sucesiva y que están activas son Cuenca, Tungurahua y Sucumbios, mientras que en Napo y Pichincha el proceso es aún inicial, y en El Oro y Loja se estancaron debido al cambio en las autoridades seccionales y centrales.

El proceso de Tungurahua es interesante por su papel de articulador entre las autoridades de las municipalidades, las juntas y los movimientos sociales. Conformaron la mancomunidad regional con la Agenda Tungurahua que, si bien ha tenido poco éxito en la ejecución de proyectos de alto impacto, ha sido fuerte en la generación de movilidad social y unidad de los movimientos indígenas y de mujeres.

Buenas prácticas y Debilidades

Del conjunto de experiencias ubicadas, se reconocen como fortalezas y como debilidades algunos temas que deben ser tomados en cuenta por los actores locales y por actores externos que brinden asistencia técnica.

Los aspectos considerados como fortalezas deben entenderse como factores para el éxito del proceso, mientras que las debilidades son vacíos que habría que reforzar y posibles fuentes de conflicto entre los actores involucrados.

En principio lo lógico sería que el tratamiento de los conflictos sea asumido por los distintos niveles de participación, de acuerdo al tipo de conflicto surgido. Si es un conflicto fruto de la oposición política entre autoridades o con actores locales claves, el papel del alcalde es fundamental –conciliador–, así como el del Comité de Desarrollo o Asamblea Cantonal o Provincial. Si el conflicto es entre organizaciones de la sociedad civil o líderes, el espacio de resolución ideal es la Mesa de trabajo, cuyo rol es precisamente la conciliación. Si el conflicto es dentro de la municipalidad, el líder para la búsqueda de soluciones es el Alcalde. La búsqueda de soluciones a conflictos entre los

actores involucrados, en la práctica depende de la actitud del líder o los líderes, sean autoridades o ciudadanos, pero no se pusieron en evidencia mecanismos ni herramientas específicas para el tratamiento de los conflictos.

Buenas prácticas

- La participación empieza en el Plan Estratégico, continúa con un plan de gobierno y llega al nivel del plan operativo.
- Existe coordinación institucional del sector público y privado, especialmente de las universidades, quienes contribuyen con la formación de recursos humanos o con el levantamiento de información⁸.
- El Plan es un instrumento que permite hacer alianzas entre la sociedad civil y los gobiernos locales.
- Lobby entre autoridades y actores locales para mantener alineamiento frente a los objetivos del Plan.
- Se trata de un gobierno local moderno, con alta capacidad de generación de recursos propios.
- Se canaliza asistencia técnica, capacitación, recursos financieros y logísticos para fortalecer, sostener y renovar la participación ciudadana.
- Se fortalecen las estrategias de educación y comunicación e información para la sociedad civil.
- Existe un instrumento para la rendición de cuentas y la contraloría social.
- Se fomenta la solidaridad al priorizar obras y proyectos.
- La población se apropia más de los proyectos cuando aporta con dinero o mano de obra.
- Permite la inclusión social de actores tradicionalmente marginados cuando estos grupos colocan sus objetivos en el Plan.
- Disminuye el clientelismo porque las autoridades y población deben sujetarse al Plan.
- Se institucionaliza la participación en varios niveles.
- Hay una representación ciudadana amplia, diversa, con legitimidad social y mecanismos de elección y alternabilidad de rápido funcionamiento.
- Los funcionarios y autoridades incorporan una visión amplia del desarrollo y nuevas prácticas de gestión.
- Existen sistemas de información georeferenciada con actualización permanente.
- Se hacen alianzas, como por ejemplo con AME, CONCOPE, BEDE, CONAJUPARE como garantía de respaldo político y asistencia técnica para el fortalecimiento institucional: catastro, sistemas informáticos, sistemas contables y financieros.

Debilidades y origen de conflictos

- Los Planes de desarrollo local no se implementan por falta de recursos, lo que en realidad demuestra una incapacidad de generación de recursos propios.
- Hay una débil coordinación institucional, público - privada, gobierno central - local, entre gobiernos locales.
- Las autoridades no involucradas ejercen oposición política.
- Los planes locales participativos no incluyen en sus estrategias la modernización institucional y el fortalecimiento del recurso humano, por lo que se mantiene el funcionamiento burocrático y la resistencia de los técnicos.
- La asistencia técnica externa tiene dificultades para conciliar con los técnicos municipales, su visión y metodología.
- Asisten delegados ciudadanos con niveles bajos de conocimientos, lo que provoca que la participación se convierta en una mera presencia.
- La participación ciudadana en la formulación o implementación del Plan exige inversión de tiempo no remunerado con frecuencia extenuante.
- Los presupuestos para implementar la participación son bajos.
- Los representantes ciudadanos hacen proselitismo político y campaña política.
- Los espacios de participación ciudadana desempeñan el papel de la representación política formal, como las juntas parroquiales, concejales, consejeros y otros, en vez de complementarlo.
- Se deja fuera a actores con alto poder de incidencia política, que posteriormente evaden el Plan o incorporan sus demandas por presión a las autoridades.
- La rendición de cuentas no es asumida por otros actores involucrados: instituciones, ONGs, cooperación, empresa privada.
- El Plan es de las autoridades, no de la ciudadanía, pierde vigencia con los cambios de gobierno, y con ello desaparecen también los espacios de participación.



Buenos ejemplos

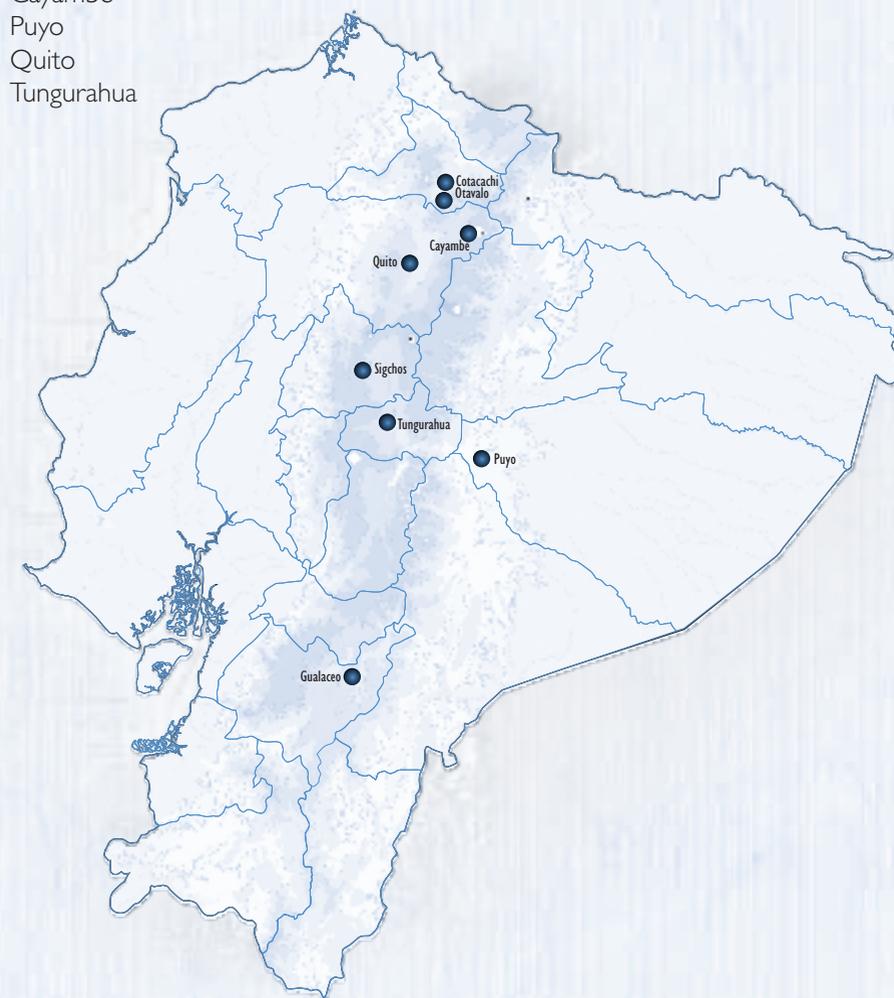
Con la finalidad de determinar los impactos de la participación ciudadana, es decir, en qué medida la participación contribuye a fortalecer los procesos de gobernabilidad democrática, indagamos cuatro aspectos:

- Si la participación ciudadana contribuye al cumplimiento de los objetivos del Plan, es decir, permite a los gobiernos locales ser más eficaces;
- Si la participación ciudadana está cambiando a los actores sociales y sus prácticas políticas. En este sentido, la planificación local participativa es un proceso de desarrollo de los potenciales de las organizaciones y grupos locales; más que otorgar poder, lo genera;
- Si la participación está modificando las estructuras y prácticas de las instituciones de gobierno local para que asuman un rol de facilitadores del desarrollo municipalmente orientado, en el que los distintos actores de la sociedad civil y la empresa privada deben concertar proyectos de beneficio particular y colectivo. Así, el gobierno local promueve iniciativas y no las frena, pero además no se queda en la publicación del Plan, sino que planifica y moderniza casa adentro para sostener y potenciar la participación ciudadana;
- Si la participación está provocando cambios en el marco legal establecido de los gobiernos locales, de manera que las estrategias de desarrollo se conviertan en políticas permanentes y no se diluyan con el cambio de autoridades.



Las siguientes municipalidades muestran resultados positivos en relación a los cuatro aspectos mencionados anteriormente:

- Cotacachi
- Otavalo: con el Plan de vida en Planificación Barrial
- Gualaceo
- Sigchos
- Cayambe
- Puyo
- Quito
- Tungurahua



2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto público es una herramienta de gestión del gobierno local que afecta la vida cotidiana de la ciudadanía. Sin embargo, actualmente se encuentra alejado de la comunidad, tanto por su complejidad como por la falta de interés de la ciudadanía. El primer paso para romper esta indiferencia es participar, pero esto no es fácil, ya que primero hay que entender el presupuesto y su proceso de elaboración, para luego poder vigilar su ejecución.



En términos generales, elaborar un presupuesto supone en primer lugar tener definidos programas, proyectos y acciones puntuales a ser desarrolladas a lo largo del año fiscal. Para que una acción sea ejecutada, se requiere de una asignación monetaria que cubra los costos de la mano de obra, la asistencia técnica y los materiales, entre otros.

La forma tradicional de presupuestar programas y proyectos a nivel local ha sido mediante ejercicios financieros realizados por los equipos técnicos municipales o provinciales y aprobados por los respectivos Consejos. Un presupuesto participativo se diferencia de la forma tecnocrática tradicional en el hecho de que la ciudadanía organizada es consultada acerca de las obras a realizarse, de la prioridad de los proyectos y de los volúmenes de la inversión.

El presupuesto participativo se orienta a mejorar la inversión de los recursos públicos y a satisfacer las demandas sociales, especialmente de los grupos marginados y vulnerables. Por lo tanto, la presupuestación participativa tiene un doble reto: por una parte, una mayor eficiencia y eficacia, es decir, disminución de costos y mejores resultados y, por otra, la redistribución de la riqueza, la equidad de género y la inclusión social. **Eficacia y democracia** deben ir de la mano en estos procesos.

Los presupuestos de gobierno, ya sean a nivel local o nacional, son los medios por los cuales se determina el acceso de los ciudadanos a los bienes, recursos y servicios públicos. Los presupuestos establecen prioridades para la acción; si los presupuestos dejan de responder a las necesidades y demandas de los pobres, las mujeres, los grupos étnicos o las minorías, no sólo se viola el principio de igualdad de los/as ciudadanas, sino además se mantiene el retraso general de los pueblos.⁸

Objetivos

Desde la perspectiva de los funcionarios y de las autoridades municipales, el presupuesto participativo tiene por objeto:

- Que la comunidad esté involucrada en la gestión pública para reducir costos mediante el aporte comunitario en mano de obra, materiales y dinero;
- Que la ciudadanía conozca las obras en marcha y dé fe de la transparencia en el gasto público;
- Que la ciudadanía se apropie de las obras y proyectos, los sienta suyos, porque ha participado y conoce;

⁸ Beijing, 1995. Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.

- Que las comunidades y barrios planifiquen su desarrollo dando prioridad a las obras de beneficio colectivo y dejen de lado el clientelismo político;
- Que las obras y proyectos respondan a las necesidades reales de la población y no al enfoque de los técnicos.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, el presupuesto participativo tiene como finalidad:

- Que se ejecuten proyectos y obras pedidas por las comunidades y no las comprometidas por las autoridades en la campaña política;
- Que la comunidad aprenda a planificar y entienda el valor de las obras para que apoye en su ejecución y su cuidado;
- Que se evite la corrupción de las autoridades y contratistas;
- Que haya solidaridad para con los más necesitados;
- Que se incluyan las demandas de los grupos marginados: mujeres, jóvenes, indígenas;
- Que se fortalezca el liderazgo de las juntas parroquiales.

Como se puede apreciar, en las dos perspectivas está presente la noción de que el presupuesto participativo fomenta la equidad social y mejore la eficacia en la prestación de servicios. Hay que destacar el objetivo específico del fortalecimiento del liderazgo de las juntas parroquiales, porque, efectivamente, este actor es protagónico en casi la totalidad de las experiencias, y ha sido el presupuesto participativo el que les ha permitido contar con fondos de inversión (antes, con los aproximadamente 10.000 USD en promedio que reciben anualmente, poco o nada podían hacer). El presupuesto participativo ha significado para las juntas una posibilidad real de coordinación con las Municipalidades y Consejos Provinciales.

Tipo de organización y actores involucrados

La participación ciudadana en el proceso presupuestario se desarrolla de distintas formas, pues de hecho no existe norma legal alguna que reglamente este proceso.

Encontramos en primer lugar a los **Comités de Presupuesto** conformados por todos los representantes de las Juntas Parroquiales y líderes barriales. En algunos casos, como Archidona, se ha formado adicionalmente un **Directorio del Comité**, constituido por representantes de las juntas y barrios, con la finalidad de dar seguimiento al cumplimiento del plan de inversión e informar a sus bases.

La presencia de las Juntas Parroquiales es la más recurrente en estos procesos, pues con el marco legal que las faculta para coordinar con otros niveles de gobierno local –cantonal o provincial– y con las facultades con las que cuentan como representantes de sus comunidades, se han convertido en los actores idóneos.

Otro actor social clave son las **organizaciones barriales**, quienes también cuentan con mandato legal según la Ley de Descentralización y Participación social, y tienen legitimidad especialmente en las áreas urbanas. En localidades rurales se reconoce además a los líderes comunitarios, y en localidades con presencia de varias nacionalidades y etnias se incluyen a sus representantes. Esta representación es territorial, pero cuando son las mesas de concertación derivadas de los Planes de Desarrollo local, se convoca representaciones por grupos de interés o temáticas y entonces son las mujeres, los jóvenes, los representantes de los Comités o Consejos de Salud, Seguridad o Niñez quienes participan. Estos mecanismos de participación también se denominan **Cabildos Temáticos**.

En la formulación del presupuesto juegan un rol preponderante los **funcionarios técnicos** de los gobiernos locales, pues son quienes desarrollan y aplican las herramientas necesarias, facilitan el proceso de priorización y son quienes coordinan con la ciudadanía la ejecución de los proyectos. El asesor jurídico, el financiero y los jefes de las distintas unidades de ejecución de obras deben mantener contacto estrecho con los representantes ciudadanos para prestar su asesoría permanente, informar y coordinar el proceso. Las **autoridades locales** con su respaldo político al proceso han hecho suficiente, lo que les queda en adelante es vigilar que los acuerdos se cumplan, tanto desde dentro de los gobiernos locales como desde la ciudadanía. En algunos casos, como Tulcán, Archidona o Sigchos, el Alcalde preside las asambleas o cabildos en los que se arriba a acuerdos, pero no siempre es así. En el caso de Quito, los

administradores zonales que representan al Alcalde en las 8 administraciones desconcentradas del Distrito son quienes presiden y firman el plan de ejecución presupuestaria.

La asistencia técnica externa en las experiencias analizadas ha provenido de UNIFEM cuando se ha buscado incorporar la perspectiva de género en los procesos presupuestarios, también de UNICEF, PNUD, SNV, DED, CEPESIU, FUNDAMID, CARE, AME, USAID, FEPP, PROLOCAL y CCCC.

En este tipo de experiencia sobresale la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, que desarrolla un amplio proceso tanto hacia dentro de las instituciones públicas como con la ciudadanía, para formular el presupuesto participativo y propiciar la contraloría social del gasto público. Tulcán, Cayambe o Esmeraldas son algunos ejemplos.

Los actores que suelen excluirse o son excluidos de estos procesos son varios y por distintas razones:

- Los representantes de juntas o barrios cuando son parte de partidos políticos contrarios a las autoridades de turno;
- Instituciones del régimen central que no encuentran razón para articularse a estos procesos y obedecen a una línea de jerarquía distinta a los gobiernos locales;
- Las autoridades de los Consejos Provinciales suelen participar sólo en caso de afinidad política con los Alcaldes;
- Los representantes de ONGs locales que no comparten enfoques y metodologías institucionales;
- Los empresarios y actores sociales urbanos que no ven réditos en su participación y posiblemente no son convocados;
- En algunas parroquias, la Iglesia se auto excluye por resistencia a colaborar



y más aún rendir cuentas; es el caso de parroquias con fuerte turismo religioso como en Tulcán.

- En varias experiencias, como Cuenca, Tena y Guano, no participan los técnicos municipales claves, como el director financiero, el jurídico o el de planificación. En el caso de Cuenca debido a que es una experiencia inicial, pero en los otros, porque lo que hace la municipalidad es entregar recursos previo proceso de planificación, y luego son las juntas las que asumen la ejecución, por tanto la municipalidad deslinda cualquier tipo de responsabilidad.

Dinámica de funcionamiento

El gobierno local convoca, define la metodología de trabajo, sistematiza los resultados, ejecuta el plan presupuestario, elabora informes de rendición de cuentas y exige la participación comunitaria. Los asesores legales, financieros y los jefes de las distintas áreas operativas son fundamentales para prestar asesoramiento y coordinar adecuadamente la co-ejecución de las obras. La ciudadanía representada de distintas maneras participa en el análisis de los problemas detectados, define las soluciones u opina sobre soluciones preestablecidas, pero su rol más importante está en la priorización de proyectos, pues es aquí donde entran en juego los conocimientos, valores e intereses corporativos de los distintos actores.

El presupuesto participativo cantonal se elabora en una suerte de agregación de subpresupuestos participativos. En Archidona se ilustra bien esta dinámica: cada asamblea barrial o comunitaria analiza sus problemas, define soluciones, prioriza y distribuye el presupuesto asignado a cada asamblea. Luego se reúnen las 13 asambleas zonales en las que se consolida el presupuesto, y se coordinan obras que beneficiarán a varios grupos o sectores, y finalmente se realiza la Asamblea cantonal en la que se consolidan todos los presupuestos participativos en uno solo y se firman los acuerdos de cogestión entre el gobierno local y la sociedad civil.

En otras experiencias, el modelo es muy simple: se convoca a los representantes de juntas y se informa de un monto preasignado en base a las necesidades básicas insatisfechas y el número de población. Se entrega el monto previa presentación de una planificación operativa anual, a la que se le da seguimiento eventual. Se conforman veedurías ciudadanas para dar seguimiento al gasto, y al finalizar el año se hace un evento de rendición de cuentas. Es el caso de Alausí, Tena, Nabón, Azogues. En Tulcán se lleva a cabo mediante tres asambleas anuales; en la primera se hacen diagnósticos y análisis de problemas, en la segunda se priorizan proyectos y en la tercera se asigna el presupuesto, todo esto con participación del Alcalde y de técnicos municipales. En varias de las experiencias, el presupuesto participativo se reduce a reuniones de trabajo con los líderes



de las juntas parroquiales en no más de dos sesiones anuales. Es el caso de Chambo, Cuenca y Guano.

Los Comités de presupuesto se mantienen ligados al proceso de ejecución de los proyectos, manteniendo reuniones mensuales o semanales, según el caso, y su desempeño es de fundamental importancia, porque son quienes están más cercanos tanto a los funcionarios como a las autoridades y a la ciudadanía.

En el caso de Quito, cada Administración zonal debe realizar el presupuesto participativo con el 40% de su presupuesto. Esto se hace mediante asambleas generales y cabildos territoriales y temáticos; finalmente se consolida el presupuesto y se firman convenios de corresponsabilidad.

Por su parte, el Proyecto PROLOCAL ha apoyado una serie de proyectos de planificación estratégica con énfasis en la producción agropecuaria. En el marco de este proceso, promovió una suerte de presupuestación participativa, que se redujo a los proyectos financiados por este proyecto.

Etapas del ciclo de políticas

El análisis de las experiencias muestra que el ciclo del presupuesto participativo consta de las siguientes etapas:

- Realización de un mapeo de los actores locales relevantes y convocatoria a estos actores;
- Capacitación a los y las líderes y la comunidad en general sobre temas presupuestarios;
- Realización de la planificación operativa anual en la que se detalla el listado de proyectos;
- Priorización de proyectos para diferir en el tiempo las acciones, colocando en primer lugar las demandas prioritarias y dejando al final las menos urgentes;
- Definición de los volúmenes de inversión;
- Estructuración de un sistema de participación comunitaria que incluye la contraparte en mano de obra, materiales o recursos económicos;

- Definición de un sistema de vigilancia del cumplimiento del presupuesto participativo;
- Aprobación y promulgación por parte del Concejo Cantonal o Consejo Provincial;
- Ejecución del presupuesto, y
- Rendición de cuentas de las autoridades al cierre del año fiscal.

En varias experiencias, las etapas antes mencionadas se agotan en dos o tres sesiones, mientras que en otras el proceso es más sostenido. Sin embargo, esto no parece ser relevante frente a los resultados obtenidos, pues en todo caso el proceso es visto como un gran avance en relación a la práctica tradicional, en la que las autoridades con sus equipos técnicos definían desde el escritorio y en función de sus propios intereses políticos la orientación del gasto público.

En algunas municipalidades se cuenta con líneas de base y diagnósticos georeferenciados que permiten medir cambios. Ejemplos interesantes al respecto son Tulcán y Cuenca, donde las comunidades y juntas parroquiales co-ejecutoras del presupuesto participativo deben registrar y reportar los cambios, por ejemplo el de cobertura de servicios básicos; esta acción permite al gobierno local ir armando su mapa georeferenciado de proyectos y servicios.

Cuando se ha propuesto incluir el enfoque de género en los presupuestos participativos, adicionalmente resulta necesario:

- Contar con un diagnóstico de inequidades de género como base para proponer acciones positivas;
- Formular propuestas pro equidad de género como base para demandar proyectos orientados a cerrar las inequidades;
- Definir criterios concertados que permitan priorizar la inversión en proyectos pro equidad de género;
- Analizar los proyectos de interés general para determinar si afectarán positiva o negativamente a las mujeres, y favorecer aquéllos con efectos positivos.
- Que todas las comunidades tengan acceso a obras.

De las experiencias estudiadas, se ha visto que los pasos antes mencionados se cumplen, con la diferencia de que en algunos los técnicos y autoridades municipales llevan a las comunidades el plan de obras con sus costos ya establecidos, y las comunidades lo que hacen es priorizar los proyectos y comprometer su contraparte. Es el caso de Tena. En otros casos, se hace un plan anual de proyectos en base a diagnósticos de las necesidades de obras, como en Sigchos, Otavalo, Azogues, Tulcán, Archidona, Morona.

Otra diferencia entre las experiencias es el volumen y la fórmula de la contraparte comunitaria. En algunos casos sólo se requiere de la mano de obra y en otros de contraparte financiera. En Otavalo se exige el 60% de inversión comunitaria, y el 40% lo coloca la municipalidad. En Quito es al revés, 60-40. En Cuenca depende de la obra. Hay obras que la municipalidad cubre hasta en un 80%. En Sigchos, cuyo presupuesto participativo se deriva de un Plan de desarrollo local y del Plan Operativo Anual, se exige la mano de obra, materiales locales y alimentación para los trabajadores.

En los distintos casos el monto del presupuesto que se discute con la comunidad es también diferente. En ninguna experiencia se debate públicamente el presupuesto para gastos corrientes, es decir, los rubros para el funcionamiento de la administración municipal; tampoco se discute la ejecución de programas macro, como planes maestros de agua potable, alcantarillado, corredores viales, infraestructura pública (parques, mercados). Lo que se discute es el presupuesto para ejecución de pequeñas obras y proyectos comunitarios e infraestructura pública menor, como son bordillos, aceras, colocación de alumbrado público, acceso a agua potable, parques barriales, restauración de centros educativos, salud, seguridad ciudadana, entre otros. Las obras y proyectos de gran envergadura generalmente sólo son difundidos, pero no se someten a discusión; esto se debe en parte a que los proyectos macro benefician a toda la comunidad y no sólo a un barrio o parroquia, pero también se debe a que la complejidad del ejercicio presupuestario se eleva, haciéndose incomprensible al ciudadano común.⁹ Un factor que limita

⁹ La ejecución del Sistema de Gestión Participativa (SGP) se circunscribió a las Administraciones Zonales, cuyo presupuesto no supera el 12% del presupuesto total del Distrito Municipal de Quito; entonces lo que efectivamente pueden destinar para la concreción de decisiones participativas no supera el 5% del total de inversión municipal en obra pública por Zona. La media de inversión, en relación con lo invertido en obras por las Administraciones Zonales, es del 26%.

la presupuestación participativa es la necesidad de hacer compatibles las demandas ciudadanas con la orientación que algunos fondos tienen por mandato legal. Los fondos del FODESEC –Fondo de Desarrollo Seccional–, por ejemplo, tienen una orientación hacia la infraestructura y servicios básicos, mientras que un porcentaje de la ley del 15% debe destinarse a proyectos sociales especialmente de la niñez. El porcentaje del 30% del Fondo para el Ecodesarrollo que se distribuye a los Consejos Provinciales amazónicos debe destinarse a temas ambientales y agrícolas, y los fondos de UDENOR atienden un amplio espectro de posibles inversiones.

Una última diferencia radica en la fórmula que se aplica para distribuir el presupuesto entre las distintas parroquias o comunidades. En gran parte de las experiencias se distribuye de acuerdo a las necesidades básicas insatisfechas, la población y la extensión territorial. En otros casos se asigna el mismo monto a cada zona, comunidad o parroquia.

Con relación al presupuesto participativo, la literatura y las propuestas metodológicas no son tan amplias como la existente para otros temas, como la planificación estratégica local, por lo que desde la práctica se ha desarrollado una serie de herramientas que no son más que registros variados del proceso de acuerdo a la etapa del ciclo.

- Matriz de trabajo en cabildos, incluye problemas, soluciones, contraparte comunitaria y responsable.
- Matriz de priorización de problemas, incluye criterios como incidencia, prevalencia, urgencia, NBI, acción positiva de género.
- Matriz de síntesis de los cabildos, sistematiza los problemas y proyectos priorizados.
- Matriz de acuerdos y plan de actividades.
- Matriz de seguimiento de acuerdos y plan de actividades.
- Matriz de requerimientos a dependencias municipales derivadas de los cabildos.
- Matrices de seguimiento anual de los acuerdos.
- Evaluación de los comités de gestión.
- Manual de procedimientos para elaboración de convenio entre gobierno local y organizaciones ciudadanas.

En términos generales se pueden identificar cuatro grandes etapas en el proceso de presupuestación participativo, y de acuerdo a cada una, distintos mecanismos para hacer efectiva la participación

Elaboración:

Audiencias públicas, reuniones informativas, talleres de capacitación, Mesas de concertación para definición de prioridades, consultas a especialistas.



Aprobación:

Cabildo ampliado en el que la ciudadanía expone sus razones ante los Consejos; entrega ciudadana del presupuesto aprobado en asamblea general al Alcalde para que éste lo presente en el Consejo.



Ejecución:

Audiencias públicas para generar demanda; conformación de comités de presupuesto que acompañan la ejecución; firma de compromisos comunitarios respecto del aporte o contraparte; portal para acceder a información sobre avance de obras; actas de recepción de obras e informes económicos.



Control:

Audiencias públicas de rendición de cuentas; pedidos de información a organismos de control; conformación de comités de vigilancia; Mesas temáticas de análisis de información.

Buenas Prácticas y Debilidades

Sin importar el monto del presupuesto que haya sido planificado con participación ciudadana, sin importar el mecanismo por el cual se preasigna presupuesto a cada comunidad, barrio o junta, y sin importar el monto exigido como contraparte comunitaria, en todas las experiencias, tanto los funcionarios como los ciudadanos consideran que la presupuestación participativa ha significado un cambio cualitativo en por los menos tres aspectos:

1. La ejecución de proyectos en comunidades y parroquias marginales que dependían del favor político de las autoridades provinciales o cantonales;
2. El involucramiento de la comunidad y el apropiamiento de las obras y del espacio público;
3. Desarrollo de nuevos conocimientos y destrezas por parte de los líderes de las organizaciones ciudadanas.

Buenas prácticas

- Reconocer las organizaciones ciudadanas formales y con legitimidad social, como las territoriales, ha reforzado el proceso.
- Capacitar en temas presupuestarios ha permitido mejores niveles de comunicación entre la ciudadanía, técnicos y autoridades, y posibilita el control social.
- Incluir la participación ciudadana en las cuatro grandes etapas (formulación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) posibilita a las personas entender el ciclo completo y desarrollar habilidades en cada uno de estos momentos.
- Llevar un registro de proyectos ejecutados contribuye a actualizar los diagnósticos y contar con información georeferenciada.
- La capacitación a los funcionarios municipales en metodologías participativas es indispensable para articular la voluntad política de las autoridades con las necesidades ciudadanas.
- La contraparte comunitaria en mano de obra, materiales y recursos financieros obliga a la ejecución de lo planificado al gobierno local y la sociedad civil, sobre todo cuando ésta se suscribe bajo un convenio de colaboración.
- La preasignación de montos por NBI, población y extensión parecería más apegada a la realidad que asignaciones iguales sin tomar en cuenta las diferencias entre comunidades.
- La rendición de cuentas de doble vía, en la que se evalúan los compromisos del gobierno local y de la ciudadanía.
- Instalar sistemas de acceso a la información amigables y actualizados permite hacer contraloría social.
- Incluir en la contraloría social actores sociales con capacidades técnicas suficientes, como colegios profesionales, universidades, ONGs, permite hacer evaluaciones objetivas y retroalimentar el proceso.

Debilidades y origen de conflictos

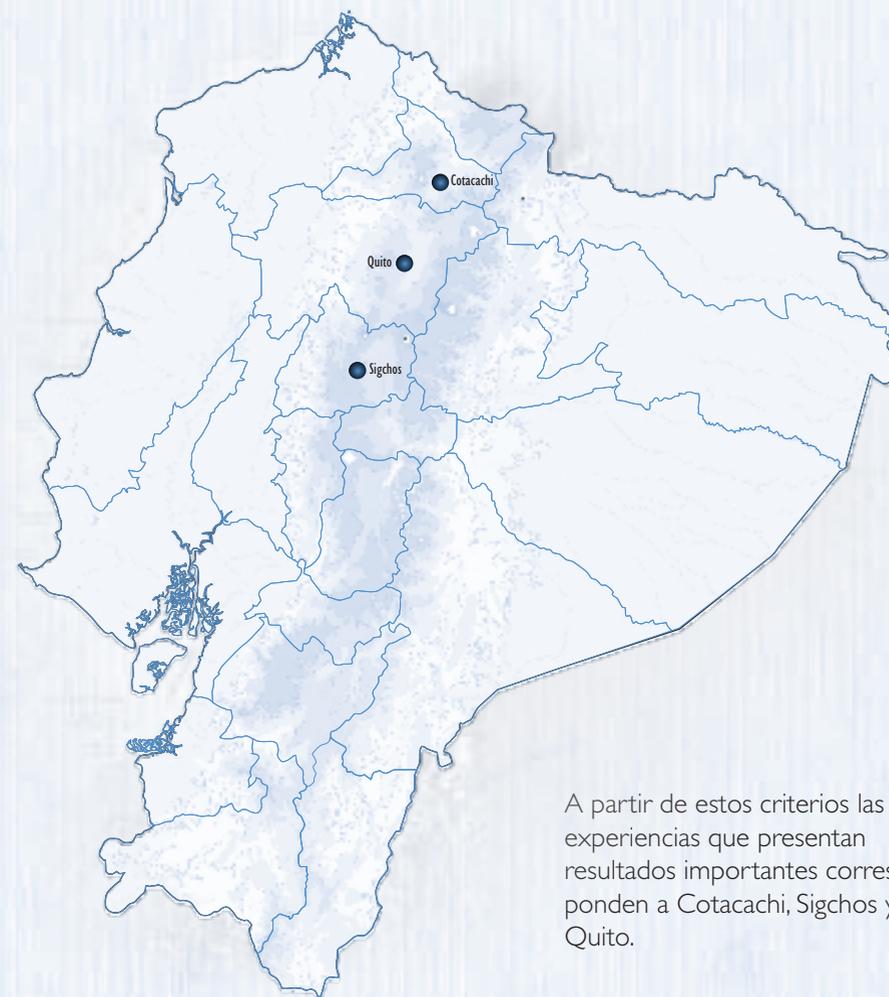
- La participación temática o por grupos ciudadanos específicos ha sido más difícil de articular y mantener, debido a la dificultad de la representación y diversidad de intereses: mujeres, jóvenes. Estos grupos suelen entrar en conflicto con otros actores sociales cuando pretenden conseguir asignaciones para sus demandas específicas.
- Sólo una porción pequeña del presupuesto se debate de forma participativa.
- En algunos casos, las organizaciones ciudadanas co-ejecutan las obras, en otros no, para evitar que los líderes se conviertan en intermediarios de los contratistas y se promueva la corrupción a este nivel.
- Las experiencias de presupuesto participativos entran en conflicto cuando el FISE y autoridades centrales o diputados tienen acciones paternalistas y compiten con autoridades locales, con lo que la ciudadanía opta por la gratuidad y los procesos fáciles.
- Cuando se han incluido presupuestos con enfoque de género, no siempre se puede medir el impacto, cerrar brechas, por ejemplo. La relación costo beneficio debe visibilizarse para sustentar la importancia de acciones positivas, caso contrario esta práctica no se institucionaliza y depende del grado de sensibilidad de las autoridades de turno.
- En el presupuesto participativo no se hace constar de forma valorada el aporte comunitario, con lo cual se invisibiliza la inversión ciudadana y se la toma como contribución coyuntural, no como política de gobierno local.
- Un conflicto importante se presenta con las empresas o corporaciones que han asumido competencias de los gobiernos locales y que no implementan procesos participativos o lo hacen con un enfoque instrumental.
- No están definidos los estándares para medir la participación ciudadana en estos procesos.
- El desarrollo de experiencias participativas cuando no está acompañado de procesos sostenidos de formación ciudadana ni de formación de los componentes del aparato municipal, se reduce a un grupo pequeño de personas que no encuentran relevancia cuando es necesario.



Buenos ejemplos

Los criterios utilizados para evaluar aquellas experiencias más exitosas fueron los siguientes:

- Si la participación permite la incorporación de las demandas ciudadanas en el plan presupuestario;
- Si la participación promueve mayor corresponsabilidad a nivel presupuestario y hay un incremento de la contraparte comunitaria para la ejecución de la obra pública, ya sea en mano de obra o dinero;
- Si la participación se institucionaliza mediante mecanismos de formulación permanentes y rendición de cuentas del gasto público.



A partir de estos criterios las experiencias que presentan resultados importantes corresponden a Cotacachi, Sigchos y Quito.

3. CONTRALORÍA SOCIAL

Al hablar de contraloría social, generalmente se alude a la vigilancia ciudadana sobre la gestión financiera de los gobiernos locales e instituciones públicas o privadas, pero, en principio, el concepto es más amplio e incluye el control ciudadano de la gestión pública y privada y los efectos que ésta tiene en el medio ambiente, en el patrimonio cultural tangible e intangible, en los derechos de los niños, de las mujeres, en la dotación de servicios públicos, en la aplicación de programas sociales, en la seguridad vial, etc.



Cuando el control social se enfoca en temas financieros, el objetivo final es enfrentar la corrupción o mejorar la eficacia de los servicios, es decir, producir un mejor aprovechamiento de los recursos económicos. A nivel mundial

y particularmente en Latinoamérica, se han fortalecido iniciativas tanto públicas como privadas para enfrentar la corrupción que mina las estructuras de gobierno y las instituciones sociales a nivel central y local, y que incide directamente en los niveles de gobernabilidad y de lucha contra la pobreza. En las Metas del Milenio, en los acuerdos y declaraciones de la OEA, así como en las Cumbres Presidenciales de la Región Andina y en los puntos de negociación para el Área de Libre Comercio de las Américas, se incluye la contraloría social y la transparencia como puntos clave del desarrollo de los países.

Según Transparencia Internacional (TI), si se aplica el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2005, con la información de 146 países del mundo, Ecuador tiene una calificación de 2.4 sobre 10, quedando en la posición 112. La relación entre gobernabilidad, pobreza y corrupción parece clara cuando se sabe que, en promedio, el 15% de los contratos públicos se desvían por canales de corrupción y clientelismo. Según TI, en los 60 países que obtuvieron menos de tres puntos en el Índice de Percepción de Corrupción persiste una situación de corrupción endémica. La información de la Comisión Cívica Anticorrupción muestra que, entre 1997 y 2005, del total de las denuncias de corrupción, el 12% corresponde a los gobiernos locales. Por tanto, éste es un problema que afecta a todas las estructuras y niveles de gobierno.

En su trigésimo cuarto período ordinario de sesiones, la Asamblea General de la OEA puso especial énfasis en la lucha contra la corrupción. En la Declaración de Quito se establece que:

1. “El desarrollo, la democracia y la lucha contra la corrupción son temas que guardan una profunda relación entre sí y que, por lo tanto, deben ser tratados por nuestros países;
2. El fenómeno mundial de la corrupción representa un grave obstáculo para el desarrollo social de nuestros pueblos;
- (...)
16. El acceso a la información pública sustenta la transparencia gubernamental y contribuye a impedir la impunidad;
- (...)

19. La importancia de intensificar las acciones, en particular a través de la cooperación internacional y el intercambio de información, mejores prácticas y visiones comunes sobre los compromisos anticorrupción existentes.”

En Ecuador, por una parte existe un marco legal que permite la participación ciudadana y la contraloría social en la administración pública (La Constitución, la Ley de Acceso a la Información, la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, la Ley de Juntas Parroquiales) y, por otra parte, un conjunto de instituciones cuya función es el control de la gestión pública (Contraloría, Procuraduría, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Comisión de Control Cívico de la Corrupción). Y al mismo tiempo, desde la sociedad civil se están emprendiendo un conjunto de iniciativas importantes de control social, algunas de las cuales se vinculan a los gobiernos locales y que son recuperadas en este capítulo. Entendemos por contraloría social:

“Proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones públicas y privadas que lo afecten en lo político, económico, social, cultural y ambiental para permitirle su pleno desarrollo” (González Ballar, 1999).

Marco normativo

- Constitución de la República;
- Ley de Descentralización del Estado y Participación Social;
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información;
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control;
- Ley de Contratación pública;
- Ley de Régimen Municipal;
- Ley de Régimen Provincial;
- Ley de Juntas Parroquiales;
- Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Instituciones de control

- Procuraduría que controla la legalidad de los actos y contratos públicos;
- Contraloría que controla el gasto público;
- Superintendencias de bancos y compañías;

- Defensoría del Pueblo que garantiza el cumplimiento de los derechos constitucionales ciudadanos;
- Comisión Cívica de Control de la Corrupción;
- Tribunal Constitucional;
- Comisiones de Fiscalización del Congreso Nacional que controlan la gestión de las autoridades de gobierno.

Adicionalmente, y dependiendo de los temas de que se trate, existe una serie de instituciones que tienen competencias para el control en campos específicos, como el Consejo Nacional de la Judicatura, que es el ente de control de los operadores de justicia, el Consejo Nacional de Tránsito o el Consejo Nacional de Recursos Hídricos.

Pero cuando hablamos de contraloría social, nos referimos al accionar del pueblo o de la comunidad, vinculada o no a las instituciones antes mencionadas, es más, puede hacerse control social de las instituciones de control para determinar si están cumpliendo su función.

En definitiva, control, fiscalización y vigilancia son sinónimos. Sin embargo, en la cultura cívica se les da prioridad a los dos primeros para observar asuntos económicos, mientras que la vigilancia se usa para observar asuntos de otra índole –ambientales, sociales o culturales–. Sin importar a este respecto el concepto que se use, lo importante es entender que todo proceso de control debe impulsar la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones, compromisos, leyes o convenios suscritos por las instituciones públicas o privadas.

Si se entiende que la contraloría o vigilancia ciudadana pueden aplicarse a cualquier institución pública o privada y a cualquier tema (no sólo al manejo financiero), se abre un gran abanico de posibilidades. Este libro sin embargo se concentra en aquellas experiencias de vigilancia ciudadana vinculadas con temas de desarrollo en gobiernos locales, es decir, los casos en los que la población observa la gestión de las municipalidades y consejos provinciales, o en los que estas instancias, junto con la ciudadanía, observan la gestión de otras instancias públicas o privadas. Consiguientemente, en este contexto no se analizan experiencias de vigilancia a nivel nacional, como el Observatorio de la política fiscal, de los derechos de los niños, de la cooperación internacional, de la deuda externa, por citar algunos casos.

Objetivos

Del total de información recuperada, 11 experiencias cumplen con los criterios anteriores. Sistematizando la información, encontramos que los siguientes objetivos se definen como objetivos de la contraloría social:

- Fomentar la transparencia de los gobiernos locales;
- Involucrar a la ciudadanía en los procesos de contratación pública para reducir la corrupción y el clientelismo;
- Fiscalizar y evaluar a las agencias de cooperación y a los gobiernos locales para incidir en el buen aprovechamiento de los recursos;
- Construir indicadores sobre participación para fortalecer la democracia;
- Informar a la ciudadanía de las acciones realizadas por el gobierno local;
- Crear conciencia en las autoridades y ejercer presión política sobre el deterioro ambiental;
- Crear conciencia en la ciudadanía sobre los efectos del deterioro de los recursos;
- Exigir a las autoridades el cumplimiento de acuerdos y convenios;
- Exigir el cumplimiento de derechos y la reparación de daños;
- Hacer seguimiento de la operación de empresas extractivas de recursos naturales;
- Integrar a toda la población organizada de la Amazonía, con el fin de proteger y defender sus intereses integrales, así como sus recursos naturales renovables y no renovables;
- Fortalecer la vigilancia comunitaria a las petroleras y otras empresas que provoquen deterioro del medio ambiente y afecten los derechos de los pobladores amazónicos.



Como se puede apreciar, hay objetivos que buscan resultados, como: el fortalecimiento de la democracia, la reducción de la corrupción, la reparación de daños o la conservación de los recursos naturales. Se enuncian también objetivos centrados en los procesos, como informar a la ciudadanía, fomentar la participación, crear conciencia en la sociedad civil y en las autoridades, exigir a las autoridades que atiendan sus obligaciones y

responsabilidades, hacer seguimiento a las empresas, fiscalizar a agencias y gobiernos locales. Estas dos perspectivas muestran que, mientras que para algunos actores la contraloría es un objetivo en sí mismo, para otros es un medio. Sin deslegitimar ninguna, la que confunde el medio con el fin puede no orientar sus acciones hacia la consecución de resultados de mediano y largo plazo y, por tanto, puede estancarse en la construcción del proceso.

Resulta también interesante que mientras la ciudadanía pone más énfasis en la vigilancia para exigir el cumplimiento de derechos, la mejora de los servicios y la reducción de la corrupción, las autoridades mencionan el objetivo de reducir el clientelismo político y la corrupción. Es el caso de Machala, Pindal, Río Verde, Zamora. Es decir, para la sociedad civil tiene sentido la vigilancia si redunda en mayores beneficios y mejores servicios, mientras que para los gobiernos locales la vigilancia tiene sentido en tanto permite optimizar recursos y eliminar presiones clientelares, es decir, se trata más bien de un asunto de modernización institucional.

Cuando la sociedad civil y los gobiernos locales actúan en alianza para vigilar actividades extractivas de recursos naturales, por ejemplo, o para observar el comportamiento de la democracia, es decir, temas de interés tanto para la ciudadanía como para las autoridades, lo que ha ocurrido es que se ha producido el consenso en torno a objetivos comunes. Indudablemente, esta situación no puede producirse en todos los casos, pues es poco creíble cuando los gobiernos locales son juez y parte a la hora de vigilar su propia gestión, sin embargo cuando el vigilado tiene gran poder económico o político, serían más convenientes alianzas con las autoridades locales.

En el caso del Frente Bi-provincial de Defensa de la Amazonía, cuyos objetivos giran en torno a la defensa de derechos de los pueblos amazónicos y la vigilancia de las empresas petroleras, ha habido una relación de oposición y resistencia con las autoridades locales, por considerarlas cómplices de las petroleras; sin embargo, los éxitos que presentan son los que se han obtenido producto de la alianza con los gobiernos locales.

Tipo de organizaciones

Dependiendo del tipo de vigilancia de que se trate, encontramos varias formas de organización ciudadana:

- Grupos ciudadanos organizados en torno a un interés de control común. Se han dado en llamar **veedurías** y en general están articuladas a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, CCCC. Dejan de existir cuando el problema se soluciona. Algunos ejemplos: Machala con la veeduría de la concesión a la empresa de agua potable; el caso Pindal con la veeduría de alcantarillado. Según la CCCC, la veeduría ciudadana es una herramienta de vigilancia y control social de la ciudadanía sobre el Estado para fortalecer la vigencia de los principios constitucionales, tales como democracia, transparencia, ética, equidad, en la adopción e implementación de políticas públicas, en el desempeño de los funcionarios públicos y de la gestión pública en general. Están conformados por ciudadanos honestos encargados de vigilar la gestión pública¹⁰.
- Cuando la organización ciudadana tiene por objeto vigilar la gestión institucional pública o privada, se conforman **observatorios**. Estas organizaciones no se proponen desaparecer cuando se solucionen problemas puntuales, sino institucionalizarse para dar sostenibilidad a la vigilancia de forma permanente. Algunos ejemplos: Observatorio de Políticas Públicas y Observatorio de la Democracia en Cuenca, Guayaquil y Quito, Coordinadora de Organizaciones sociales de Río Verde, Quito Honesto, Frente Amazónico.

En algunos casos, la denominación no corresponde a las acciones de la organización; por ejemplo, Santa Isabel, que se llama veeduría pero actúa de forma permanente, como un observatorio, al igual que los veedores del río Portoviejo.

La Asamblea de Rendición de Cuentas en Santa Ana-Portoviejo aparece como una organización ciudadana veedora del cumplimiento del Plan de Inversiones Municipales. Esta experiencia es similar a muchas que están

¹⁰ Esta concepción que limita las posibilidades de actuar de las veedurías ciudadanas al sector público, dificulta en la práctica la vigilancia del sector privado.

teniendo lugar en varios gobiernos locales, con la diferencia de que, en otros casos, las autoridades rinden cuentas a la población en general mediante actos solemnes. Por lo general terminan con aplausos, y los ciudadanos tienen pocas posibilidades de entender la información entregada, de analizar y menos aún ponerla en discusión. En Santa Ana, sin embargo, se está construyendo un proceso interesante, en el cual actores sociales involucrados desde el proceso de planificación participativo, posteriormente han asumido el rol de veedores. Han sido capacitados para ello, y su dinámica de trabajo es permanente. Igual cosa ocurre en Sigchos con el Comité de vigilancia del presupuesto participativo.¹¹

En los procesos de vigilancia se ha detectado la presencia de:

- ONGs locales, nacionales e internacionales que prestan asistencia técnica;¹²
- Universidades y centros de investigación que cumplen la función de recuperar y analizar información;
- Gremios profesionales, con la misión de estudiar y producir análisis técnicos;
- Organizaciones sociales de base interesadas en temas específicos;
- La comunidad y líderes de representación territorial, como las juntas parroquiales, barrios, pueblos y nacionalidades indígenas;
- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción, como canal de procesamiento de las denuncias y asistencia técnica;
- Movimientos sociales de mujeres e indígenas.
- Gobiernos locales, haciendo control a terceros o promoviendo la controloría social.

No obstante, hay también actores que no participan. Como regla general encontramos que los actores que no están interesados en el tema sobre el cual se hace vigilancia, ya sea porque no ven réditos directos o porque no están siendo afectados directamente, se autoexcluyen. Por ejemplo, en

¹¹ Sigchos está reseñada en el acápite de Planeación Participativa. Sin embargo, es una experiencia completa que incluye presupuesto participativo y control social.

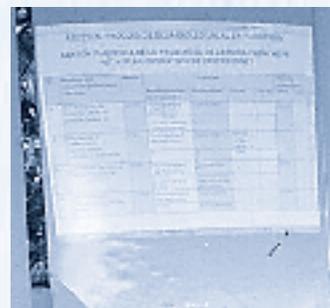
¹² La tabla que lista las experiencias sistematizadas –ver Anexo– señala las principales instancias de apoyo técnico y financiero.

Cuenca los jóvenes no participan en los Observatorios de Democracia y de Políticas Públicas; en Río Verde y Eloy Alfaro no participan las instituciones de gobierno central, bomberos o Iglesia para vigilar el accionar de la cooperación. En resumen, participa quien tiene interés, no se trata de una obligación ciudadana altruista y desinteresada.

Tampoco participan los gobiernos locales o instituciones públicas cuando se está haciendo vigilancia de su gestión o cuando no se tiene confianza en estas instituciones de gobierno, como es el caso del Frente Amazónico de Sucumbios y Orellana o la Veeduría del Río Portoviejo.

Dinámica de funcionamiento

Sólo las Veedurías ciudadanas articuladas a la CCCC tienen un funcionamiento estructurado y reglamentado, mientras que las otras iniciativas dependen de la dinámica que le quieran dar los actores involucrados, de los temas tratados y de la estrategia de incidencia política que adopten.



Veedurías de la CCCC:

1. Se conforman por iniciativa de la sociedad civil o por iniciativa de la CCCC;
2. La CCCC califica la idoneidad de los integrantes, verificando sus antecedentes y que haya tanto heterogeneidad en la representación, como profesionales con capacidad de hacer análisis en los distintos temas;
3. Se entrega una credencial a los integrantes;
4. La Veeduría debe elaborar un plan de trabajo que incluya objetivos, actividades, plazos y compromisos de cada veedor;
5. Los Veedores pueden aportar con pruebas e información al proceso de investigación;
6. Finalmente, la Veeduría debe elaborar un informe y establecer los mecanismos para socializar a la ciudadanía.
7. La Veeduría del Río Portoviejo no está articulada a la CCCC. Su práctica corresponde más con un movimiento social en defensa del río, que en gran medida depende de la voluntad de su líder, con un manejo

personalista y flexible y con rasgos de oposición política a las autoridades. Sin embargo, a nivel ciudadano tiene credibilidad por la militancia de sus integrantes y porque representan una preocupación compartida con la ciudadanía, aunque no estén desarrollando acciones con estrategias de desarrollo locales sobre manejo racional de los recursos hídricos.

Desde el proceso impulsado por la CCCC, algunos gobiernos locales, como el de Quito, han instalado veedurías municipales para controlar las irregularidades institucionales. Estos espacios están constituidos por ciudadanos probos y equipos técnicos que no dependen de las autoridades, tienen autonomía política, administrativa y financiera, pero reciben asistencia económica de la municipalidad. "Quito Honesto" es una iniciativa pionera que ha promovido la rendición de cuentas de forma permanente, la incorporación del sistema CONTRATANET para transparentar los contratos, ha formulado un código de ética de los funcionarios municipales y recibe, califica e investiga denuncias de corrupción. Otras municipalidades, aunque más rezagadas, también siguen esta línea: Cayambe, Esmeraldas, Tulcán.



En los casos del Frente Amazónico y en el de la Veeduría de la Democracia de Zamora, sus dinámicas no se corresponden únicamente con una contraloría social, pues su proceso está asociado a un Plan de Desarrollo local. Por ende existen varias mesas de trabajo y objetivos diversos, no sólo la vigilancia a las compañías extractivas. El Frente Amazónico, por ejemplo, ha tenido buenos resultados, al lograr que los fondos CEREPS sean destinados a remediación ambiental y a programas para beneficio de los pueblos amazónicos. En el caso de la Veeduría de la Democracia de Zamora, en cambio, su objetivo ha ido cambiando (inicialmente se propusieron hacer veeduría del presupuesto municipal y hoy han asumido la veeduría en contra de la compañía Ecuacorriente). Esta flexibilidad sólo puede darse cuando la veeduría no está articulada a procesos estructurados como los promovidos por la CCCC, de ser así, no se hubiera podido cambiar la orientación. En ambos casos se han incorporado los gobiernos locales cuando la veeduría ya no estaba dirigida hacia ellos, y en ambos casos se obtienen mejores resultados de esta manera, lo cual deja ver el papel clave de los gobiernos locales a la hora de tener incidencia política en el gobierno central o en compañías privadas fuertes.

Respecto a los observatorios podemos señalar que

1. Generalmente están integrados por un grupo de personas notables, con reconocimiento social y público, que conforma el Directorio, la Asamblea General o el Comité de Apoyo (también se denominan Foros o Red). Éste es el espacio político que genera opinión pública y facilita las condiciones para que equipos especializados hagan el control técnico de los temas de interés;
2. Cuando la iniciativa es nacional, suelen conformarse coordinaciones provinciales para hacer el trabajo a nivel local, como en el caso de participación ciudadana o del Observatorio de la democracia en Cuenca;
3. Dado que obtener información es un aspecto clave para el control social, suelen hacerse convenios con el sector público, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, para que éste la entregue;
4. No tienen un cronograma de trabajo, depende de la dinámica de cada observatorio. Lo importante es mostrar presencia pública en los

momentos en los que surgen problemas vinculados con el tema de la vigilancia, por tanto, los integrantes deben tener disponibilidad para afrontar estas eventualidades.

Etapas del ciclo de políticas

Si entendemos que la contraloría o vigilancia social es muy amplia y diversa, resulta difícil establecer un ciclo único, sin embargo, de la información obtenida parecería que las etapas que se siguen de una u otra manera son:

- Conformación de un grupo de interés en torno a un tema específico;
- Diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de recolección y análisis de información;
- Capacitación (ésta es clave en el proceso: en algunos casos es sostenida, en otros puntual y con el objeto de orientar la acción concreta);
- Formulación y ejecución de estrategias para recoger y analizar información;
- Diseño de una estrategia de exigibilidad de derechos. Puede incluir: denuncia, queja o demanda ante tribunales, juzgados, CCCC, Contraloría, Procuraduría, Comisiones Legislativas del Congreso Nacional; también puede incluir movilización ciudadana y sensibilización hacia autoridades y ciudadanía en general;
- Negociación o mediación entre las partes afectadas en caso de que haya interés de las partes;
- Cabildeo con autoridades y actores relevantes para lograr adhesiones a la causa;
- Comunicación pública permanente;
- Establecimiento de acuerdos, convenios, pactos, o determinación de sanciones y remediación de daños¹³.

¹³ Fundación Esquel, con el apoyo de USAID, ha desarrollado un conjunto de Mecanismos de Control Social denominado Caja de Herramientas. CARE en coordinación con la CCCC también tiene una experiencia relevante. A nivel nacional se puede sondear la incipiente pero interesante experiencia del Observatorio del Gasto Fiscal y su proyecto Lupa Fiscal, cuya aplicación en Argentina ha dado buenos resultados. La Corporación Acceso, Si se puede y Participación Ciudadana también tienen propuestas innovadoras, sin embargo, pocas de éstas tienen relación con gobiernos locales.

Buenas prácticas y Debilidades

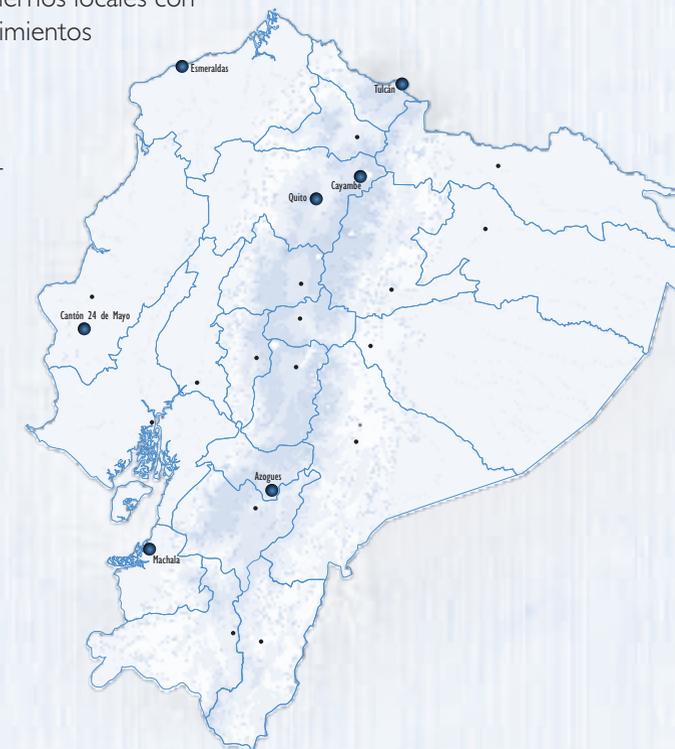
| Buenas prácticas | Debilidades y origen de conflictos |
|--|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> - Selección adecuada de integrantes garantizando su trayectoria ética; - Incorporación de profesionales o técnicos expertos en los temas observados; - Tener claro el propósito parecería ser un aspecto clave para evitar que estos espacios se usen de plataforma por parte de la oposición política; - Garantizar la voluntad política de autoridades; - Capacitación ciudadana y a funcionarios de instituciones; - Sensibilización y motivación ciudadana para impulsar la cultura de la exigibilidad de derechos; - Definición de marcos de comportamiento institucionales o ciudadanas, por ejemplo, el Código de ética trabajado en Quito Honesto; - Elaboración de informes técnicos adecuados que permitan sustentar los procesos, algo que normalmente exige asistencia técnica especializada; - Agotar el mecanismo del diálogo y la mediación antes de iniciar procesos judiciales o administrativos; - Firma de pactos, acuerdos, convenios e impulso de normativas locales que den sostenibilidad a los acuerdos. | <ul style="list-style-type: none"> - Inexistencia o insuficiencia de instrumentos y herramientas; - Limitación de la rendición de cuentas a eventos que no propician la retroalimentación y el análisis; - Politización de las veedurías y plataforma de oposición política; - Inexistencia de una estrategia de incidencia política y exigibilidad de derechos en las Veedurías y Observatorios, y desgaste de la participación; - Cultura amarillista de los medios de comunicación que no apoyan la solución de conflictos; - Débil cultura ciudadana de exigibilidad de derechos; - Débil acatamiento de las instituciones a las leyes que promueven la transparencia; - Dificultades en el acceso a la información por falta de tecnología y sistemas de difusión; - Resistencia ciudadana a la contraloría por temor a represalias o a crearse enemigos; - Resistencia permanente de actores locales a vincularse con las autoridades, desarrollando únicamente prácticas de presión política y no de concertación. |

Buenos ejemplos

Con la finalidad de encontrar experiencias exitosas, indagamos los siguientes aspectos:

- a. Si las organizaciones ciudadanas tienen claridad en objetivos y una estructura funcional eficaz;
- b. Si las organizaciones tienen conocimiento de vías jurídicas para impulsar los procesos;
- c. Incremento de actores locales involucrados en procesos de veeduría;
- d. Si las organizaciones ciudadanas habían conseguido remediación de daños o que cese la acción daños;
- e. Si los gobiernos locales han instalados sistemas de difusión de información pública - Contratanet;
- f. Si se habían instalado oficinas de recepción de quejas con personal, códigos de ética en gobiernos locales con normativa y procedimientos adecuados;

Las experiencias que mayores avances muestran son las de Quito, Cayambe, Tulcán, Esmeraldas, 24 de Mayo, Azogues y Machala.



4. INCLUSIÓN SOCIAL

Del conjunto de experiencias de participación identificadas, tres tienen que ver con procesos de inclusión de grupos tradicionalmente excluidos del espacio público y de los escenarios de negociación de las agendas de gobierno local. Por una parte, las diferentes expresiones del movimiento de mujeres en Cuenca, por otra, los cabildos de pobladores campesino-indígenas de Nabón y, finalmente, la agenda de juventudes en Santo Domingo de los Colorados. Pese a corresponder a actores sociales distintos, las tres experiencias tienen en común la articulación con el gobierno para colocar sus demandas e incidir en las políticas públicas.



Cada uno de los actores sociales antes mencionados orienta sus esfuerzos de incidencia política desde sus respectivos enfoques de la problemática social y de las causas de su exclusión: enfoque de equidad de género, interculturalidad y étéreo.

Para el enfoque de desarrollo a escala humana y el de desarrollo sustentable, la equidad de género, interculturalidad y condición etérea son ejes transversales que están incluidos en sus perspectivas generales y, aunque teóricamente esto es aceptable, en la práctica suelen aplicarse de forma aislada. Ejemplo de lo dicho es el Plan de Igualdad de Oportunidades de Cuenca, que a pesar de que partió de diagnósticos de las relaciones de género en su implementación, no emprendió acciones positivas y consecuentemente no se han eliminado inequidades de género, los hombres no se han involucrado, ni se han afectado las relaciones de género. Lo mismo se aplica al trabajo con jóvenes en Santo Domingo, pues son pocos los efectos visibles en el contexto de sus relaciones con las instituciones sociales: familia, sector educativo, gobierno local.

Los tres grupos de actores sociales señalados han conseguido importantes avances legales, especialmente como resultado de la reforma constitucional del 98. Igualar el estatus ciudadano de las mujeres, los pueblos y nacionalidades indígenas y los niños, sin duda constituye un hito importante en la cultura ecuatoriana. Sin embargo, los avances normativos no se han traducido adecuadamente en acciones concretas que mejoren significativamente la situación de las mujeres, los niños y los pueblos y nacionalidades indígenas. Este marco legal renovador es el punto de partida y la justificación de las tres experiencias ubicadas en este estudio, al igual que muchas otras de menor escala que se están llevando a cabo en el país.

Objetivos

Para los actores sociales:

- Desarrollar la comunidad a través de la organización y participación;
- Incidir en las políticas públicas desde la realidad social;
- Ejercer presión social sobre las políticas públicas del Gobierno Municipal para que asuma el impulso de espacios de organización juvenil;
- Representación directa de los grupos sociales sin intermediación de terceros;

- Implementar el Plan de Igualdad de Oportunidades;
- Enfrentar las inequidades de género y hacer de las mujeres actores locales plenos con poder de decisión;
- Fortalecer alianzas entre las mujeres para construir una red de interlocución con el gobierno local.

Para las autoridades y funcionarios:

- Hacer justicia y resolver los problemas de la comunidad;
- Fortalecer la democracia con la inclusión de todos los actores sociales;
- Incluir a mujeres, jóvenes e indígenas en los procesos productivos, debido a que son un potencial para el apoyo a la resolución de problemas comunitarios.

Se puede observar que mientras para los actores sociales la participación ciudadana tiene sentido porque permite satisfacer sus demandas específicas y fortalecerse como actores sociales, para las autoridades la inclusión de grupos marginales es un medio para atender problemas comunitarios, utilizando este contingente humano “poco aprovechado”. El punto de encuentro de estas dos perspectivas ha posibilitado que algunos gobiernos locales promuevan estrategias de desarrollo favorables a grupos sociales marginales.

Tipo de organización y actores involucrados

En nuestro marco legal, no se reglamenta ninguna forma de participación ciudadana por razón de género, etnia o edad. Existen normas constitucionales que promueven la equidad de género, otorgan ciudadanía plena a los jóvenes únicamente restringida en sus derechos políticos; establecen la interculturalidad como principio y práctica, y exigen a las autoridades y empresas que consulten con los pueblos indígenas sobre actividades que puedan afectar su entorno, pero no definen mecanismos concretos ni organizaciones ciudadanas de interlocución.¹⁴

Algunas municipalidades, especialmente en el marco de procesos de planificación local, conforman mesas de juventud, de mujeres o de campesinos

¹⁴ La incorporación de una cuota de participación política obligatoria para las mujeres en la listas de candidatos, es uno de los pocos mecanismos concretos, pero ni jóvenes ni indígenas han impulsado medidas similares.

indígenas. Esta práctica, aunque a corto plazo permite que algunas de las demandas de los grupos sean incluidas y éstos obtengan recursos para su ejecución, presenta algunos aspectos negativos, tal como se deduce de las experiencias concretas:

- Se atribuye a los actores sociales la responsabilidad de encontrar solución a sus problemas excluyendo a los otros actores sociales –de mujeres para mujeres por mujeres–;
- Se refuerzan roles y concepciones tradicionales, impidiendo la reforma y renovación de las instituciones sociales tradicionales;
- Se asignan escasos recursos a proyectos a los que se considera subsidiarios, sin modificar los esquemas generales de las instituciones y las políticas públicas;
- Se crean “cuartos propios” o guetos que generan resistencias sociales.

Cuenca es la única experiencia en el país en la que varias organizaciones de mujeres, en alianza con autoridades femeninas, desarrollaron un plan cantonal para fomentar la igualdad de oportunidades, el Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO¹⁵. El proceso seguido fue similar a cualquiera de planificación local: diagnóstico, priorización de problemas y elaboración de la estrategia, que incluye objetivos, acciones y responsables; creación de una unidad ejecutora que posteriormente se institucionaliza como Dirección Municipal, y conformación de Mesas de concertación, como las formas de participación ciudadana que posibilitaron el análisis de la problemática y el diseño de propuestas de acción. Posteriormente, las Mesas pasan a ser co-ejecutoras del PIO mediante la presentación de proyectos. De forma posterior se conforma el Cabildo de las Mujeres, como instancia articuladora de las organizaciones de mujeres con la municipalidad de Cuenca. Las actoras involucradas en este proceso son básicamente ONGs y distintas fracciones del movimiento de mujeres, con el apoyo de agencias de cooperación que les brindan asistencia técnica y financiera. No participan delegadas gremiales, barriales ni comunidades de base.

¹⁵ En otros Cantones, con la promoción del CONAMU, se ha tratado de formular planes de igualdad de oportunidades, que en muchos casos parecen agendas políticas, pues contienen las aspiraciones y demandas de las mujeres, pero no se han llegado a constituir en políticas locales, no se han concretado en estrategias de desarrollo locales y cuentan con pequeños presupuestos para ejecutar proyectos de poco impacto.

Según las personas entrevistadas respecto a este proceso, los grupos de mujeres de base se alejaron de la iniciativa porque la orientación del PIO apuntaba a las necesidades estratégicas de género, no a las necesidades básicas, lo cual desalentaba a grupos cuyas expectativas eran de corto plazo y estaban vinculadas con aspectos concretos de su vida cotidiana.

En Nabón, la experiencia es similar a la de Cuenca: también se llevó a cabo un proceso de planificación estratégica y, como consecuencia, se conformó el **Cabildo de las comunidades** como espacio de articulación con el gobierno local. Actualmente co-ejecuta proyectos auspiciados por la municipalidad. El Cabildo está compuesto por los representantes de **los Comités pro mejoras**, quienes actúan a nivel operativo en acciones encaminadas al desarrollo de las comunidades indígenas de Shiña. Participan delegados de las comunas, hombres y mujeres; ONGs articuladas al proceso prestan asistencia técnica.

La experiencia del **Comité Cantonal de Jóvenes** en Santo Domingo de los Colorados es distinta, porque, en primer lugar, estos actores formularon una agenda política y luego se articularon al gobierno local con la expectativa de que la agenda fuera incluida en el programa de gobierno. Esta estrategia de acción ha sido la misma que han empleado los movimientos de mujeres vinculados a la Coordinadora Política y el Comité de Desarrollo de Mujeres Fronterizas, CODEMUF. Dentro de este comité funcionan Mesas temáticas que discuten y elaboran propuestas y ejecutan acciones de movilización ciudadana: participan organizaciones juveniles barriales, estudiantiles, políticas, artísticas, religiosas.

Dinámica de funcionamiento

En el PIO, las Mesas se reúnen en torno a un tema específico y tienen su propia dinámica de trabajo, con plazos para entregar sus propuestas. Las propuestas se dirigen a la Jefa del departamento de Planificación Social y Género, que adjudica el presupuesto para la ejecución de los proyectos. La Municipalidad de Cuenca asigna anualmente un presupuesto a la jefatura de género, que propone a las Mesas formular proyectos que posteriormente son financiados por la municipalidad. No hay convocatorias en la prensa para que las distintas organizaciones de la sociedad civil presenten proyectos, tampoco se elaboran proyectos en función de las necesidades, sino que se acomodan

a las cuotas presupuestarias preasignadas. Actualmente, las Mesas y el cabildo constituyen dos espacios paralelos y existen otras ONGs de mujeres que no forman parte de estos procesos, según observadores locales, en vez de contribuir al fortalecimiento del movimiento de mujeres en el Azuay, esta situación ha propiciado su debilitamiento.

En el cabildo de Shiña se celebran reuniones trimestrales, mientras que los Comités pro mejoras se reúnen más frecuentemente, dependiendo de los proyectos que se estén ejecutando. Con esta modalidad se han ejecutado acciones importantes, con un aporte comunitario equivalente al aporte de la municipalidad, especialmente en mano de obra y materiales. Bajo esta modalidad se llevan a cabo proyectos agropecuarios, de salud e infraestructura comunitaria. Este proceso se recuperó de una grave crisis provocada por la insatisfacción de los ciudadanos: se habían creado muchas expectativas y, aunque la asistencia de las ONGs crecía, no se veían los suficientes efectos concretos¹⁶.

El Comité Cantonal de Juventudes se reúne una vez al mes para revisar la planificación anual y planificar actividades mensuales. Trabaja por ejes temáticos: salud sexual y reproductiva, educación, cultura y comunicación, participación juvenil, familia y migración, medio ambiente y recreación, empleo juvenil. Previamente, en un proceso interno de reflexión, elaboraron una Agenda Política e intentaron introducir sus objetivos y metas estratégicas en la agenda del gobierno local. El Comité se ha convertido en un referente a nivel cantonal por ser el único espacio de concertación ciudadana en el Cantón.

Etapas del ciclo de políticas

En las experiencias de Cuenca, Santo Domingo y Nabón, el proceso fue similar en lo relativo a las etapas:

- Diagnóstico participativo en el que se conforman Mesas de análisis de la realidad. En Cuenca y Nabón se contratan consultorías especializadas para

¹⁶ Una situación similar se vivió en Guamate, cuya experiencia, en otra hora exitosa, prácticamente desapareció por los conflictos generados entre las autoridades y los ciudadanos, en parte porque las expectativas generadas no se cumplían y había una presencia demasiado amplia de ONGs que no estaban alineadas con las estrategias de desarrollo, sino ejecutando sus programas de forma aislada.

la formulación de estudios, y en Santo Domingo la ONG –ACJ–asesora y canaliza información de fuentes secundarias.

- En la etapa de diagnóstico, la participación es amplia en cantidad y diversidad de actores, pero posteriormente se reduce cuando el enfoque de trabajo excluye a otros actores y cuando se diseñan procesos de largo plazo y sin metas concretas.
- Elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades, PIO, en Cuenca, de una Agenda Política en Santo Domingo y de un Plan de Desarrollo Local que contiene: objetivos estratégicos, acciones e iniciativas, y responsables. En ninguno de los instrumentos hay metas, lo que hace imposible dar seguimiento o medir su impacto.
- En Cuenca se institucionaliza el PIO mediante ordenanza, se crea la jefatura y se asigna un presupuesto anual.
- En estas experiencias, los enfoques no se han incorporado en la corriente principal de las estrategias de desarrollo de los gobiernos locales, pues no han logrado afectar al conjunto de los programas municipales sino sólo a una parte de los proyectos sociales. Funcionan de forma aislada, reducidos a un pequeño ámbito de acción.
- Ni Cuenca ni Santo Domingo cuentan con sistemas de información y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, pues si bien se han realizado eventos, éstos no han permitido evaluar el nivel de cumplimiento de los Planes.



Buenas prácticas y Debilidades

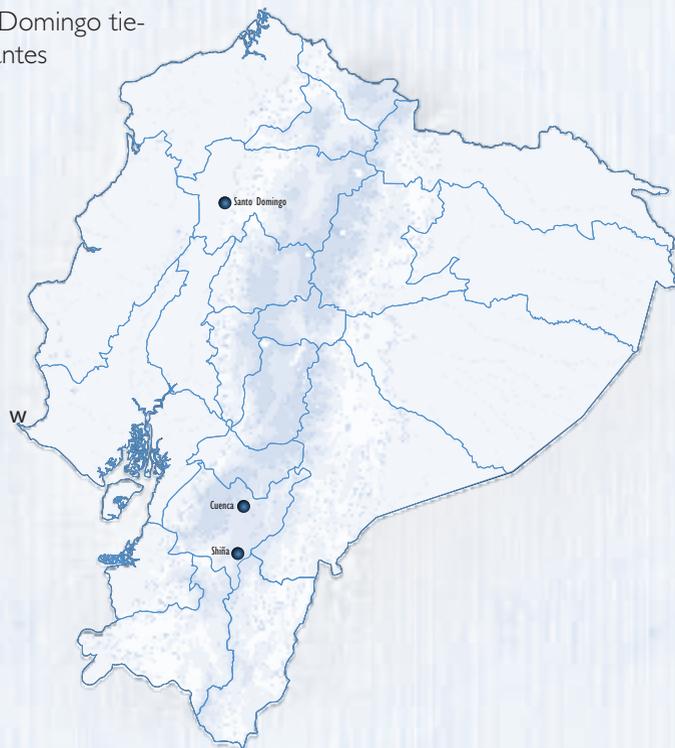
| | Buenas prácticas | Debilidades y origen de conflictos | | Buenas prácticas | Debilidades y origen de conflictos |
|--|--|---|--|---|------------------------------------|
|  | <p>Cuenca:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Institucionalizar el proceso mediante la creación de una Jefatura parece haber dado sostenibilidad al proceso; - Contar con varias ordenanzas que hacen exigible el cumplimiento de los compromisos de las autoridades; - Contar con presupuesto para ejecución de iniciativas de la sociedad civil. <p>Shiña:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unidad de las comunidades en el Cabildo por la representación de todas; - Solidaridad entre éstas a la hora de priorizar obras; - Existencia de un marco jurídico creado para facilitar las acciones vía ordenanza. Cuentan con estatuto; - Ejecución de proyectos y dinámica permanente que sostienen este espacio y la participación. | <ul style="list-style-type: none"> - Conflictos entre organizaciones sociales de mujeres por falta de objetivos comunes y prácticas de trabajo democráticas; - Ausencia de sistemas y mecanismos de rendición de cuentas sobre el PIO; - No articulación de la representación de organizaciones sociales de base, ni gremiales; - En la práctica se aplica enfoque MED –Mujeres en el Desarrollo–, no el enfoque de democracia de género, pues los varones son excluidos; - Resistencia de las autoridades y funcionarios a los temas de género; - Debilitamiento y fraccionamiento del movimiento de mujeres; <ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad con bajos recursos para cubrir las demandas ciudadanas; - Conflictos entre ONGs que prestaban asistencia técnica y entre éstas y las comunidades. | <p>Santo Domingo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar un proceso amplio de reflexión que se concreta en la agenda política, en la que se detallan los problemas y se plantean objetivos estratégicos relacionados con la juventud del Cantón; - Representación amplia y democracia interna en la toma de decisiones; - Se relacionan con representantes de distintos espacios (GPP, Municipal, Cámaras, Medios de Comunicación) para elaborar propuestas en función de la agenda política juvenil; - La agenda permite canalizar apoyo financiero especialmente de cooperación. | <ul style="list-style-type: none"> - Faltaba facilitación activa de la Alcaldía Conflictó con el Alcalde quien no facilitó el proceso, a pesar de la existencia de una ordenanza que regula la participación juvenil; - Carencia de otras organizaciones sociales con las cuales dialogar y hacer alianzas; - Agenda política no incluida en las estrategias de desarrollo locales; - Falta de acceso a información del gobierno local e inexistencia de fondos y de apoyo desde el gobierno local. | |

Buenos ejemplos

Para determinar qué experiencia había logrado mejores resultados, indagamos sobre:

- El cumplimiento de objetivos
- La capacidad de articulación de actores sociales
- Si los grupos ciudadanos habían diseñado iniciativas innovadoras
- Si se habían generado nuevos liderazgos
- Si habían conseguido presupuesto destinado a sostener la participación.
- Si habían logrado obtener programas y proyectos con presupuestos definidos como parte de las agendas de gobierno local.
- Si contaban con mecanismos y canales de participación claros e idóneos.
- Si habían conseguido la aprobación de ordenanzas políticas.

Cuenca, Shiña y Santo Domingo tienen resultados interesantes a nivel de articulación de actores sociales y creación de nuevos liderazgos. En el caso de Cuenca adicionalmente hay mecanismos de participación claros.



5. DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Una de las dimensiones que ha tomado relevancia dentro de las recomendaciones sobre objetivos y metas, tanto de las estrategias como de la reforma del Estado en América Latina, es la creación de entornos favorables para un buen desempeño socioeconómico: democracias de calidad que operen con reglas que minimicen los costos de las transacciones, estimulen el aprendizaje social y la eficiencia adaptativa, promuevan las relaciones de cooperación y garanticen la gobernabilidad.



El Banco Mundial (1999) plantea que

“la localización, entendida como el creciente poder económico y político de las ciudades, provincias y otras entidades subnacionales, será una de las tendencias principales de este siglo que se inicia y que puede traer, si resulta satisfactoria, una serie de beneficios, como el incremento de la participación política, gobiernos locales más sensibles y eficientes, menos espacio para negociaciones comerciales secretas, mayores exigencias de responsabilidad, desplazamiento progresivo del autoritarismo y mejora en la calidad de los servicios”.

Sin embargo, este proceso puede constituir una carga excesiva para los gobiernos locales que no estén en condiciones de proporcionar la infraestructura y prestar los servicios correspondientes.

Ante este tipo de expectativas, las municipalidades deben encontrar soluciones a problemas económicos que antes no se encontraban en las agendas de sus autoridades. En lo económico, además de fortalecerse internamente para aumentar su capacidad de recaudación fiscal y financiera y para poder negociar su autonomía en éste y otros aspectos¹⁷ —con el fin de responder a las expectativas sociales—, se ven obligadas a intervenir, tarde o temprano, con políticas económicas a nivel “micro”, tales como la promoción del empleo e inversiones, el apoyo a pequeñas y medianas empresas en sus localidades, la creación de condiciones infraestructurales y sociales mínimas para el estímulo de la economía y la generación de espacios para el diseño de estrategias

¹⁷ El complemento ineludible de la descentralización político-administrativa es la descentralización fiscal que dote de autonomía a los gobiernos locales no sólo para dirigir el gasto, sino también para innovar en la obtención de ingresos. Ésta sigue siendo, en la mayoría de los países latinoamericanos, una reforma pendiente.

económicas consensuadas entre los principales agentes económicos públicos y privados¹⁸.

En lo social, se espera de ellos que impulsen políticas pertinentes para revertir o detener la polarización socioeconómica en su territorio y que desempeñen un papel decisivo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través de políticas públicas orientadas al desarrollo humano en sus localidades y la atención a poblaciones en riesgo y a sectores vulnerables.

En este nuevo contexto, los gobiernos locales deben centrarse en desarrollar su vocación competitiva. Desde enfoques neoliberales, que proponen modelos privatizadores, hasta modelos que proponen crear una plataforma de pequeños y medianos emprendedores urbanos como contrapeso a los monopolios económicos (Coraggio 1999), todas las vertientes de pensamiento consideran la necesidad de hacer sinergias entre el Estado, representado por los gobiernos a nivel local, y el sector privado. La diferencia radica en el papel que se le atribuye al Estado y la mayor o menor apertura a la participación de la sociedad civil y del sector productivo privado.

José Medina Echeverría, considerado como el padre de la sociología latinoamericana del desarrollo, sostenía que:

“el desarrollo económico es un proceso continuo, cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión, asimismo incesante, de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera”. (Medina Echeverría, José, 2004).

18 Para Finot (1999), la tarea de transformar la estructura productiva para competir es algo que atañe tanto al sector privado como al público. Al privado le corresponde, principalmente, la responsabilidad de asignar factores para producir. Para que sea socialmente beneficiosa, no obstante, haciendo más eficiente la inversión en general, es indispensable la acción gubernamental para la concertación entre intereses generales y particulares. La descentralización política de la gestión del desarrollo es funcional a estos objetivos porque favorece la descentralización de la producción y la cooperación entre productores en escenarios locales, la concertación de los intereses particulares con los generales dentro de un ámbito territorial y la eficiencia de las decisiones políticas. Además, la función pública se adecuaría mejor a las diferencias geográficas. Por otro lado, transferir decisiones sobre producción desde el sector estatal al no estatal –descentralización económica– también resultaría conveniente, ya que viabilizaría una mejor asignación de los recursos a través de la competencia y flexibilizaría la producción. La redistribución del ingreso seguiría correspondiendo al gobierno central.

Las experiencias de desarrollo local identificadas reflejan la variedad de enfoques, desde propuestas de escala regional como CONQUITO o ACUDIR-Cuenca, hasta iniciativas de encadenamientos productivos generados por la autogestión comunitaria, PROLOCAL. El denominador común es la presencia de los gobiernos locales **como facilitadores del proceso de desarrollo local**, en un contexto con intereses heterogéneos y contradictorios que pueden desembocar en conflictos corporativos. El papel que puedan cumplir los gobiernos locales con una vocación de equidad e inclusión social, es promover la redistribución de la riqueza y apoyar la autogestión de grupos excluidos o marginales en el desarrollo económico, mientras que autoridades con tradición caudillista posiblemente faciliten el desarrollo de iniciativas de grupos monopólicos a los cuales se encuentran ligados.

Objetivos

Sistematizando la información de las experiencias de Desarrollo Económico Local (DEL), encontramos que la participación ciudadana en este campo tiene los siguientes objetivos:

- Establecer las líneas de desarrollo económico del cantón para unir esfuerzos y capacidades;
- Implementar el Plan de Desarrollo Económico cantonal o provincial;
- Buscar alternativas productivas para frenar la migración y generar empleo;
- Mejorar los ingresos y disminuir el desempleo;
- Desarrollar iniciativas innovadoras y competitivas;
- Capacitar y profesionalizar a los pequeños y medianos empresarios;
- Organizar y articular los recursos técnicos, económicos, humanos y de conocimiento para impulsar estrategias de desarrollo económico;
- Vincular al sector privado con el público;
- Mejorar la calidad de vida de agricultores;
- Evitar o disminuir las ganancias de los intermediarios en detrimento de los consumidores.

Para las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales, la inclusión de la participación ciudadana en la definición e implementación de estrategias de desarrollo económico permite concertar grandes proyectos y programas alineando a los distintos actores económicos en torno a metas comunes.

Si se consigue este alineamiento, se producirán encadenamientos y se generará asociatividad, disminuyendo los niveles de competitividad interna para enfrentar la competitividad externa. Con el mejoramiento de los ingresos de la población es posible mejorar el nivel de ingresos por recaudación y canalizar el ahorro hacia la inversión local, incrementándose los ingresos de los gobiernos locales. En definitiva, los gobiernos locales están asumiendo retos relativos a la economía local, porque en el contexto de la descentralización/autonomía pasarán a depender más de su capacidad de generación de ingresos propios, más que de las transferencias del presupuesto nacional y, por tanto, requieren de entornos económicos dinámicos.

Para los actores de la sociedad civil, tanto comunidades de base, como empresarios, el interés de los gobiernos locales por impulsar procesos DEL les permite articularse para satisfacer demandas que directa o indirectamente fomenten la productividad, por ejemplo, la construcción de un aeropuerto, de un puerto, de carreteras, de dotación de servicios, de seguridad pública, sin las cuales los emprendimientos económicos tienen pocas posibilidades de ser competitivos. Es decir, el sector privado busca que los gobiernos locales les den a sus iniciativas un **valor agregado público** que este sector por sí mismo no puede conseguir.

Aunque los gobiernos locales desarrollen grandes proyectos económicos, en una economía de libre mercado, la responsabilidad principal en la generación de riqueza está en el sector privado. Además, la articulación público-privada no tiene como finalidad que los gobiernos locales se transformen en empresarios, sustituyendo a la iniciativa privada, —aunque en casos como Quito, Guayaquil y Cuenca se han multiplicado las empresas municipales que implementan gran parte de las competencias—, sino que busca promover condiciones favorables para la reactivación productiva: establecer zonas francas y parques industriales, lograr conectividad y facilitar la movilidad mediante vías de acceso y servicios básicos, vender la vocación productiva del cantón en la región y el mundo, generar articulaciones político-económicas con municipalidades complementarias del mercado global, establecer políticas que permitan a los actores de la sociedad civil alinearse con los objetivos económicos, por ejemplo, capacitación y educación superior de acuerdo a las necesidades competitivas.

Tipo de organización y actores involucrados

Las formas de organización ciudadana para la relación con los gobiernos locales en temas económicos son, en esencia, las mismas formas de asociatividad manejadas en el sector privado: cámaras, gremios, cooperativas, corporaciones, empresas, microempresas. Es decir, los gobiernos locales han tenido que hacer más cambios institucionales —instalando oficinas especializadas en el tema, elaborando normativas y políticas, generando incentivos— que el sector privado. Por tanto, en varias experiencias son los actores antes mencionados los que, mediante convenio de cooperación, establecen relaciones con la municipalidad o la prefectura. Es el caso de Cevallos, Quero o Loja.

En varias experiencias surgidas a partir de procesos de planificación estratégica local, las **Mesas del eje económico o los Comités de desarrollo económico** articulan la participación ciudadana y se vinculan con los gobiernos locales. En estos casos, generalmente tienen planes y programas con los que se ha comprometido la municipalidad y el sector privado. El gobierno local aporta la asistencia logística y financiera necesaria para mantener la participación y, por lo general, los gobiernos cuentan con asistencia técnica de ONGs o agencias de cooperación. Manabí, Azuay o San Gabriel son ejemplos al respecto.



Cuando se han formulado planes de desarrollo económico, la estructura suele ser más compleja: por una parte, un **consejo o asamblea** que integra a todos los actores económicos relevantes; a niveles más operativos, comités de gestión o Mesas de trabajo por sectores: artesanía, agricultura, comercio, industria. Éste es el caso de Gualaceo, Chambo, Colta, Echandía, Las Naves y Caluma.

Un tercer tipo de organización son las **Agencias de Desarrollo Económico**. Se trata de una especie de organización de tercer grado, pues agrupa a organizaciones de primero y segundo grado (cámaras o gremios) junto con centros académicos, ONGs, el sector financiero y empresas municipales. CONQUITO y ACUDIR-Cuenca son dos ejemplos de ello.

Dinámica de funcionamiento

Dependiendo del tipo de experiencia se desarrollan distintas dinámicas de funcionamiento:

- a. Las **Mesas o Comités de desarrollo económico**: Generalmente tienen un representante e interlocutor ante el Consejo o Asamblea de desarrollo cantonal o provincial; sus reuniones dependen de coyunturas especiales, como definición presupuestaria de la inversión municipal, recepción de obras e infraestructura como mercados; generalmente están articuladas a la oficina municipal encargada de temas económicos –secretaría, dirección o jefatura de desarrollo económico–; cuando ejecutan proyectos concretos, como ferias o exposiciones, el aporte del sector privado es mayoritario; en varios casos, las Mesas tienen representantes del Consejo Provincial o Municipal, así como funcionarios de las dependencias pertinentes.
- b. **Comités de gestión**: Hacen operativas las decisiones de las Mesas, del Consejo o, en su caso, de la Asamblea. Tienen una dinámica de funcionamiento regular y sostenida, y en algunos casos reciben una bonificación por su trabajo; coordinan la ejecución de proyectos económicos con financiamiento de la cooperación, la banca y la municipalidad.
- c. **Agencias de Desarrollo Económico**: Su funcionamiento es institucional, lo que implica que tienen estructuras complejas (desde directorios hasta equipos técnicos especializados en varios temas); cuentan con recursos municipales y aportes de sus socios; elaboran planes de gran impacto y hacen presión política ante las autoridades centrales para captar mayores recursos; les interesa crear redes institucionales para satisfacer necesidades de capacitación y profesionalización; formulan bolsas de empleo que permitan la colocación de mano de obra desempleada; promueven emprendimientos innovadores donde el uso de tecnología es intensivo; generan mecanismos de acceso a crédito productivo para pequeñas y medianas empresas; fomentan alianzas empresariales con otros gobiernos locales; diseñan y ejecutan mecanismos para canalizar el ahorro interno, como la emisión de bonos, la titularización de obra pública; apoyan políticamente los procesos de concesiones de servicios, ofrecen asistencia técnica para la conformación de microempresas –incubadora–; canalizan crédito y ofrecen información a inversionistas locales y extranjeros.

Etapas del ciclo de políticas

En las experiencias de desarrollo económico local, se identificaron las siguientes etapas comunes:

- Articulación de los actores económicos locales, grandes, medianos y pequeños, ya sea mediante la implementación de un Plan de Desarrollo Económico o en el contexto de un plan de desarrollo general;
- Recopilación de información y diagnósticos sobre: vocación productiva, actores productivos, potenciales encadenamientos productivos, recursos naturales, técnicos, humanos;
- Concertación de objetivos estratégicos económicos y metas cuantificables;
- Capacitación a autoridades y funcionarios municipales e instalación de dependencias encargadas del tema;
- Elaboración de proyectos de inversión pública y de participación público-privada según el cronograma anual del Plan Estratégico;
- Diseño de un sistema de participación del sector privado;
- Instalación de un sistema de información financiera para inversionistas, colocación de personal;
- Diseño de un sistema de transparencia y rendición de cuentas;
- Diseño e implementación de un sistema de información que permita medir cambios a través de los indicadores económicos empleados por el INEC: PEA (población económicamente activa), desempleo, subempleo, informalidad, ingresos promedio por rama de actividad.

Buenas prácticas y Debilidades

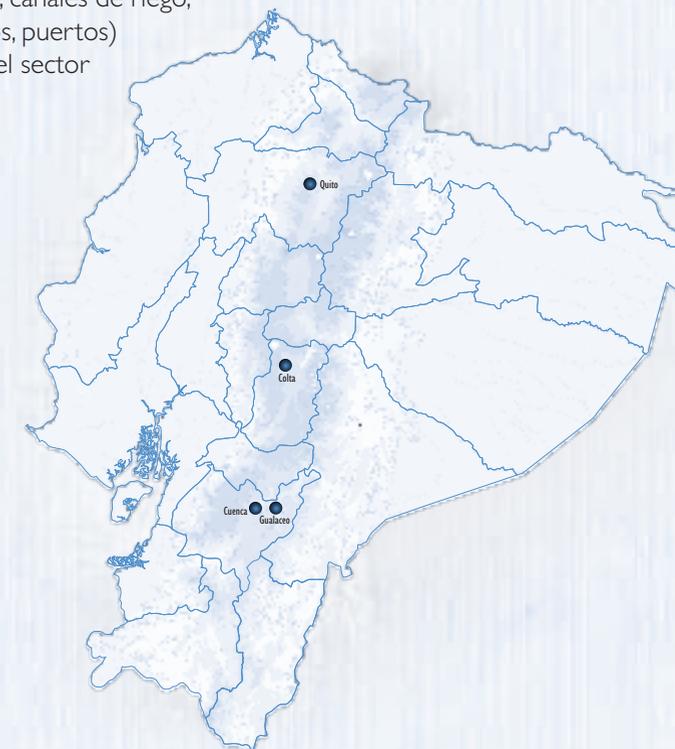
| | Buenas prácticas | Debilidades y origen de conflictos |
|--|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> - La promoción de la articulación de actores de distinto nivel y magnitud para generar complementariedad, apoyar la redistribución de ingresos y lograr cohesión social; - El papel de las autoridades como mediadoras y facilitadoras de la articulación es clave, porque tienen el mandato de la representación popular; - El fomento de los micro emprendimientos productivos y de los encadenamientos productivos agropecuarios; - La ejecución de mega proyectos de interés general, de los que se benefician grandes y pequeños, permiten construir economías locales; - La ejecución de mega proyectos de interés general donde se benefician grandes y pequeños, permite construir economías locales; - Las Agencias de desarrollo económico parecen ser las formas de cooperación más completas, pues ofrecen una amplia oferta, articulan redes de actores, promueven y aplican políticas públicas y tienen gran impacto. | <ul style="list-style-type: none"> - Duda o resistencia frecuente a la innovación y a la generación de emprendimientos; se espera sencillamente conseguir empleo; - Los grupos corporativos hegemónicos aprovechan la articulación con gobiernos locales para satisfacer sus demandas e intereses; - Las resistencias y enfrentamientos entre los distintos grupos económicos impiden la construcción de objetivos generales; - La escasa experiencia de las ONGs, universidades y agencias de cooperación que tiene como consecuencia que se repitan proyectos de desarrollo con bajos impactos esperados; - La inestabilidad política genera temor hacia la inversión en el país y a nivel local; - El sistema financiero formal no recobra credibilidad, y sus tasas de interés no fomentan el ahorro ni el crédito; - El ahorro interno va dirigido a gastos de consumo y no se reinvierte; - Las inseguridades del mercado y la ausencia de políticas y subsidios impiden colocar productos fruto de micro emprendimientos o cadenas productivas agropecuarias; - Las condiciones estructurales (analfabetismo, bajos niveles de profesionalización, el minifundio en la sierra, etc.) impiden el desarrollo económico; - La producción agropecuaria y artesanal tradicional no aporta valor agregado; - Los intermediarios elevan los costos finales para el consumidor; - Las formas innovadoras de cooperación público privada y de participación comunitaria (como la titularización de obra pública; la concesión de servicios a organizaciones comunitarias; la delegación de competencias a empresas locales o la generación de empresas locales y la emisión de bonos) apenas se han experimentado en el país. |

Buenos ejemplos

Con la finalidad de rescatar las experiencias que mayores avances han obtenido se indagó:

- Si se habían articulado los actores económicos más relevantes junto a los de menos escala;
- La existencia de nuevos e innovadores emprendimientos en red o como cadenas productivas;
- Si se contaba con un Plan de Desarrollo Económico;
- Si la municipalidad aportaba con recursos económicos, técnicos o humanos;
- Si la municipalidad contaba con oficinas especializadas con recursos humanos formados;
- Si se habían impulsado grandes proyectos (por ejemplo zonas francas, parques industriales, canales de riego, carreteras, mercados, puertos) con participación del sector privado;
- Si se contaban con ordenanzas de apoyo al desarrollo económico local.

Se encontraron buenas prácticas en las Agencias de Promoción Económica de Quito y Cuenca, así como en las municipalidades de Colta y Gualaceo.



6. MEDIO AMBIENTE

Sociedad y medio ambiente mantienen una estrecha e indisoluble relación, por lo que cualquier criterio de manejo de los recursos naturales comprometerá y afectará –ya sea positiva o negativamente– a la población de esa sociedad.

De igual forma, cualquier acción de desarrollo tiene, directa o indirectamente, un efecto positivo o negativo sobre el medio ambiente. Por consiguiente, hay que comprender la problemática ambiental y actuar al respecto, entendiéndola como un entramado de factores no sólo técnicos, sino también demográficos, políticos, socioeconómicos, étnico-culturales, entre otros, pues cada sociedad y cada cultura desarrollan formas particulares de valorar, percibir y relacionarse con su entorno natural, según sus creencias, sus principios o sus formas de concebir el mundo.



En el marco de las estrategias de desarrollo local, la participación ciudadana tiene sentido cuando se considera al ser humano como responsable y, por tanto, como parte de la solución de los problemas. Además, el cuidado de los recursos renovables y no renovables es insuficiente si sólo compete a las instituciones públicas. Cada actividad cotidiana desde una perspectiva de obligaciones ciudadanas debe ser consecuente con la conservación y uso responsable de los recursos.

La preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos es la base para la supervivencia de todas las especies, incluida la humana, y la base para la reproducción de la cultura. Por ende es un enfoque transversal que no puede dejarse de lado, independientemente del actor social con el que se trabaje o del tema de intervención. En varias convenciones y acuerdos internacionales constan regulaciones relacionadas con el tema ambiental, sin que éstas necesariamente aborden el tema de forma sectorial. La Agenda 21 es el marco internacional de compromiso de los Estados y gobiernos centrales y locales, y algunos poderes locales abordan el tema precisamente a la luz de este convenio internacional.

El medio ambiente incluye no sólo áreas naturales, pues en varios de los gobiernos locales el manejo de recursos naturales y del ambiente forma parte de las agendas. Es decir, no sólo se están haciendo esfuerzos por conservar áreas naturales protegidas o parques, sino también por lograr una mejor calidad de vida en las áreas urbanas, donde predomina un medio ambiente con fuertes intervenciones: disminuir la contaminación del aire, incorporar tecnologías limpias y un manejo adecuado de los desechos, disminuir la contaminación auditiva y visual.

En lugares como parques naturales y áreas protegidas debe tomarse en cuenta la relación entre protección del medio ambiente y el desarrollo humano para poder diseñar estrategias de desarrollo sostenibles y que permitan un equilibrio entre la supervivencia y el desarrollo humano, con la preservación de los recursos.

Según nuestra Constitución, el manejo del medio ambiente puede ser descentralizado, es decir, las competencias para su manejo pueden ser delgadas por el gobierno central a los gobiernos locales. Otra cosa distinta es que, al

asumirse las competencias en medio ambiente, se involucre la participación ciudadana, pues, como ya vimos en el acápite correspondiente al marco normativo, no hay reglas claras que permitan aterrizar este principio constitucional. Se dice que se deberá contar con la opinión de las comunidades y pueblos indígenas en las decisiones o proyectos emprendidos por las empresas públicas y privadas, pero no se dice cómo se efectuará esta consulta, de tal forma que sólo con informar a las comunidades o contar con la opinión de algunos líderes ya se podría decir que se ha cumplido con este principio (Artículos 84 y 85 de la Constitución).

En el campo de las estrategias de desarrollo local, una noción fundamental es la consideración del territorio como un todo integrado, aspecto que permite hacer planificación urbana considerando distintos aspectos, como los espacios públicos y de esparcimiento, el perímetro de crecimiento urbano, la restricción para construir en zonas de riesgo, la ubicación de parques industriales, la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios básicos y soluciones de movilidad y conectividad, entre otros.

Desde la perspectiva anterior, para las estrategias medioambientales de desarrollo local no se pueden considerar espacios aislados: zona protegida, cuenca de un río o programas agropecuarios en las zonas rurales, sino el contexto general en el que tiene lugar la gestión medioambiental.

Objetivos

Según los informantes de este estudio, la participación ciudadana permite:

- Educar a la gente para reforzar una cultura ambiental que permita la protección de los recursos naturales;
- Promover el manejo integral de los desechos sólidos y líquidos;
- Promover el establecimiento de una organización permanente, multisectorial e interinstitucional encargada del manejo de una micro cuenca con el objetivo de proteger las fuentes hídricas;
- Contar con información sobre los recursos hídricos para la formulación de políticas que garanticen el acceso equitativo;



- Fortalecer la gestión participativa de los recursos naturales;
- Dinamizar la producción y comercialización agropecuaria;
- Implementar el comercio justo y la agroecología;
- Crear un marco vinculante de las acciones ambientales, con responsabilidad tanto del Municipio como a la sociedad civil;
- Fortalecer la vigilancia comunitaria a las industrias extractivas y el cumplimiento de las leyes ambientales;
- Movilizar a la ciudadanía para promover la declaración de un espacio como área natural protegida con categoría de reserva o parque;
- Ubicar un lugar para el tratamiento de desechos sólidos que cumpla con las normativas ambientales para garantizar la salud de la población;
- Crear políticas en beneficio de la comunidad y del ambiente, que hayan sido discutidas y concertadas con la comunidad.

La diversidad de propuestas confluye en un punto, en el que la participación ciudadana se incluye en diferentes niveles de la gestión de los recursos naturales: desde la definición de políticas (nivel de toma de decisiones), hasta la aplicación de prácticas de buen uso de los recursos (nivel operativo).

Lo que sorprende es que, en estas entrevistas, no se haya mencionado entre los objetivos la posibilidad que ésta ofrece para recuperar conocimientos y prácticas ancestrales o locales de manejo de recursos naturales, o para el diálogo de saberes entre autoridades, técnicos y comunidad.

Tipo de organización y actores involucrados

Encontramos tres tendencias en las formas de organización ciudadana relacionadas con medio ambiente:

- Formas derivadas de procesos de planificación estratégica local que han desembocado en la creación de consejos o asambleas a nivel de toma de decisiones y, a nivel operativo, en Mesas sectoriales, entre ellas las de medio ambiente. Es el caso de Loja y Santa Elena. En Cotacachi funciona un Comité Intersectorial también articulado a la Asamblea Ciudadana como instancia superior del Plan Cantonal, y en Azogues el Comité de Gestión de la Micro Cuenca del Tabacay.

- Organizaciones de participación ciudadana para la gestión de recursos naturales, sin denominación alguna, identificadas con el nombre del proyecto en curso: Agenda 21 en Gualaceo; Programa de concienciación ambiental en Morona; Proyecto de manejo de Desechos Sólidos en Zamora; Proyecto incorporación de áreas protegidas en Loja.

En estas organizaciones participan: autoridades, funcionarios técnicos del gobierno local, técnicos de cooperación: CARE, USAID, SNV, Cooperación Española, Ayuda Popular Noruega, VECO y de ONGs locales; profesionales y delegados ciudadanos territoriales: juntas parroquiales, comunas, barrios o líderes de pueblos y nacionalidades indígenas.

Dinámica de funcionamiento

Varios gobiernos locales han instalado oficinas especiales para abordar los temas medio ambientales: Secretaría de Gestión Ambiental y Turismo, Dirección de Gestión Ambiental en Morona; Departamento de Ambiente de Orellana.

En algunos gobiernos locales se ha optado por la coordinación entre el gobierno local, la ciudadanía y otras instituciones mediante Comités o Consejos, como en Cotacachi y en Azogues, con la cuenca del Tabacay. La Red Agroecológica en Azuay presenta una dinámica similar. Esta red desarrolla una planificación anual y hace un seguimiento regular de la ejecución de sus actividades que están a cargo de cada organización. En Azogues, por ejemplo, funcionan tres mesas: agroambiental, infraestructura y comunicación.

Las Mesas que se han formado como consecuencia de los planes de desarrollo local funcionan articuladas a la Asamblea o al Consejo. En algunas ocasiones co-ejecutan actividades con el gobierno local y, cuando forman parte de ellas ONGs, éstas canalizan el presupuesto de cooperación para contribuir a la implementación de las estrategias. Es el caso de Gualaceo, Atuntaqui, Santa Elena y Azuay.

Cuando la participación gira en torno a proyectos concretos, como en Morona, Zamora o Yacuambi-Loja, la participación parece ser más intensa y obedece a un cronograma de actividades, pero cuando no se están

ejecutando acciones concretas, la participación parece diluirse y, en algunos casos, se estanca, como en el El Oro, Santa Elena.

En general, la dinámica de funcionamiento es flexible, dependiendo de las actividades en curso y de la participación voluntaria de personas y organizaciones. En varios casos, como en Yacuambi, Zamora y Loja, la participación está amparada por ordenanzas que legitiman a la ciudadanía como co-gestora. En otros casos, como Azuay y Cotacachi, la participación se mantiene mediante un convenio o una declaratoria. En la mayoría de las experiencias se detectó que no hay ordenanzas sobre participación ciudadana y medio ambiente, sino solamente proyectos de ordenanzas para crear instancias municipales especializadas.

Etapas del ciclo de políticas

Las experiencias articuladas a procesos de planificación local partieron del análisis de problemas ambientales, luego realizaron diagnósticos rápidos y procedieron a priorizar los problemas para, finalmente, formular objetivos estratégicos que dan paso a la ejecución de programas y proyectos. En algunas de las experiencias de participación, las Mesas están en la etapa de ejecución de proyectos; en otras, se estancaron.

Las experiencias articuladas a proyectos específicos siguen el ciclo de los proyectos: diagnóstico, planificación, ejecución y seguimiento. El reto de estos procesos es lograr la sostenibilidad de los mismos mediante la transferencia de las acciones desarrolladas a los actores locales y a las autoridades.

En ninguna de las experiencias sistematizadas se ha trabajado con presupuestos participativos sobre el tema medio ambiental, ni se ha llegado a instalar mecanismos de rendición de cuentas ni de contraloría social.

Buenas prácticas y Debilidades

Buenas prácticas

- La coordinación institucional junto a representantes ciudadanos y autoridades permite llegar a acuerdos y ejecutar acciones concretas de forma sinérgica;
- Las mesas surgidas de los Planes de Desarrollo Local permiten articulaciones con otros actores: el tema no es sólo de los ambientalistas;
- Las mesas articuladas a los Planes de Desarrollo Local tienen mayor legitimidad y sostenibilidad que los proyectos impulsados de forma exclusiva por la municipalidad;
- Las mesas articuladas a Planes de Desarrollo Local tienen mayor legitimidad que proyectos impulsados por la municipalidad que terminan con el proyecto.
- La elaboración de un Plan de manejo de los recursos permite ejecutar acciones estratégicas, sin desgastar la participación ciudadana;
- La elaboración conjunta de planes evita la transferencia posterior de los técnicos a sus contrapartes comunitarias, pues las metas son construidas de forma conjunta, y las metas son apropiadas por la ciudadanía desde su formulación.
- El paso de la presión política a la negociación parece importante para incidir en las políticas locales de manejo del medio ambiente;
- Los gobiernos locales tienen recursos y capacidad para emprender programas de gran impacto, como el manejo adecuado de desechos, la protección de parques, la promoción de áreas protegidas. Ésta no es únicamente una lucha por parte de un único grupo de actores;
- La promoción de programas con fondos orientados a la temática medioambiental, como el canje de deuda o la venta de servicios ambientales;
- La instalación de oficinas especializadas en las municipalidades y el fortalecimiento de sus recursos humanos;
- Ordenanzas que den sostenibilidad a la participación ciudadana en el manejo ambiental.
- Los incentivos y sanciones dirigidas a la comunidad para promover una cultura de manejo racional de los recursos.

Debilidades y origen de conflictos

- Tensiones entre grupos ambientalistas y las autoridades cierran la posibilidad de generar estrategias de desarrollo local;
- La falta de articulación entre programas medio ambientales y programas de desarrollo económico local e infraestructura, excepto en el tema de ecoturismo;
- La falta de voluntad y/o capacidad para el desarrollo de planes integrales de manejo de recursos;
- En pocos casos se han legitimado los procesos vía ordenanza, lo cual pone en riesgo la continuidad de los mismos;
- Sin recursos para promover la participación y ejecutar proyectos se desmoviliza la participación ciudadana;

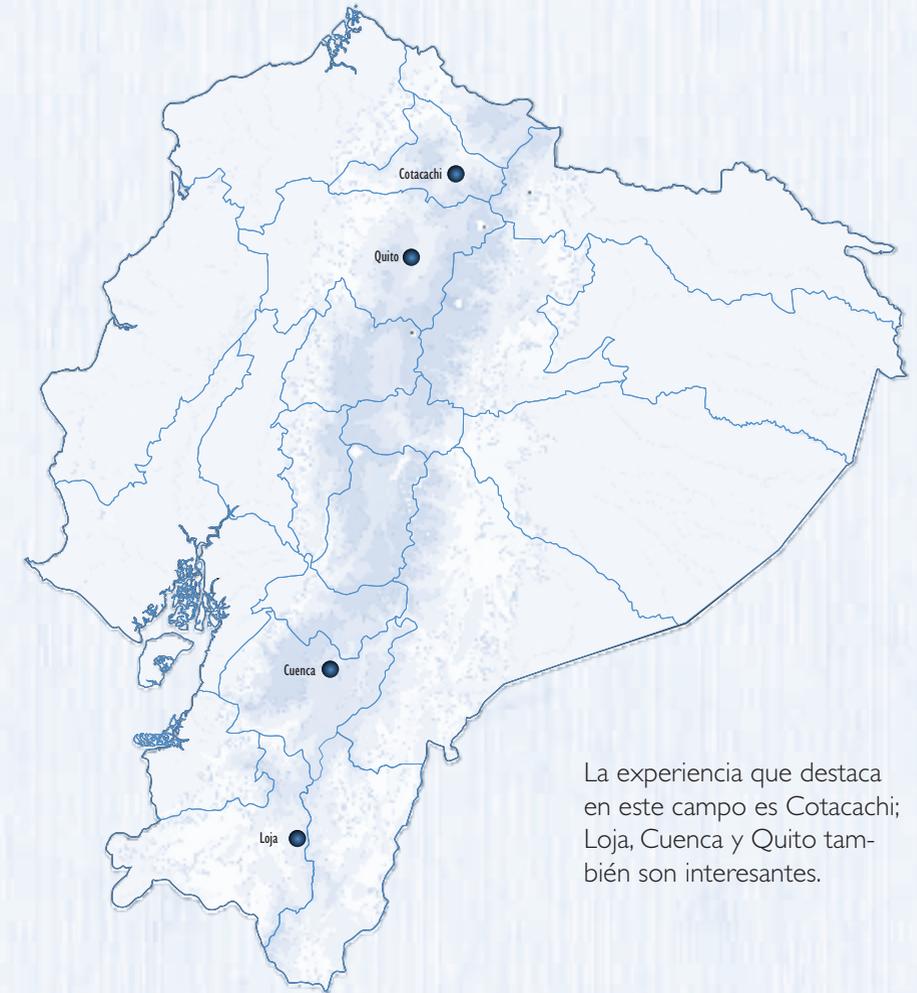




Buenos ejemplos

Para recuperar las experiencias que mayores avances tenían en los temas de medio ambiente, indagamos:

- a. Si se había dado un buen nivel de articulación entre los actores sociales;
- b. Si los actores sociales tenían capacidad de coordinación con instituciones y gobierno local;
- c. Si la municipalidad había recogido iniciativas innovadoras propuestas por las organizaciones ciudadanas;
- d. Si se evidenciaba el incremento de obligaciones cívicas vinculadas a medio ambiente;
- e. Si la municipalidad contaba con un inventario de recursos-mapeos
- f. Si la municipalidad contaba con un Plan de gestión de agua, aire y suelo;
- g. Si la municipalidad contaba con oficinas especializadas con recursos humanos formados;
- h. Si se estaban implementando proyectos con participación del sector privado y comunitario;
- i. Si la municipalidad contaba con un marco normativo propio.



La experiencia que destaca en este campo es Cotacachi; Loja, Cuenca y Quito también son interesantes.



Esta publicación intenta identificar preguntas, retos y, sobre todo, experiencias y buenas prácticas en el ejercicio de la participación en procesos territoriales de desarrollo. Con este motivo esta publicación ha mencionado ejemplos concretos de desarrollo local participativo. Sin repetir las lecciones aprendidas, vale destacar unos puntos más generales:

La concertación como principio y práctica

La concertación es el proceso de diálogo entre actores con distintos intereses, no el acuerdo entre actores con similares intereses. Es necesario recordar esto, porque olvidarlo, en el marco de una sociedad con diferencias de clase, etnia, género y edad, sólo profundiza la exclusión. ¿De qué sirven agendas políticas ambiciosas, si no están implicadas las autoridades y los actores económicos y políticos de los cuales dependen los cambios macro? Si no se entiende y se aplica la concertación, el desarrollo sigue dándose a nivel de propuestas vinculadas exclusivamente a grupos de interés con los cuales se tiene empatía. En esta misma línea, creer que los cambios sobre los actores de oposición se dan solamente como consecuencia de los cambios en los "aliados", sin implementar acciones directas y adecuadas a los sectores con los que los planteamientos políticos no coinciden, genera más resistencias y enfrentamiento. El enfoque contrario es el que permite alinear a los actores públicos, de la sociedad civil y privados en torno a intereses comunes que surgen de los procesos de concertación. Ejemplos alentadores son las mancomunidades alrededor de un interés compartido (por ejemplo el uso y la protección del agua) entre actores con afiliaciones políticas muy distintas.

Enfoque de derechos

En el ámbito de la participación ciudadana, es fundamental aplicar el principio de igualdad, lo que significa que para emprender un proceso, hay que tomar en cuenta, convocar e integrar a la totalidad de los ciudadanos interesados

o afectados por un tema. La ciudadanía confiere un estatus universal, no se puede excluir a nadie porque su proyecto político se aleje del nuestro. Esto no significa que todas las personas tengan que estar presentes, pero sí que se reconozcan las representaciones de los grupos territoriales o sectoriales; se hagan convocatorias abiertas; se elijan representantes con mecanismos formales dejando constancia de ello, etc. En resumen, que se respeten las leyes y procedimientos y, si no nos parecen adecuados, que se promueva previamente su modificación. Desde el enfoque de derechos, la participación ciudadana es un derecho de la población.

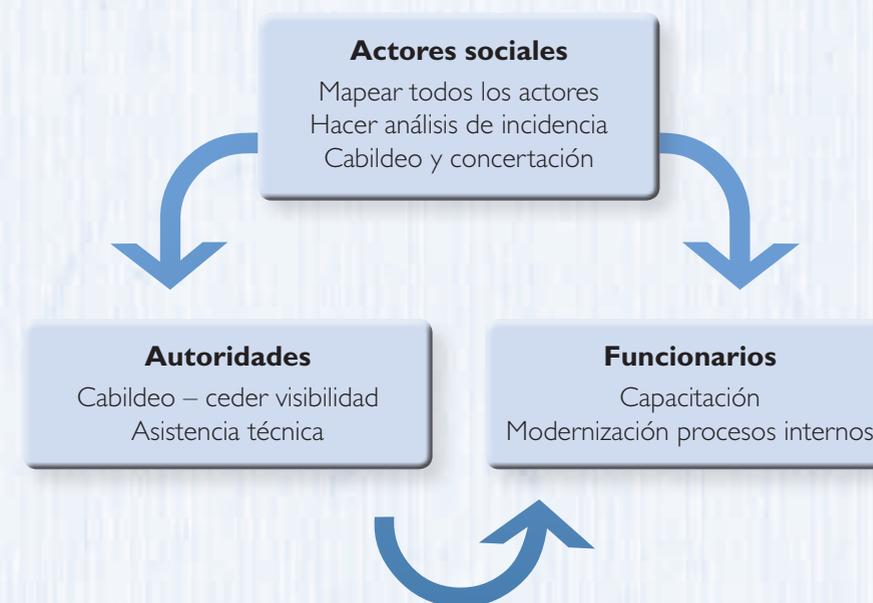
Esfuerzos en tres vías

La implementación de estrategias de desarrollo local en cualquier ámbito depende de la expresión positiva de la voluntad política de las autoridades, del desarrollo de talentos y capacidades de los recursos humanos institucionales y del fortalecimiento del ejercicio ciudadano de la participación en los actores de la sociedad civil. De poco sirven propuestas que pongan muchos esfuerzos en procesos ciudadanos participativos, si no se generan capacidades al interior de las instituciones de gobierno para gestionar los procesos innovadores. Trabajar con la burocracia, con los funcionarios de carrera, promover estructuras más ágiles y transparentes donde se supere la cultura del trabajo por funciones y se trabaje por objetivos, son algunas de las necesidades ineludibles, junto con la dotación de infraestructura tecnológica que permita el acceso a la información y se traduzca en mayor eficacia de la gestión pública.

El gráfico en la página 121 pone de manifiesto esta necesidad de hacer esfuerzos en tres frentes: **a nivel político**, es decir, con las autoridades y actores locales claves para lograr pactos sociales sostenidos; **a nivel técnico** con los funcionarios de las instituciones públicas para modernizar las instituciones de gobierno locales de manera que puedan asumir los nuevos desafíos, y **a nivel de la ciudadanía** para reforzar sus capacidades y permitir una participación eficaz.

Estándares básicos

En el acápite sobre el marco legal regulador de la participación ciudadana se mencionó que el Ecuador no tiene regulaciones que definan estándares de participación, ni en calidad ni en cantidad. Desarrollarlos sería un importante



aporte a los procesos de participación en el país y permitiría enriquecer los procesos de concertación y de participación ciudadana. El término “participación” con todos sus usos y abusos, a veces más que enriquecer, desgasta y no contribuye a las discusiones. Un desarrollo y una clarificación al respecto sería un aporte a los actores y a los procesos de la participación ciudadana.

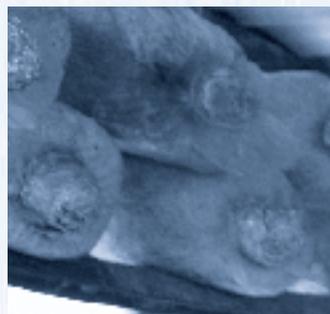
Esta iniciativa posiblemente amerite iniciativas interinstitucionales que sistematicen experiencias concretas.

En este mismo sentido, otro esfuerzo importante es la **medición y el seguimiento** a los procesos de participación, es importante contabilizar, por ejemplo, en dinero del aporte comunitario en mano de obra, recursos económicos o materiales entregados por las comunidades, especialmente las más pobres. El desconocimiento y reconocimiento a la “contraparte o aporte comunitario” corre el peligro de instrumentalizar la participación con el solo fin de bajar los costos de la ejecución de proyectos, pero desconoce las contribuciones de distintos tipos, que al mismo tiempo en muchos casos se les exige a las comunidades y que ya se han ido institucionalizando en

varios gobiernos locales. Adicionalmente, en el presupuesto participativo este aporte debe constar con la finalidad de medir su cumplimiento. Al respecto, formular un índice de aporte comunitario podría ser un mecanismo interesante.

Sistema articulado de planificación y competencias

Constituye un desafío para la nueva Constitución traducir el principio constitucional de la participación en un sistema articulado a los diferentes niveles de gobierno para enfrentar la discrecionalidad con la cual es muchas veces llevada a la práctica. Sin este esfuerzo, la concertación entre los actores públicos y los privados, entre los gobiernos locales y la sociedad civil, seguirá siendo dispersa y muchas veces inviable y carente de sostenibilidad. Al respecto, el Ecuador podría alimentarse de experiencias interesantes de la región como las de Bolivia, Colombia o Argentina.



Actuar localmente, pensando globalmente

Aunque ésta es una máxima muy conocida en el mundo de desarrollo humano sustentable, en la práctica de las experiencias de desarrollo local hay dificultades en implementar acciones que recuperen las oportunidades del entorno y al mismo tiempo se basen en alianzas, por ejemplo para gestionar mayores recursos que vayan más allá de los límites de un gobierno local. El tema de manejo de regiones y cuencas está a cargo de instituciones centrales como el Ministerio de Agricultura o el de Ambiente, o a cargo de organismos regionales como ECORAE. En el estudio para esta publicación no se ha detectado en las experiencias sistematizadas mayor interés por coordinar con estas instancias.

Por su parte, los gobiernos locales están pugnando por la transferencia de competencias, con lo cual podrían hacer mancomunidades que permitan implementar estrategias de desarrollo regionales. Otro aspecto que nos muestra la ausencia de una perspectiva más amplia, es que, mientras algunos temas se resuelven a nivel central, ya sea en el Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo o Presidencia, a nivel local hay

desconocimiento y falta de involucramiento. Es necesario entonces que las organizaciones no gubernamentales, aunque no operen a nivel central, tomen en cuenta que en el Ecuador se conserva una estructura paralela del régimen central dependiente, que llega hasta los niveles locales, lo que hace necesario mantener articulaciones, ya sea para prevenir los cambios que se dan a nivel central y afectan a las esferas locales o para incluirse en procesos de corte nacional en momentos claves.

Planificación estratégica local

El desafío en este campo no está solamente en apoyar nuevos procesos, sino, más aún, en mantener y dar continuidad a los procesos ya elaborados, para que se incorporen en los planes de gobierno, en los Planes Operativos Anuales, en los planes de modernización institucional, en los procesos de presupuestación participativa y, finalmente, en los procesos de contraloría social.



Es fundamental apoyar para que se cumpla el ciclo, sólo de esta manera es posible evaluar la eficacia de un plan a corto, mediano y largo plazo.¹⁹

Presupuestos participativos

No hay un modelo perfecto, las experiencias pueden ser muy ambiciosas o muy reducidas. Sin embargo, lo importante parece ser que todo proceso de presupuestación participativa se base en un **plan de acción**, es decir, es necesario definir previamente prioridades orientadas a objetivos estratégicos, de lo contrario, el debate se reduce a un reparto sin tener claridad respecto a la eficacia de la inversión o la relación costo-beneficio. Por otra parte, los grupos ciudadanos que están pugando por conseguir una parte del presupuesto pueden convertirse en nuevos grupos corporativos de interés, con dinámicas excluyentes que no contribuyen a generar escenarios amplios de concertación y que, a corto plazo, corren el riesgo de desgastarse y generar resistencias a nivel de la sociedad civil y dentro de los gobiernos locales. Los presupuestos con enfoque de género, por ejemplo, se estarían implementando con dos grandes objetivos: uno, mayor inversión pública en demandas formuladas por las mujeres y dos, analizar el impacto de la inversión pública en las relaciones y brechas de género. El primer objetivo parecería ser el que mayores resultados estaría dando, pues en las municipalidades con protagonismo de concejalas mujeres, se está invirtiendo en temas como violencia intrafamiliar, salud reproductiva, fortalecimiento organizativo y emprendimientos productivos.

Contraloría social

En este campo, el énfasis debería estar en fortalecer las capacidades de los actores de la sociedad civil para hacer contraloría social eficaz, alejada del manejo político, en el cual son susceptibles de caer –réditos electorales cuando se convierte en oposición política a las autoridades–. Aunque los procesos impulsados por la CCCC sólo están relacionados con actos de corrupción, no de violación de derechos, éstos aparecen como los más democráticos, no politizados, transparentes y eficaces. Esta dinámica podría

¹⁹ En Quito, para poder dar seguimiento al cumplimiento del Plan Equinoccio 21, se está diseñando un Balanced Scorecard, instrumento usado en la gestión de un Plan de Desarrollo Local y que permite, mediante la construcción de un paquete de indicadores, dar seguimiento a metas estratégicas.

adaptarse a procesos de contraloría social de cumplimiento de derechos constitucionales, siendo la Defensoría del Pueblo quien tiene competencia en este campo. Empezar un proceso de vigilancia en cualquier ámbito exige el conocimiento de las leyes, instituciones y procedimientos, por tanto es importante que los actores sociales mejoren sus conocimientos, hagan alianzas con organizaciones expertas y cuenten con asesoría legal de forma sostenida. El ejercicio de la vigilancia puede tener efectos adversos, por las resistencias de los actores o por las represalias legales; por ende es fundamental pensar en primer lugar en procesos de concertación, para lo cual es necesario también desarrollar capacidades para la mediación.

Desarrollo económico local participativo

Los gobiernos locales que tienen Planes de Desarrollo Locales (PDL) en los cuales se haya incorporado el eje económico, son un potencial para apoyar el desarrollo de estrategias económicas de impacto local y regional. El desafío en este campo no está en que los gobiernos locales tomen el rol de otras instancias de desarrollo, es decir, en tanto dadores de recursos para la ejecución de proyectos productivos. El desafío de los gobiernos locales es que desempeñen su función de entidad facilitadora de procesos generales, para lo cual el diálogo con los principales actores económicos es clave. Este punto de vista no significa que el gobierno local pueda dejar de ejecutar acciones positivas dirigidas a los más pobres con la perspectiva de redistribución de la riqueza, pero incluso estas acciones deben ser enfocadas de tal modo que a mediano plazo, los grupos sociales más desfavorecidos se incorporen a las cadenas productivas locales y regionales, a la titularización de obras públicas, a microempresas innovadoras con alto valor agregado, a bonos o a generación de emprendimientos. Las agencias de desarrollo económico de Quito y Cuenca están en este camino.

Medio ambiente

En este campo, los retos son variados y los actores involucrados diversos. El aspecto fundamental parece estar en la adquisición de competencias y capacidades por parte de los gobiernos locales para el manejo de recursos naturales o para impulsar procesos de gran alcance, como la declaratoria de un área protegida o el manejo de cuencas hidrográficas.

Estrategias de desarrollo local

Las estrategias de desarrollo local pueden estar explícitas en los planes estratégicos o planes de gobierno, pero cuando éstos no son claros o no existen, están implícitos en las voluntades de los actores políticos con mayor nivel de incidencia política a manera de agendas ocultas. Entender la dinámica del desarrollo local implica considerar el campo de las políticas públicas, que incluye el conjunto de la red institucional del gobierno central y los gobiernos sectoriales, visibilizar a los actores sociales en contradicción, conocer el marco legal regulador y tener la capacidad de generar propuestas de gran escala que involucren a toda la ciudadanía. No es necesario que mucha gente participe –el tema no está en la cantidad–, es necesario que muchos actores sociales estén involucrados, y que estos actores sean representativos. En este contexto, parecería necesario que las organizaciones no gubernamentales que apoyan estos procesos refuercen sus capacidades, contando con equipos de alto nivel, capaces de negociar con autoridades, diseñar propuestas complementarias a las de AME, CONCOPE, CONAJUPARE, SENPLADES, CCCC y Ministerios, y diseñen y acompañen la generación de sinergias para **alinear** a la sociedad civil y a las autoridades en relación a objetivos estratégicos, caso contrario se hace un traslado mecánico de las prácticas y experiencias del sector no gubernamental al ámbito público con resultados poco alentadores y pérdida de tiempo y recursos.

En este contexto vale destacar el **potencial de alineación**, sobre todo por parte de la cooperación internacional, que brindan estrategias territoriales concertadas entre varias instituciones y actores, como menciona la Declaración de París. Los planes de desarrollo, las agendas de desarrollo territorial o los planes de manejo de mancomunidades ofrecen un compromiso político más amplio para el desarrollo de una región. Fortalecer esta concertación, este compromiso político conjunto y una implementación por resultados no parece ser posible sin una participación activa de la sociedad civil en cada fase de las políticas públicas y de la planificación al desarrollo. Ojalá esta publicación facilite a varios actores encontrar orientaciones para su contexto local a la hora de organizar e institucionalizar la participación ciudadana en miras a un desarrollo ampliamente compartido que reduzca la inequidad y la pobreza y que sea sostenible.

- Banco Mundial: *Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en América Latina*, Buenos Aires, 2002.
- Barrera, Augusto (Coord.), *Ecuador, un Modelo Para Desarmar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Grupo de Democracia y Desarrollo Local. VECO, ILDIS, ABYA YALA.
- Barrera, Augusto, "La participación en el Debate Político y Constitucional Actual" en *Cuadernos Para el Diálogo* N° 3. Red Ecuador Dialoga-GTZ, 2007.
- Brito, Morelba, "'Buen gobierno' local y calidad de la democracia". Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12-13, 2002.
- Burgwal, Gerrit y Cuéllar, Juan C., *Planificación estratégica y operativa aplicada a gobiernos locales. Manual de Facilitación*. Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, Abya-Yala, Quito, 1999.
- Camacho Gloria, *Mujeres al Borde. Refugiadas colombianas en el Ecuador*. UNIFEM, Quito, 2005.
- CIDEU, *Sistema de Certificación de la Calidad de la Planificación Estratégica, Anexo 1; Indicadores para la evaluación de la calidad de la planificación estratégica*. Bogotá, 2006.
- CCCC, "Ruptura de la Institucionalidad y Aumento de la Corrupción" en *Revista RES-CATE*, No. 20, 23, 24, 2005-2006
- Coraggio José Luis, "Participación popular y vida cotidiana" en J. L. Coraggio: *Ciudades sin rumbo*, SIAP-CIUDAD, pp. 215-237, Quito, 1991.
- CORDES, *Descentralización y Gobiernos Municipales*. Quito, 1993.
- Cunnill Nuria, "La participación ciudadana"; en Varios Autores, *Participación ciudadana*, CESEM-Fundación.

- Darquea Gonzalo, *Planificación estratégica Participativa Municipal*. Corporación de Desarrollo y Capacitación, 2005.
- Cunnill Nuria, La participación ciudadana, en *Participación ciudadana*, CESEM-Fundación Ebert, México, 1996.
- Cunill, Nuria, *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Caracas, 1991.
- ECUADOR DEBATE, *Descentralización: Entre lo Global y lo Local*. Albazul Offset, Quito, 1998.
- Finot, Ivan, *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. ILPES/CEPAL 1998.
- Fraser Nancy; Hannah, Axel, *Redistribution or Recognition. A Political Philosophical Exchange*. Verso, Londres, 1998.
- Fundación SOLIDARIDAD, *Construyendo nuevos sueños, participación y concertación en Villa González*. República Dominicana, 2001.
- Gamero Julio y otros, *Vigilancia social teoría y práctica en el Perú*. Investigaciones Breves N° 20, CIES, DESCO, CAD, 2004.
- González Esperanza R., *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Foro Nacional por Colombia, Cali, 1995.
- Liset Borrel Francisco, La Ética y los sistemas de control interno. [www.contraloria.gov.ec/CEPAL/doc/Curso_Etica_Publica/Sesión 3](http://www.contraloria.gov.ec/CEPAL/doc/Curso_Etica_Publica/Sesión_3)
- Echeverría, Julio**, *La Democracia Ecuatoriana: Entre Refundación e Institucionalización*. Abya Ayala, ILDIS, Quito, 2006.
- Medina Echeverría, José, *La Sociología como ciencia social concreta (documentos)*. Política y Sociedad. 1130-8001, vol. 41, No. 2, 2004.
- González Ballar (1999), en *Manual de veedurías ciudadanas*, CCCC., Quito, 2003.
- López, Patricio y otros, *Descentralización Económica del Estado*. ILDIS, Quito, 1995.
- López Real, Byron, *Descentralización y Participación Social*, Abya-Yala, Quito, 1999.
- Mafla, Maximino; Omar Montilla y Armando Ávila: *Fundamentos de las veedurías*. Gráficas del valle, Cali, 2001.
- Nueva Sociedad, *Descentralización, Reforma e Instancias Locales*. 1996.
- Observatorio Internacional por la Paz, *Testimonios de Frontera*. Quito. Mayo, 2002.
- ODEPLAN – Senplades, *Planificación participativa descentralizada y sistemas de información. Módulos de capacitación*. Quito, 2000.
- Pautassi Laura, “¿Primero las Damas?” en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Lo Vuolo R. comp., Buenos Aires, 1997.
- PODER CIUDADANO, *Presupuesto Participativo, la experiencia de poder ciudadano, 2001-03*. Argentina.
- Ponce Ximena y otros, *Mecanismos de Control Social: Caja de Herramientas*, ESQUEL-USAID, Quito, 2005.
- PROPUESTA CIUDADANA, Grupo Perú. *Vigilancia de las Industrias extractivas*. Revista No. 2, 3, 4, 2004-05.
- PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA, *¿Descentralizar América Latina?* GTZ-PGU, Quito, 1995.
- QUITO HONESTO, *Informe de Rendición de Cuentas de Quito Honesto*. Quito, 2006.
- Sierra, Enrique, *Ecuador Potencial Territorial*. Grupo Edidac, Quito, 1997.
- USAID, *Manual de Incidencia en el presupuesto público*. CIPEC, FIECE, Argentina, 2004.
- Valencia, Hernán, *Documento para Discusión de la Primera Esquina Regional sobre Desarrollo Local*. Capacidad 21 PNUD, Ecuador, 2000.

Experiencias sistematizadas

La tabla detalla las experiencias que fueron ubicadas a lo largo del territorio nacional, con excepción de la región insular:

| REGIÓN | NOMBRE | LUGAR | APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO |
|--|--|-----------------------|--|
| Planificación local participativa | | | |
| Costa | | | |
| 1 | Asociaciones Comunales y Juntas Parroquiales | RIO VERDE-ELOY ALFARO | USAID, CARE, OIM, CCCC, AME, CONAJUPARE, YUPANA, GÉNESIS, FEDARPON |
| 2 | Mesas de Trabajo | ESMERALDAS-cantón | Agenda local 21 - PNUD, Municipalidad |
| 3 | Mesas de Concertación y Diálogo | 24 DE MAYO | Municipalidad, ACJ |
| 4 | Junta Cívica de Guayaquil | GUAYAQUIL | INCAE, Universidades Norteamericanas, aportes integrantes |
| 5 | Mesa de Diálogo Gobierno Autónomo | EI ORO | BEDE, SENPLADES |
| Sierra | | | |
| 6 | Asamblea Cantonal | SAN GABRIEL | DED, ONGs PROCANOR, Mi Tierra, CARE, Municipio. |
| 7 | Asamblea Cantonal de Cayambe | CAYAMBE | Municipalidad, CCCC, AME |
| 8 | Asambleas Vecinales | OTAVALO | DED, Municipalidad, Alas 21, BEDE |
| 9 | Comité Cívico de Desarrollo Cantonal | ATUNTAQUI | CEPAL, ILPES, AME, CARE, CCCC, PNUD |
| 10 | Sistema de Gestión para la Participación | QUITO | Municipalidad, PNUD, ESQUEL |
| 11 | Asamblea de la Unidad Cantonal | Cotacachi | Terra Nova, IEE, IBIS-Dinamarca, APN, UNICEF, Repsol, AECI, ESQUEL, USAID, CARE, IULA, AME |
| 12 | Consejo Interinstitucional de Desarrollo | PEDRO MONCAYO | FBU, Municipalidad |
| 13 | Asamblea Cantonal de Planificación | SIGCHOS | Municipalidad, GTZ |
| 14 | Comité de Planificación Cantonal | CUENCA | Municipalidad |
| 15 | Comité de Desarrollo Nabón | NABÓN | Office, ESQUEL, Municipalidad |
| 16 | Mesas de Concertación | GUALACEO | Municipalidad, Universidades, ONGs |
| 17 | Mesas Temáticas del Plan | AZUAY | Consejo, SENPLADES |
| 18 | Agenda de Cambio | CHORDELEG | Municipalidad |

| REGIÓN | NOMBRE | LUGAR | APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO |
|----------------|---|-----------------------|---|
| 19 | Junta de Gobierno | TUNGURAHUA | Municipalidad, SNV, CODENPE |
| Oriente | | | |
| 20 | Consejo de Desarrollo Cantonal | MORONA SANTIAGO | UNICEF, CARE, SNV, AME, USAID |
| 21 | Asamblea de participación y desarrollo Provincial | NAPO | Consejo Provincial |
| 22 | Asamblea de participación para desarrollo Puyo | PUYO | Consejo – SNV |
| 23 | Comité Cantonal de Desarrollo | ZAMORA | Municipalidad |
| 24 | Comité de Gestión | SUCUMBÍOS | Gobierno Provincial - UNICEF - PNUD, Asistencia Técnica - AME – CONCOPE |
| 25 | Comité de Gestión Cantonal | FRANCISCO DE ORELLANA | AME, Unión Europea, FEPP, GTZ, AECI, Solidaridad Internacional, Acción Ecológica, Médicos Mundi, Horizont 3000, FUSA, SANDIYURA |
| 26 | Comité de Gestión | LAGO AGRIO | Consejo Provincial, UNICEF, PNUD, AME, CONCOPE |

Inclusión social**Sierra**

| | | | |
|---|----------------------------------|--------|-------------------------------|
| 1 | Cabildo de la Comuna Jurídica | NABÓN | CESA, COSUDE |
| 2 | Mesas de Trabajo - Mujeres - PIO | CUENCA | Municipalidad, UNIFEM, CONAMU |

Costa

| | | | |
|---|-------------------------------|---------------|-----|
| 3 | Comité Cantonal de Juventudes | SANTO DOMINGO | ACJ |
|---|-------------------------------|---------------|-----|

Presupuesto participativo**Sierra**

| | | | |
|---|---------------------------------------|--------------|-----------------------------------|
| 1 | Asociación de Juntas Parroquiales | TULCAN | Municipalidad, CCCC |
| 2 | Asambleas Zonales | QUITO | Municipalidad, PNUD |
| 3 | Asociación de Juntas Parroquiales | CUENCA | Municipalidad, UNIFEM |
| 4 | Asociación de Juntas Parroquiales | AZOGUES | Municipalidad |
| 5 | Asambleas Parroquiales y Comunitarias | ALAUÍ | MUNICIPALIDAD |
| 6 | Asamblea Cantonal | CHAMBO | SNV, CEPESIU, FUNDAMID, Municipio |
| 7 | Mesas de Concertación del Presupuesto | GUANO | Municipalidad y FEPP |
| 8 | Comité de Desarrollo Parroquial | NABÓN | Municipalidad |
| 9 | Parlamento Participativo Comunitario | SANTA ISABEL | Municipalidad-PROLOCAL |

| REGIÓN | NOMBRE | LUGAR | APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO |
|-----------------------------------|---|----------------------|--|
| Oriente | | | |
| 10 | Presupuesto Participativo | TENA | Municipalidad |
| 11 | Consejo de Desarrollo Cantonal | MORONA | CARE, SNV, AME, USAID, Fundación Chankuap |
| 12 | Presupuesto Participativo | ARCHIDONA | Municipalidad-UNICEF |
| Desarrollo económico local | | | |
| Costa | | | |
| 1 | Mesas de Concertación y Diálogo | 24 DE MAYO | PROLOCAL |
| Sierra | | | |
| 2 | Mesa de Concertación | GUALACEO | Municipalidad y Universidad Del Azuay |
| 3 | Mesa de Desarrollo Económico | AZUAY | Municipalidad |
| 4 | Asociaciones Productivas | CEVALLOS | MBS, GTZ, PROMACH, Emprender, COSUDE |
| 5 | Asociación Productores Comercia- lizadores | QUERO | Municipio de Quero, Emprender, COSUDE, Asociación de productores de Quero, CESA |
| 6 | Comité de Gestión | ECHANDÍA | PROLOCAL, Plan Internacional y Ayuda en Acción |
| 7 | Comité de Gestión | LAS NAVES | PROLOCAL, Plan Internacional y Ayuda en Acción |
| 8 | Comité de Gestión | CALUMA | PROLOCAL, Plan Internacional y Ayuda en Acción |
| 9 | Organizaciones comunitarias | LOJA- Pro- vincia | Consejo Provincial y SNV |
| 10 | Mesa de Diálogo - ACUDIR | CUENCA | CAF, FUNDACIT, MICIP, Universidad Cuenca, Municipalidad, Socios |
| 11 | Directorio CONQUITO | QUITO | Corp. Quito-Pichincha, CFN, Cámara Artesanal, FOME, INSOTEC, EMPRENDER |
| 12 | Asociación Pérez Perazo | CHORDELEG | Municipalidad |
| 13 | Asamblea Cantonal | SAN GABRIEL | DED, PROCANOR, CARE, Mi Tierra y Munici- palidad |
| 14 | Consejo de Desarrollo Económico de Colta | COLTA | COSUDE, CESA, CEPESIU, Municipio |
| 15 | Mesa de Producción y Ambiente | MANABÍ | Consejo Provincial, GTZ |
| Contraloría social | | | |
| Costa | | | |
| 1 | Veeduría de la Sociedad Civil - agua y alcantarillado. | MACHALA | CCCC |

| REGIÓN | NOMBRE | LUGAR | APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO |
|-----------------------|--|---------------------------|--|
| 2 | Asamblea Rendición de Cuentas | SANTA ANA | CCCC-PROLOCAL-AME |
| 3 | Veedores de la defensa del Río Portoviejo | PORTOVIEJO | Autogestión |
| 4 | Coordinadora de Organizaciones Sociales | RÍO VERDE- ELOY ALFARO | USAID, CARE, OIM, CCCC, AME, CONAJUPARE |
| Sierra | | | |
| 5 | Veeduría sobre Medio Ambiente | SANTA ISABEL | Municipalidad |
| 6 | Observatorio local por la demo- cracia | CUENCA | Comunidad Europea. Municipalidad |
| 7 | Observatorio de Políticas Públicas | CUENCA | USAID, Universidad del Azuay |
| 8 | Quito Honesto | QUITO | CCCC, Municipalidad |
| 9 | Veeduría Alcantarillado | PINDAL | CARE |
| Oriente | | | |
| 10 | Veeduría Democracia y Gobernabi- lidad - Pangui | LOJA | CARE, Arcoiris, Municipio |
| 11 | Frente de la Amazonía | LAGO AGRIO | CEDES, Pacha Mama, PDH, Acción Ecológica, CONAIE |
| Medio ambiente | | | |
| Costa | | | |
| 1 | Mesa de Medio Ambiente | SANTA ELENA | Municipalidad |
| 2 | Secretaría de Gestión Ambiental | MACHALA | Municipalidad y SNV |
| Sierra | | | |
| 3 | Consorcio Carchi | CARCHI | Randi, PROLOCAL, USAID |
| 4 | Red Agroecológica | CUENCA | Veco, Consejo Provincial y Municipalidad |
| 5 | Proyecto Declaratoria de Áreas Protegidas | LOJA | Proloza, Conservación Internacional, The Nature Conservancy |
| 6 | Comité Gestión Micro cuenca Tabacay | AZOGES | Consejo Provincial, Consejo de Programación Paute, Emapal |
| 7 | Mesa para Inventario de Recursos Hídricos | AZUAY | Consejo Provincial, Consejo de Programación Paute, CREA, CNRH |
| 8 | Mesa Ambiental | ATUNTAQUI | Municipalidad, Fundación Natura, Proderena |
| 9 | Mesa de la Agenda Ambiental | GUALACEO | Municipalidad, ONGs locales |
| 10 | Mesa de Concertación - Cuenca Ángel | CARCHI | PROLOCAL, Hatun Sacha, Ecociencia, ARD3D, OIM, Conservación Comunitaria: Fundación MacArthur, Camaren. |

| REGIÓN | NOMBRE | LUGAR | APOYO TÉCNICO Y FINANCIERO |
|----------------|--------------------------------------|-----------|--|
| 11 | Consejo de Gestión Ambiental | COTACACHI | Cooperación Española, USAID, IEE, APN, PRODESI, Ayuda en Acción, Ciudad, Tierra Viva, Acción Ecológica |
| Oriente | | | |
| 12 | Proyecto Manejo desechos sólidos | ZAMORA | Municipalidad |
| 13 | Programa de Concienciación Ambiental | MORONA | Municipalidad, CARE |