

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CONVOCATORIA 2006-2008

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN EN
DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**EL PROCESO DEL “PRESUPUESTO PARTICIPATIVO” ¿UN MECANISMO
DE DEMOCRATIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL O UNA EXCUSA
PARA LA MANIPULACIÓN?**

EL CASO DEL CANTÓN MORONA DEL 2000 AL 2007

JUAN PABLO VELÍN

ASESOR DE TESIS: SANTIAGO ORTIZ

ABRIL 2011

DEDICATORIA

Este texto se lo dedico a mí querido cantón Morona, como un aporte más para la construcción de propuestas alternativas de desarrollo, como un aporte para cuestionar las que no tienen razón de ser, como un aporte para abrirnos surcos por medio de nuestro propio pensamiento.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por la vida, la sabiduría y su gran amor,
a mí esposa por ser mí ayuda idónea,
y a mí familia por su soporte incondicional.

INDICE Y ANEXOS

Resumen	05
Introducción	06
Capítulo I Aproximaciones teóricas al tema de investigación.....	08
1.1. Democracia representativa y democracia	
participativa.....	08
1.2. La participación	
ciudadana.....	10
1.3. El presupuesto	
participativo.....	15
Capítulo II Análisis del Contexto del Cantón Morona.....	18
Capítulo III Contexto para el presupuesto participativo en el cantón Morona ...	21
2.1. Análisis histórico del presupuesto participativo.....	22
2.1.1. Presupuesto participativo 2002-2003.....	22
2.1.2. Presupuesto participativo 2003-2004.....	23
2.1.3. Presupuesto participativo 2004-2005.....	25
2.1.4. Presupuesto participativo 2005-2006.....	27
2.1.5. Presupuesto participativo 2007.....	27
IV Conclusiones.....	31
Bibliografía.....	34
Anexos.....	37

RESUMEN

El texto analiza la democracia representativa y participativa, las mismas que son parte de una democracia integral, por lo que las dos coexisten al mismo tiempo. La participación ciudadana es un elemento vital dentro de la democracia directa, aunque también, se la percibe peligrosa por quienes ostentan el poder, debido al cúmulo de peticiones que se les pueden desencadenar y los riesgos que se generan al compartir las decisiones directamente con la ciudadanía. La ciudadanía no tiene una posibilidad real de participar, si esta no es vista desde una dimensión civil, política y social, aunque para nuestro contexto se distingue una falencia en el ámbito social, lo que genera asimetrías que no permiten garantizar en una mínima forma, la posibilidad de participar en igualdad de condiciones. El presupuesto participativo es un mecanismo de la democracia participativa, que tiene la posibilidad de fortalecer la participación ciudadana a nivel local, siempre y cuando desde la institución se tenga la voluntad política y desde los actores las capacidades para empoderarse del proceso, porque caso contrario, se puede caer en una participación instrumentalizada a favor de los intereses institucionales, limitando los intentos por participar. En este trabajo analizaremos, si realmente el presupuesto participativo en el cantón Morona es un mecanismo de democratización y participación social, o es una excusa para la manipulación. En esta investigación nos planteamos las siguientes preguntas: ¿Está realmente el pueblo actuando en las decisiones, por medio del presupuesto participativo? ¿Desde la institución municipal se cuenta con la voluntad política y la apertura institucional para que respondan desde sus competencias a las demandas de la población? ¿El proceso participativo en el Cantón Morona se encuentra institucionalizado e interiorizado a nivel de los actores locales o por el contrario este mecanismo está agotado?

Palabras Clave: Democracia Representativa, Democracia Participativa, Participación Ciudadana, Ciudadanía, Presupuesto Participativo.

Introducción

En el capítulo I se desarrolla el marco teórico de la tesina, iniciando con los conceptos de democracia representativa, la misma que debido a las fisuras entre ciudadanía y Estado, no logra resolver los graves problemas como pobreza, desigualdad, desempleo etc. Esto, da paso al planteamiento de la democracia participativa, en una búsqueda por acercar al Estado con la ciudadanía desde las instancias nacionales hasta las locales.

Otro concepto que se maneja es el de la participación ciudadana, como eje principal de la investigación, en donde los sujetos sociales gracias a los mecanismos participativos tienen la posibilidad de decidir sobre su futuro; sin embargo, esta participación puede ser instrumentalizada desde la institución si no se cuenta con algunos elementos como la voluntad política y el empoderamiento de la sociedad civil.

En esta investigación el concepto de ciudadanía abarca tres dimensiones, en el nivel político, civil y social, los cuáles permiten establecer las garantías para que el ser humano, sea entendido como sujeto y no como objeto en la sociedad, alcance una vida mucho más digna, siendo esto una base para participar en igualdad de condiciones.

El modelo del presupuesto participativo es un mecanismo más de la Democracia Participativa, que tiene la posibilidad de fortalecer la participación ciudadana a nivel local, siempre y cuando desde la institución se tenga la voluntad política, y desde los actores las capacidades para empoderarse del proceso.

El capítulo II analiza el contexto del cantón morona, tomando en cuenta los indicadores de población, necesidades básicas insatisfechas, población económicamente activa, niveles de escolaridad, niveles de salud, ámbito territorial y organizativo, para poder entender las asimetrías que existen en el territorio, además de visibilizar algunas de sus problemáticas.

El capítulo III hace un recorrido histórico del Presupuesto Participativo, desde sus inicios en el año 2000 hasta el 2007. En este análisis se observa en qué contexto inicia

el PP en el Cantón, los actores involucrados, la metodología utilizada, recursos asignados durante esos años al PP, problemas encontrados, actores excluidos del proceso, además de una mirada ciudadanía con respecto al presupuesto participativo. En el capítulo IV cerramos la investigación con las conclusiones respectivas del tema planteado.

La investigación se concentrará en el análisis de un caso específico, en relación al tema del presupuesto participativo en el cantón Morona, para de esta manera sacar conclusiones que posibiliten el análisis de otras experiencias similares en la región amazónica y el país, y en este sentido afinar, corregir o cambiar los mecanismos que permitan acercar a la ciudadanía a las instituciones del Estado a nivel local.

Se realizará recopilación documental, en la cual se analizará la bibliografía disponible sobre el tema, además de los documentos secundarios que se encuentre en la municipalidad, siendo importante por otra parte el análisis respectivo de los datos cuantitativos del presupuesto participativo. La observación participante será una técnica utilizada de principio a fin en la investigación, por medio de la cual se describirá y analizará la realidad municipal, de sus departamentos y el trabajo que se realiza con la comunidad.

En el trabajo de campo se recolectarán los datos primarios, porque se realizará el trabajo de investigación en la ciudad de Macas, en donde la observación y las entrevistas cualitativas que se ejecutarán a los actores sociales, líderes, ciudadanos, autoridades y empleados municipales serán de gran utilidad. El campo en esta investigación no es vista como un lugar ajeno, sino como parte del vivir cotidiano del investigador, en vista de que durante el período de trabajo estaré radicado en la ciudad de Macas, para poder entender las relaciones de poder y a los actores a profundidad.

Se utilizarán por otra parte los datos secundarios como documentos publicados, página Web de la institución, revistas, audios, videos, informes y otras publicaciones. El análisis de los datos cualitativos que se realizará en la investigación será el análisis de contenido, que responderá a la realidad teórica y práctica, y de esta forma poder dilucidar algunas.

Capítulo I Aproximaciones teóricas al tema de investigación

1.1. Democracia Representativa y Democracia Participativa

Tradicionalmente la participación ciudadana, ha sido utilizada a nivel nacional únicamente para elegir a los representantes mediante el sufragio, dando paso con esto a lo que se denomina democracia representativa. “En términos generales la expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes son parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.” (Bobbio, 1996: 52)

Ante esta situación, se propone una democracia participativa, la cual se basa en “la participación como un conjunto de procedimientos y procesos relacionados donde los agentes entran en relación simétrica y recíproca, de comunicación, de cooperación y de corresponsabilidad.” (Orellana, 2007: 22) Esto da paso a una relación entre Estado y ciudadanía, de forma más directa, en las instancias nacionales o regionales, pero con mucho más vigor en las locales. Además, un factor importante que se retoma con esta propuesta es la exigibilidad de los derechos ciudadanos, pero también la puesta en práctica de sus responsabilidades. Dentro de la democracia participativa podemos visibilizar mecanismos de participación directa que se han introducido como la consulta popular, las revocatorias de mandato, el presupuesto participativo a nivel local, entre otros.

Para autores como O'Donnell la democracia representativa o delegativa en América Latina no está dando resultados, puesto que “afirmaba que éstas se sustentaban en la ausencia de mecanismos de mediación entre gobernantes y gobernados y la existencia de débiles mecanismos normativos y formales que deja amplio espacio a la existencia de canales informales en torno al clientelismo, al personalismo o al patrimonialismo”, (Ortiz, 2004: 23) además, del hecho de que los ciudadanos deben ser representados por personas que respondan a una visión global del mundo y no un sector determinado, profesión o gremio.

En la democracia representativa se visibiliza muchas fisuras en diferentes contextos, esto por el distanciamiento que se da entre la ciudadanía y la participación política. “Entre los síntomas de este mal se incluyen la caída en los niveles de participación en las elecciones, la intensificación de los sentimientos antipartidistas y la decadencia de las organizaciones civiles.” (Norris, 2002: 4) Estos síntomas según la autora pueden encontrarse en las democracias más prosperas cómo en las democracias que están en consolidación en vista de que la democracia representativa no está dando las respuestas a los problemas actuales como la pobreza, el desempleo, la desigualdad, que se lo experimenta en mayor o menor medida en las distintas sociedades.

Es por esta razón, que el concepto de democracia sigue madurando y se genera la ampliación del mismo bajo un punto de vista más integral, en el que se critica posturas hegemónicas, además de defender la diversidad de culturas y valores. Ante esto, se plantea una democracia alternativa, más directa y vinculada a lo local. Es en estos espacios locales donde se genera una mejor cultura democrática y participativa, que se complementa con la democracia representativa en los espacios nacionales, instaurando esto la articulación y redistribución del poder a los ciudadanos.

El conflicto en democracia es analizado por Norberto Bobbio, desde una perspectiva interesante.

La teoría democrática toma en consideración el poder autocrático, es decir, el poder que parte desde arriba, y considera que la solución a este tipo de poder no puede ser más que el poder desde abajo. La teoría pluralista toma en consideración el poder monocrático, es decir, el poder concentrado en una sola mano, y considera que el remedio a este tipo de poder es el poder distribuido. (Bobbio, 1991: 72)

El autor en este sentido plantea que la lucha contra el abuso de poder tiene dos posturas, la primera contra el poder de arriba en nombre del poder desde abajo, y la segunda en contra del poder concentrado, en nombre del poder distribuido. Con esto lo que se busca es dejar de lado el poder vertical y autoritario y dar paso a una postura ascendente, desde donde la sociedad gane posiciones de poder.

A pesar de que Bobbio defiende la democracia representativa, plantea que ésta junto a la participativa son parte de una democracia integral, porque entre estas dos existe un “continuum”, que las complementa entre sí. Este autor plantea que, “donde no

es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa.” (Bobbio, 1991: 70) En definitiva, no se puede decir que existe solo democracia participativa o solo democracia representativa de forma pura, puesto que entre estas dos es difícil saber hasta dónde llega la una y hasta donde la otra, por lo que al final de cuentas terminan coexistiendo, inclusive en el ámbito local.

Al hacer copartícipe a la ciudadanía en la gestión de gobierno a nivel local, se crea la posibilidad de cometer menos errores puesto que muchas cabezas piensan mejor que una y a decir de José Luis Corragio se da paso a un sin número de saberes como el de los maestros, de los dirigentes barriales, pequeños, medianos y grandes empresarios, trabajadores, profesionales y líderes locales; quienes junto a técnicos y políticos asumen retos y responsabilidades para solucionar los problemas locales.

1.2. La participación ciudadana

La demanda de participación que se produce al final de la década de los setenta y durante toda la década siguiente: “se conecta directamente con la consolidación del llamado Estado Social o Estado del Bienestar y con la crítica de sus aspectos más negativos, en particular el predominio de las élites tecnocráticas públicas y privadas y su incomunicación con la sociedad.”(Curnil, 1997: 100)

La participación ciudadana en el Ecuador tuvo mayor fuerza a partir de la década de los ochenta, esto debido a que: “El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización que privilegió los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de “governabilidad” (Ortiz, 2004: 24). Sin embargo, el discurso democrático se convirtió en una careta para esconder el poder hegemónico de las familias tradicionales, que gobernaron desde la colonia, generando esto la institucionalización de la corrupción y el patrimonialismo en el sector público, por lo que en poco tiempo se pasó al desprestigio de lo político en la mayoría de países.

En la década de los noventa, los Movimientos de Identidad, son los que toman la batuta, en la revalorización del papel que los ciudadanos tienen que representar. Es por esto que “los movimientos ambientalistas, feministas y étnicos plantean críticas a la

pasividad y proponen el “empoderamiento, la participación en lo local y el autogobierno como ámbitos y estrategias dirigidos a enfatizar las responsabilidades ciudadanas” (Ortiz, 2004: 27). Esto es una clara crítica del retorno a la democracia, la cual no significó una participación real de la ciudadanía y una mejora en la calidad de vida.

Al analizar la participación, es necesario tener en cuenta lo que no es participar, razón por lo cual, es menester mencionar según Joaquín García Roca a la exclusión social, la apatía cultural y la movilización ciudadana; al mencionar exclusión social damos a entender que el ser humano ni forma parte ni toma parte en una sociedad.

La antítesis de una sociedad participativa es una sociedad excluyente, que tiene obturadas todas las puertas de entrada y los factores de inclusión [...] La apatía cultural es una forma de alienación de quién, formando parte de un colectivo no interviene en los asuntos que le afectan; es la limitación del ejercicio, por desaliento o escaso interés. (García Roca, 2004: 67)

La movilización ciudadana por su parte, según el autor es una técnica de intervención en la que priman solo la consecución de derechos, pero se deja de lado la responsabilidad personal, quedando esto en el reclamo de diversos sectores que una vez obtenidos sus logros dejan de participar, porque no existe un compromiso ciudadano.

Participar, por lo tanto, es un concepto que alude a dos cuestiones importantes, ser parte de y tomar parte en una acción. Al hablar de ser parte “la participación es el acto que muestra la pertenencia, el lugar donde el ser se convierte en arraigo y pertenencia [...] Tomar parte es incorporarse activamente a algo que se siente como propio, es verdaderamente mío, decidido y perseguido libremente. No es un formar parte inerte ni es un ser obligado a formar parte.” (García Roca, 2004: 69). El ser parte de algo nos viene dado desde el momento que nacemos, y el tomar parte es un acto de voluntad, en donde el ser humano puede participar, aunque esto no garantice la posibilidad real de decidir sobre los asuntos de interés público.

“La participación directa supone, por definición, prescindir de mediaciones, abriendo por ello una oportunidad a la manifestación de la voluntad de sectores que, en un principio, carecen de organización y recursos de poder, pero que tienen como único recurso su peso cuantitativo.” (Curnil, 1997: 93) Siendo aún más concretos se puede decir que participar “implica la posibilidad de los sujetos sociales de tomar parte en la

preparación de decisiones, en otras palabras contiene la posibilidad y capacidad de intervenir en forma directa en todo el proceso de decisión y en la ejecución de los asuntos que se relacionan con sus intereses.” (Barrera, et al., 1998: 85) Por esta razón, incluso a nivel local y mucho peor a nivel nacional, si la participación no incide en la toma de decisiones, puede convertirse esto en una “cortina de humo” donde los sujetos sociales se transformen en un instrumento de legitimación de las decisiones tomadas por aquellos que se encuentran en el poder de turno.

Ante esto, se puede caer en el juego de una participación instrumental, que ha sido difundida por algunos organismos internacionales y agencias de cooperación en Latinoamérica, en donde la participación “se dirige a utilidades específicas, vinculadas al gobierno y a la procura de sus propios intereses y a la realización de determinados fines. En este sentido, la participación tiene una función primariamente protectora, a los propios intereses.” (García Roca, 2004: 69) La participación desde esta mirada sería un medio o instrumento útil para conseguir solamente determinados objetivos en beneficio de la Institución y no necesariamente los de la ciudadanía.

Las formas de participación, según Nuria Cunnil y Esperanza González se los puede clasificar de la siguiente manera:

Participación comunitaria: acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de la vida cotidiana.
Participación Social: proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses [...] **Participación Política:** es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política [...] **Participación ciudadana:** es la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de los intereses sociales. (Barrera, 2007: 4)

Lo que se busca con este tipo de participación es la intervención directa de los sujetos sociales en las actividades públicas. A pesar de que esta clasificación toma a la participación ciudadana como otra forma de participación, Santiago Ortiz, plantea una propuesta interesante en la que “entiende la participación ciudadana no como un tipo diverso de participación, que niega a los otros, sino como un elemento que lo que hace

es darle una calidad diversa. La ciudadanía cualifica lo comunitario, lo gremial y lo político.” (Ortiz, 2004: 47)

El concepto de ciudadanía ha evolucionado, razón por lo cual, es necesario considerar tres dimensiones del concepto: la dimensión civil, la política y la social. “En el caso de la dimensión civil, se refiere básicamente a los derechos necesarios para la libertad individual; en lo político se refiere a la participación y al derecho de ser parte del poder político; en la dimensión social de la ciudadanía hace referencia al derecho, al bienestar y a la seguridad.” (Barrera, 2007: 243) Con respecto a la dimensión social es necesario recalcar que existe una ciudadanía social en déficit pese a la democratización política en América Latina, aunque para una gran mayoría ésta se encuentra limitada a la acción del voto obligatorio. En nuestro continente la pobreza y la desigualdad es un problema latente, puesto que lo que diferencia a América Latina del resto del mundo son las grandes asimetrías que existen entre ricos y pobres, por lo que el “44% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, con menos de 1 dólar al día; en 12 de los 18 países el desempleo tuvo un promedio superior al 10%, lo que significa que varios de nuestros países, incluyendo el Ecuador están exportando masivamente población.” (Memorias Fundación el Universo y PNUD, 2005, Democracias y Medios de Comunicación, Guayaquil: 19)

Es por esto, que el concepto de ciudadanía abarca estas tres dimensiones a nivel político, civil y social, las cuáles permiten establecer las garantías para que el ser humano, entendido como sujeto y no como objeto en la sociedad, alcance una vida mucho más digna, siendo esto una base para participar en igualdad de condiciones. “Los ciudadanos(as) existen en cuanto se autodeterminan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular del poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones.” (Ortiz, 2004: 42)

La participación desde esta mirada busca la consolidación de los derechos civiles y políticos, aunque la prioridad esta en los sociales. Como dice Nuria Cunnill, “no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que

ofrece una sociedad.” (Barrera, 2007: 243) No se puede hablar de responsabilidades ciudadanas si el Estado por su parte no cumple con los derechos sociales, para garantizar en una mínima forma, la posibilidad de participar en igualdad de condiciones, y digo mínima porque buscar la igualdad completa es una total utopía. A pesar de aquello, ésta es la lucha de las sociedades con grandes desigualdades, en donde el participar, el dar un grito de protesta o descontento, permite hacer visible una realidad que necesita ser modificada de manera urgente.

Es cierto que la participación ciudadana encontró mayor predisposición en los gobiernos locales, debido a algunas razones entre las que tenemos:

En primer lugar, la necesidad de una mayor legitimación de los poderes locales y Municipios los predispone a apoyar y colaborar con sectores sociales en procesos de desarrollo [...] En segundo lugar, la precariedad institucional de los organismos públicos locales y de pequeños Municipios, con su falta de recursos y con frecuencia también de iniciativas, encuentran en los proyectos y programas de desarrollo interés para fortalecerse políticamente y contribuir a su progreso. (Sánchez, 1997)

En definitiva, con estos argumentos, parece que los Municipios buscan desde la institucionalidad sus propios intereses, más que el de los ciudadanos a los que representan.

A este criterio, Juan Pablo Aguilar, añade que la participación ciudadana institucionalizada es un ficción debido a que “la pretendida participación, el supuesto poder popular, no están pensados para ser ejercidos desde la sociedad, sino a ser asumidos como una función del Estado; la sociedad no controla la actividad pública sino que es sustituida por la institucionalidad del Estado.” (Aguilar, 2009: 97)

Lograr una mayor democracia participativa es un trabajo arduo y difícil, puesto que como argumentan algunos autores no es sólo necesario la participación ciudadana, sino el respeto y la apertura desde la institución a estos procesos, por lo que se necesita: “**a.-** Un componente activo que comprende las actuaciones de la sociedad civil (Concienciación, educación, movilización social, exposición a la opinión pública, Etc.); y **b.-** Un componente institucional referido a la garantía de los derechos ciudadanos.” (Zanazzi, 2007: 54) En este sentido, participar a nivel local, no solo implica que los

ciudadanos se apropien de los procesos, sino, que desde las instituciones es necesario que se generen los espacios de apertura, democratización y cambio, para de esta forma poder concatenar los intereses de la sociedad civil (ciudadanos organizados que buscan dar respuestas a sus problemas y necesidades) y el Estado, bajo una visión integral de la sociedad.

La participación ciudadana, que se da en los Presupuestos Participativos a pesar de todo y en el fondo busca la redistribución del poder y los recursos hacia los grupos excluidos, siendo por esto causa de conflicto en los regímenes donde el poder se a mantenido concentrado en sectores cerrados; sin embargo, para conseguir una participación más real, es necesario el ¿para qué? de de las acciones. Esto significa, que los ciudadanos deben contar con información y un conjunto de capacidades, destrezas y criterios técnicos y políticos, además de la voluntad ferviente de participar para de esta forma poder elegir y exigir las mejores condiciones de vida.

Esto último, en vista de que uno de los problemas fundamentales al momento de participar es la falta voluntad participativa. Es decir “sin esa voluntad, los más elaborados textos constitucionales, los instrumentos más perfeccionados y la constante insistencia en el carácter participativo de las instituciones, no pasan de ser letra muerta.” (Aguilar, 2009: 229)

1.3. El Presupuesto Participativo

La historia del presupuesto participativo es de reciente data, puesto que se inicia en el año de 1989, en Porto Alegre, Brasil. Con el pasar de los años más de doscientos municipios en América Latina han adoptado este mecanismo de planificación y gestión local. El PP, como se lo conoce en Brasil tuvo un proceso previo antes de ponérselo en práctica en el cuál confluyeron algunos elementos para lograr el éxito, como por ejemplo una serie de movimientos sociales que se mantuvieron en pie de lucha contra las dictaduras.

Con este capital social en construcción, las organizaciones sociales de este país comienzan a fortalecerse y su protesta se convirtió en propuestas de políticas públicas, de participación y de control social. Esto marca una ruptura en la forma de relacionarse entre el Estado y la Sociedad Civil, sin embargo, responde a un contexto e historia

específico, debido a que de estas experiencias nace el presupuesto participativo, que luego se lo exporta al resto del continente por medio de organismos internacionales y de cooperación, los mismos que en algunos casos persiguen objetivos cuantitativos, antes que cualitativos.

El mecanismo del presupuesto participativo consiste en un conjunto de actividades a través de las cuales se van definiendo paulatinamente las demandas sectoriales, las prioridades de la comunidad, los criterios de asignación de fondos, y el programa de inversión del Gobierno local o regional mediante la participación de la gente. Por otra parte, el PP permite a la ciudadanía verificar y priorizar las obras a realizarse y en caso de que existan inconvenientes esta puede exigir el cumplimiento de las mismas. A pesar de aquello es necesario analizar que “los instrumentos participativos se convierten en pantalla de un poder capaz de organizar sectores sociales para legitimar sus actuaciones y hacerlas pasar como resultado de la voluntad general, de la participación activa de la ciudadanía” (Aguilar, 2009: 229)

Ubiratam de Souza, ayuda a esclarecer el concepto de Presupuesto Participativo, debido a que es difícil calificarlo y varía de acuerdo al contexto donde se lo aplique, sin embargo el autor plantea que:

“El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública.”(De Souza, Ubiratam. “Presupuesto Participativo. www.cigu.org/images/faq.pdf, visitado el 03-25-11)

Por otra parte, y complementando a esta definición Benjamín Goldfrank manifiesta: “el PP es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de un serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales” (Goldfrank, 2006: 04)

Tenemos que reconocer que estos conceptos de presupuesto participativo son propuestas planteadas como “deber ser”, porque desde otra mirada podemos decir que

con el presupuesto participativo “lo único que se ha hecho es separar una parte del presupuesto para que la gente decida lo que hace con él, mientras que los grandes temas del gasto siguen estando en manos de quienes siempre han tomado las decisiones.” (Aguilar, 2009:229) Con esto se manifiesta que la participación ciudadana es una ficción, ya que solo se la permite en ciertos niveles y sobre recursos limitados.

Las condiciones básicas para implantar el PP es la voluntad política para respetar los compromisos presupuestarios pactados. Otro aspecto importante, es la presencia y el interés de la sociedad civil, organizaciones o movimientos sociales, para que el proyecto tenga sentido en el largo plazo. Benjamín Goldfrank, por su parte recoge algunas condiciones previas para que se implemente de manera efectiva el PP como por ejemplo: “la voluntad política, el capital social, personal competente, tamaño reducido del municipio o distrito, recursos suficientes, plataforma legal que promueva la participación y descentralización política ya que las autoridades tienen que ser elegidas de forma democrática.”(Goldfrank, 2006: 07) Como se puede notar estas condiciones básicas son necesarias para la implementación del PP, aunque no es menester contar con todas estas variables de manera conjunta. Por otra parte cabe recalcar que sin algunas de estos elementos como la voluntad política o un capital social organizado por ejemplo, es quimérico esperar que el presupuesto participativo tenga éxito.

CAPÍTULO II Análisis del Contexto del Cantón Morona

El Cantón Morona está ubicado en la zona sur de la Amazonía; en el centro de la provincia de Morona Santiago. Este cantón comprende una superficie de 4.606,9 Km. El cantón limita al Norte: con los cantones Pablo VI y Huamboya; al Sur, con los cantones Sucúa, Logroño y Tiwinza; al Este, con el cantón Taisha y al Oeste, con las provincias de Chimborazo y Cañar.

La población del cantón Morona ha crecido de 7.008 habitantes en 1962 a 25.166 en 1990 y 31.379 en el 2001. Del total 15.489 son hombres y 15.881 son mujeres, que representan el 49.4% y 50.6 % respectivamente. La población urbana cuenta con 13.602 habitantes (45.61 %), que corresponde a la zona urbana de Macas y la población rural es de 17.777 habitantes (54.38 %), que corresponde a las 8 parroquias rurales en las que se divide el cantón según datos del INEC. En total en el año 2001, en Morona vivían 31.379 personas, lo que representó el 27% de la población de Morona Santiago y el 0,3% de la población nacional. Estos datos según el actual alcalde han variado notablemente, debido a que la ciudad de Macas crece a un promedio del 4,5% y el último censo es del 2001. Los grupos poblacionales menores de 14 años en conjunto representan el 42.45% de la población total, considerada así como una población relativamente joven. El porcentaje de población entre los 15 y 24 años corresponde al 19.68% de la población total.

El cantón Morona consta de 8 parroquias rurales las cuales son: 9 de Octubre, Cuchaentsa, Proano, Río Blanco, San Isidro, Sevilla, Sinaí, Zuñac; y un área urbana correspondiente a la cabecera cantonal, que es la ciudad Macas. Según el VI censo del INEC, la población de las parroquias del Cantón Morona es de 9 de Octubre 337 habitantes, Cuchaenza 1.443 habitantes, Proaño 1.175 habitantes, Macas 14.054 habitantes, Río Blanco 1.283 habitantes, San Isidro 755 habitantes, Sevilla 9.700 habitantes, Sinaí 834 habitantes, Zuñac 243 habitantes. Con estos datos se puede ver la clara concentración poblacional urbana frente a una zona rural despoblada.

Según el SIISE (Sistema de indicadores Sociales en Ecuador), la población indígena del Cantón es de 11.177 que corresponde al 30 %, siendo la parroquia de Sevilla y Cuchaenza las de mayor presencia indígena con el 63 % y el 9% correspondientemente.

El indicador de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el cantón Morona es del 68,6%. En el área urbana es de 36,6% y en el área rural de 93,1%. La cifra de 68,6% es menor a la media provincial que tiene el 75,8% y mayor con respecto a la media nacional que es del 61,3%. La extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas es de 10,2% en la zona urbana y 63,2 en la zona rural. Los indicadores de pobreza son evidentes y reflejan con mayor intensidad la situación en la que se encuentra el sector rural, especialmente la parroquia de Cuchaenza donde existe buena parte de la población indígena Shuar.

Estas cifras reflejan la dura realidad en la que se encuentra el sector rural de este cantón amazónico, y cómo las prioridades de los seres humanos como el agua, la vialidad y el cuidado de ciertas enfermedades preocupan de manera urgente a la población de esta zona. Es por aquello, que se da la migración interna desde las parroquias rurales hacia Macas la cabecera cantonal, buscando mejores condiciones de vida, trabajo o una mejor educación, lo que a su vez genera crecimiento desorganizado y grupos de población que pasan a vivir en peores condiciones que en el sector rural. Ante esta situación, se visibiliza la desigualdad en la que se encuentran poblaciones de territorios excluidos en donde la falta de los servicios públicos permite que se mantenga todavía el clientelismo político.

La población económicamente activa (PEA) corresponde al 38,84% del total de la población; siendo el 14,27% mujeres y el 24,56 hombres; mientras que la población inactiva (de 5 años y más) corresponde al 44,20 % del total de la población. El 83,85% que equivale a los 25.005 habitantes del Cantón, está comprendida entre edades que pueden ejercer actividades productivas; de este total el 43% corresponde a la población económicamente activa, y el 49% a la inactiva, por lo que se visibiliza en la estadística una fuerte tendencia hacia el desempleo.

El 36,74% del total de la PEA corresponde a las mujeres y el 63,25% corresponde a los hombres. El mayor porcentaje de la población económicamente activa trabajan por cuenta propia 47,19%; los hombres con 62,86% están más ocupados que las mujeres con el 37,13% en relación al total del PEA. Según los datos del plan de desarrollo estratégico del Cantón, existe un porcentaje alto de mujeres desempleadas, pero que podrían realizar labores domésticas con remuneraciones mínimas.

La mitad de la población económicamente activa 45, 79% está dedicada a la agricultura y ganadería, el 9,17% al comercio, el 7,41% a la administración pública y el 6,5% a la enseñanza. A pesar, de que la mayoría de la población se dedica a la agricultura y ganadería, no existe ninguna industria establecida en esta área, por lo que los productos de la zona no tienen valor agregado.

Según datos del último Censo del 2001, el cantón Morona tiene el 8,8% de analfabetismo, con 4,3% en la zona urbana y 12,9% en la zona rural. Este porcentaje esta por debajo de la media provincial 10 % y nacional 9%. A nivel cantonal, el mayor porcentaje de analfabetismo lo encontramos en las mujeres con 5,2 en el área urbana y 15,9 a nivel rural. Las cifras más altas están localizadas en el área rural y sobre todo en las parroquias mayoritariamente indígenas. Los pobladores manifiestan que a esta situación se añade la deserción escolar.

Los años de escolaridad para el Cantón es de 6,6%; la población del área urbana tiene un promedio de 8,5% y el área rural de 4,9%. Los hombres a nivel general llegan al 7,2% y las mujeres a los 6,1% en años de estudio. Según el INEC, en el Censo del 2001 el promedio de años aprobados por la población de 10 años y más (escolaridad media) para el Cantón Morona es de 6 años; para la zona urbana es de 7,4 años y para la zona rural de 4,8 años. Para hombres 6,3 y para mujeres de 5,8 años.

El Cantón Morona cuenta con un Hospital Provincial administrado por el Ministerio de Salud, con un área insuficiente y obsoleta: el IEES no dispone de un centro hospitalario para internación, no cuenta con los implementos médicos necesarios, no tiene con un horario de atención que satisfaga a sus usuarios, además de personal insuficiente. Los sub-centros de salud tienen carencia de equipamiento, no cuentan con insumos, ni medicamentos necesarios, lo que ayuda a que los principales problemas de salud persistan.

CAPÍTULO III Contexto para el Presupuesto Participativo en el Cantón Morona

La historia del presupuesto participativo es de reciente data, puesto que se inicia en el año de 1989, en Porto Alegre, Brasil. Con el pasar de los años más de doscientos municipios en América Latina han adoptado este mecanismo de planificación y gestión local. En el Ecuador, alrededor del 10% de los municipios cuentan con estos mecanismos participativos. Los cantones que implementan el PP se encuentran mayoritariamente en la Sierra y en la Amazonía.

Los municipios que se encuentran implementando esta metodología son los siguientes: Montufar, Ibarra, Cotacachi, Cascales, La joya de los Sachas, Quijos, Sigchos, Saquisilí, Archidona, Francisco de Orellana, Colta, Guamote, Morona, Sucúa, Taisha, Suscal, Cuenca, Nabón, Oña, el Pangui, Pindal.

El proceso de planificación estratégica en el Cantón Morona, inicia en el período administrativo 1996-2000 con el Lic. Ulvio Cárdenas del Movimiento Popular Democrático (MPD), donde se estructura el Plan de Desarrollo Local Participativo del Cantón Morona. En el año de 1998, llegó UNICEF a la Provincia de Morona Santiago para trabajar de manera coordinada junto a la labor que venían realizando los gobiernos seccionales, y de esta manera apoyar y asesorar en el sentido de que se encamine su inversión con un enfoque social y de derechos.

Uno de los principales problemas con los que se encontraron en la región Amazónica y el Cantón Morona es la falta de información. Ante esta situación, era difícil invertir con un criterio social y de derechos, puesto que no se sabía cómo se encontraba el Cantón y hacia dónde va; es por esto, que en el año de 1998-1999 se genera la propuesta del Sistema de Información Local (SIL) en coordinación con el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y con los Municipios Amazónicos.

En la etapa inicial de la planificación estratégica se da paso a la idea de un Plan de Desarrollo Cantonal, pero debido a la falta de acuerdos y consensos en el Consejo Municipal durante este período, el plan no es aprobado, por lo que no se lo lleva a la práctica y UNICEF (United Nations Children's Fund) se aleja del proceso.

En la siguiente administración (2000-2004) con el señor Washington Vallejo Garay, quién es un radiodifusor de la localidad se brinda un contexto de apertura para

dar paso a ciertos procesos de gestión local, esto en vista de que se encontraban nuevos directores departamentales y un consejo renovado. En esta coyuntura se valora el trabajo de planificación realizado en el período anterior y UNICEF regresa con sus técnicos para apoyar al Municipio, promoviendo el tema de gestión local participativa.

A finales del 2002, se discutía sobre la planificación del presupuesto para el 2003; es aquí donde se plantea la posibilidad de replicar la metodología del proceso participativo debido a que existía la voluntad política y el apoyo técnico de UNICEF. Un primer paso a dar en este periodo fue el de capacitar a nivel interno en la institución, debido a que desde sus inicios el proceso del presupuesto participativo tuvo oposición.

A pesar de todo este contexto político adverso, se logra instaurar el presupuesto participativo, como una medida de negociación que calma de alguna manera los ánimos de los sectores en oposición. En el 2002 se aprueba también una normativa que fue ratificada por el Consejo Cantonal sobre la metodología y reglas de juego para el PP. Posterior a esto se elabora el presupuesto del 2003 con alrededor de unas 70 comunidades que participaron el primer año.

2.1. Análisis Histórico del Presupuesto Participativo

2.1.1. Presupuesto Participativo 2002-2003

Una vez que se da visto bueno para la implementación del presupuesto participativo para el año 2003, se tomó en cuenta la base territorial para la elaboración del mismo, quedando pendiente la base temática para el ejercicio del presupuesto 2003-2004, bajo el criterio de que los elementos necesarios para ese análisis se realizarían durante la actualización del Plan de Desarrollo Cantonal.

Se determinó en este periodo que además de las reuniones por zonas y parroquias, se realicen grupos de análisis por temas, considerándose los siguientes: salud, educación, saneamiento ambiental, producción, vialidad, cultura, recreación, deportes, y ecoturismo, sin embargo, en el año 2003 quedó pendiente la implementación de la base temática por cuanto el presupuesto fue muy bajo, se implementó a finales del año y el equipo no estaba preparado para poderlo implementar. Esto es causa de que amplios sectores del Cantón Morona queden excluidos del primer intento por llevar a la práctica el presupuesto participativo.

Algunas de las dificultades que se experimentaron en este periodo según informes de la Municipalidad fueron: el hecho de que la metodología no fue revisada ni consensuada con los representantes de la población, por otra parte algunos concejales y funcionarios municipales no pusieron el interés adecuado para empoderarse del proceso. A nivel externo tampoco se cumplió a cabalidad con el rol de información hacia la ciudadanía, por lo que tanto a nivel interno y externo existía un desconocimiento profundo del proceso. Además, no se acordó ningún procedimiento para los barrios en proceso de legalización, por lo que no podían acceder al PP amplios sectores de la población urbana los cuales fueron excluidos. En el sector rural, no se actualizó la cobertura geográfica en la zona de frontera, ni se consultó las necesidades de ese sector que tienen en su mayoría población Shuar.

2.1.2. Presupuesto Participativo 2003-2004

Para el presupuesto participativo municipal del 2004, se plantearon dos estrategias metodológicas: una temática y otra de organización territorial. En lo temático se establecieron los ámbitos de desarrollo: Social-Cultural, Económico-Productivo, Territorial-Ambiental-Riesgos, Político-Institucional-Organizativo. En la organización territorial se dividió en áreas urbana y rural; dentro de cada una de estas áreas se estableció zonas y grupos de acuerdo a los criterios de ubicación geográfica, tamaño territorial y porcentajes de concentración poblacional. En el área urbana, a la ciudad de Macas se establecieron las siguientes zonas: Norte, Sur, Centro y Occidental. En el área rural, las parroquias grandes se dividieron en grupos: Sevilla Norte, Central, Sur, Suant y Mancusa (Transcutukú). En Cuchaenza se estableció el grupo 1 y 2. En las demás parroquias como Zuñac, 9 de Octubre, San Isidro, Proaño, Río Blanco y Sinaí se trabajaron como una sola zona, debido a la menor cantidad de población.

En el año 2004 el total del presupuesto municipal fue de USD 3.619.897, 54, para lo cual se destinó un 25,66% (929.179,78) para gasto corriente; 24% (950.126,95) en gasto de capital e inversiones o necesidades institucionales; 23,24% en obras inconclusas, obras de interés cantonal y proyectos; 24,86% se invirtió en el presupuesto participativo, siendo utilizado de este monto el 22,09% (800.000 USD) para la base territorial y el 2,77% (100.000USD) para la base temática, lo cual todavía continuaba siendo una pequeña porción para la gran tarea temática.

La distribución del presupuesto de acuerdo a la base territorial se la dividió de la siguiente manera: Macas recibió el 21,09% (171,654.92), Cuchaentsa acogió el 10.36% (84,293.38), Sinaí accedió al 9.75% (79,337.79), Sevilla Don Bosco tuvo el 41.10% (334,546.57), Río Blanco por su parte el 5, 59% (45,512.47), Proaño 4,56% (37,121.44%), San Isidro 3,56% (29.000.00), 09 de Octubre 3,19% (25,992.00), Zuñac 0.80% (6,500.00), llegando a un total de 813, 976.57%. Estas cifras reflejan que en la zona urbana se invirtió el 21, 09% (171, 654.92) y en la zona rural que están conformadas por 8 parroquias el 78.91% (642, 321.65) restante, siendo la parroquia de Sevilla Don Bosco, con mayoría de población Shuar la que recibió mayor asignación, aunque de todos estos recursos no hay datos certeros de que se cumpliera con la totalidad de la inversión.

La distribución de la base temática por ámbitos se la realizó de la siguiente manera: social-cultural 35.000 USD, económico-productivo 30.500 USD, territorial-ambiental-riesgos 15.500 USD, Político, institucional, organizativo 19.000 USD, completando 100.000 dólares de inversión según el plan de desarrollo cantonal.

A pesar de la apertura para la inversión social que brinda el Presupuesto Participativo, en este año se plantea una interrogante interesante: ¿La infraestructura escolar debe o no ponerse a consideración de las prioridades de los barrios y comunidades? Esto en vista de que para estos proyectos se necesitan muchos recursos económicos que con el PP no se los puede cubrir. Ante esta situación, la estrategia que podría darse es la definición de un presupuesto global para este rubro y la realización de convenios macro con la participación del Gobierno Provincial, la Dirección Provincial de Educación Hispana, la Dirección Provincial de Educación Bilingüe y la Dirección Nacional de Servicios Educativos (DINSE). No para la transferencia de recursos, ni para la intermediación en la ejecución de obras, sino para definir criterios de priorización de obras de infraestructura educativa cantonal y la corresponsabilidad de las instituciones involucradas en este tema.

En el año 2004 según los informes municipales se realizaron 6 rendiciones de cuentas entre el área urbana y rural, además de las que solicitaba la ciudadanía, pero esto generó un desgaste tanto de la participación de la ciudadanía, como la del equipo municipal. Es por esta razón, que para el siguiente año se pone en práctica una

reglamentación para el PP, donde se plantea dos rendiciones de cuenta en el año: la primera se da en el mes de septiembre cuando se informa el avance de ejecución de los proyectos y se entrega las prioridades en Asambleas Parroquiales y la segunda en el mes de noviembre cuando se realiza la Asamblea Cantonal donde se informa como está el avance de los proyectos; y, se valida lo priorizado con la entrega de la distribución del presupuesto participativo.

2.1.3. Presupuesto Participativo 2004-2005

El año 2004-2005 fue un año de elecciones para cambio de autoridades, lo que provocó que el proceso no se implemente adecuadamente. Este periodo fue crucial en la vida del PP, ya que fue un tiempo de transición administrativa; durante el inicio de esta transición se hizo todo el esfuerzo para que el gobierno entrante tenga la información necesaria para que continúe con el proceso, esto a través de reuniones de trabajo, ruedas de prensa y material informativo.

La coordinación del Plan de Desarrollo, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), y el Consejo de Desarrollo Cantonal juegan un papel importante en la sostenibilidad del proceso ya que este grupo de personas apoyaron para que se mantenga la forma como fue levantado el presupuesto del municipio, además que se respete lo priorizado.

La transición del gobierno municipal retardo la conformación de equipos para continuar el proceso, las nuevas autoridades desconocían el mismo, la participación de barrios no fue total, debido al momento político y electoral que se estaba viviendo, faltó mayor coordinación para levantamiento de información, no se proporcionó las facilidades logísticas y el Sistema de información local (SIL), no brindó la información necesaria para que se aplique la metodología adecuadamente, lo que provocó errores en la distribución del presupuesto.

En la administración del 2005-2009, asume la Alcaldía el Ingeniero Civil Rodrigo López, quién es un técnico, que intenta darle un toque profesional a su gestión; se da paso a profesionales jóvenes, que según informantes claves no logran asesorar de acuerdo a los ejes del plan estratégico participativo, además de no existir la voluntad política del ejecutivo para mantener el presupuesto participativo. El movimiento con el que llega al poder se lo denomina “MINGA” que responde al gremio de ingenieros

civiles y arquitectos de la localidad, además de tener dentro de sus filas a varios representantes del Club de Rotarios, del cual el alcalde es un delegado activo.

En los inicios del cambio administrativo no se quería continuar con el presupuesto participativo, sin embargo, las comunidades exigieron que se mantengan estos espacios, donde los pobladores podían reflexionar, discutir y opinar horizontalmente con los políticos de turno sobre cómo invertir de mejor manera los recursos económicos públicos, por lo que presionan para que el proceso continúe, dándose un incipiente empoderamiento ciudadano, además del cabildeo por parte de instituciones interesadas en que el proceso continúe.

A pesar de que el Presupuesto Participativo continúa en esta administración, los inconvenientes son graves debido en primer lugar a que el talento humano responsable de impulsar el proceso fue contratado hasta el 31 de diciembre del 2004, lo que provocó que poco a poco el proceso se debilite por la falta de empoderamiento del personal nuevo; tampoco hubo el involucramiento del personal de planta, esto por la desinformación a nivel interno de la metodología participativa.

Las falencias del proceso provocaron “que algunas comunidades decidan cambiar de prioridad de sus peticiones con frecuencias y en otras ocasiones trabajar clientelaramente dividiendo el presupuesto distribuido en cosas superficiales e inmediatistas.” (A1, entrevista, 2007)

Para el año 2005 se mantiene la asignación de 900.000 dólares: 800.000 dólares para la base territorial o geográfica y 100.000 para la base temática. El sector urbano que se concentra en Macas, estaba apático ante el proceso participativo y la zona urbana no estaba integrada, lo cual disminuía recursos para el desarrollo de la ciudad de Macas. Además, muchos líderes barriales no miraron con buenos ojos el PP, debido a que todo el presupuesto urbano se fue a la inversión en las obras para el mejoramiento del agua potable por lo que quedaron sin capacidad de gestión y recursos. Esto ante el trabajo más participativo de las juntas parroquiales, quienes contaron con la designación de sus recursos económicos para pequeñas obras en su territorio.

2.1.4. Presupuesto Participativo 2005-2006

Para el presupuesto participativo 2006 se incrementó a 1'000.000 dólares para consulta: \$900.000 para base territorial y \$100.0000 para la base temática y atención a grupos vulnerables.

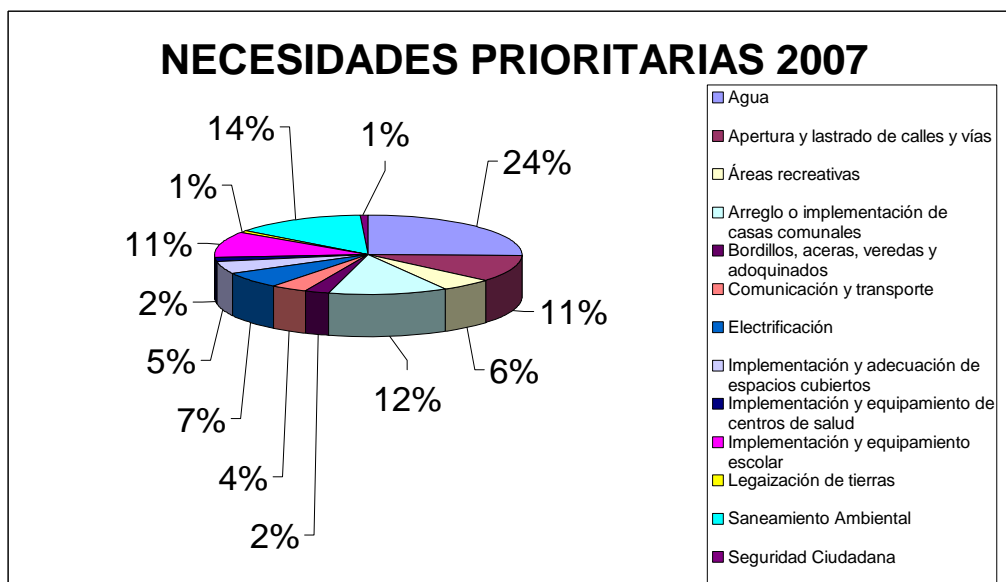
Este proceso toma fuerza y es liderado por los directores departamentales y el apoyo de la coordinación del Plan de Desarrollo y la comisión financiera. Se plantean algunas variaciones al proceso como: dejar que los líderes parroquiales asuman su rol y que estos sean protagonistas de su propio desarrollo; es así que son ellos quienes se organizan y levantan la información, la misma que era entregada el día de realización de la Asamblea Parroquial en donde se comunicaba el avance de ejecución de las prioridades (rendición de cuentas).

A finales del año 2006, el movimiento “MINGA” que se encontraba en el poder, experimenta un proceso de desgaste prematuro, razón por la cual no existe concejales de este sector en las elecciones de este año, siendo sectores como el Movimiento Popular Democrático MPD, Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik, Sociedad Patriótica (SP) y el Movimiento Fuerza Amazónica (MIFA), quienes se insertan en esta nueva coyuntura y apuntalan a favor del plan de desarrollo estratégico participativo del cantón, trabajado en la administración pasada. Sin embargo, como se continúa con el proyecto de agua potable para la ciudad de Macas, los recursos de la zona urbana del PP se los destina para este fin nuevamente.

2.1.5. Presupuesto Participativo 2007

Los criterios utilizados para la distribución de recursos económicos en este año fueron: el 20% para gastos prioritarios; el 30% para necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 50% tomando en cuenta la población, dando un mayor puntaje a las cabeceras parroquiales y barrios de la ciudad en vista de la mayor concentración poblacional.

Las necesidades prioritarias en el 2007 estaban distribuidas de la siguiente forma:



1. Fuente: Ilustre Municipio del Cantón Morona

En la verificación de las obras, se puede observar que las mismas no se cumplen de acuerdo a lo planificado y no están solucionando las necesidades prioritarias, es por esta razón que muchas obras se quedan rezagadas, en vista de que los recursos son limitados y las necesidades amplias.

Al no cumplir con la planificación estratégica y la utilización del PP, la comunidad, los barrios y la dirigencia quedan descontentos, se vuelven apáticos y por otra parte, existe un efecto en la organización de la ciudadanía puesto que el papel de los dirigentes queda reducido a cero, y las críticas se multiplican porque pasan a ser vistos como los incapaces de gestionar lo que ya se encuentra establecido.

Esto ha generado la apatía de muchos presidentes barriales, debido a que en un inicio se trabajaba en sesiones por largas horas para priorizar los recursos, en donde se priorizaba cierta obra, se analizaba la situación básica insatisfecha, pero llegaba luego el concejal y este lo encaminaba desde su interés particular. (B1, entrevista, 2008)

Ante esta situación, el siguiente año se dejaba de convocar a las sesiones, en vista del incumplimiento por parte de las mismas autoridades municipales. El presidente del barrio universitario comenta: “tenemos poder de convocatoria, pero por parte del

alcalde solo hay ofrecimientos, y en la práctica en este barrio no ha caminado un metro de vereda, alcantarillado, aguas lluvias, razón por lo cual la gente se cansa y cuando se la convoca nuevamente, ésta ya no quiere perder el tiempo.” (C1, entrevista, 2008)

Otro problema grave que se mantiene en la ciudad de Macas o el sector urbano es que:

La federación de barrios a bajado su nivel organizativo, debido en gran parte a la misma dirigencia de la federación, puesto que no organiza, no motiva, no gestiona, no hace un seguimiento de las obras y peor aún de la vida de los barrios, siendo esto una de las causas para que haya desmayado la participación activa de la ciudadanía y de los dirigentes barriales también. (C1, entrevista, 2008)

Es por esto, que se podría comentar que al no estar organizados como federación, las dirigencias barriales han perdido la fuerza para poder presionar a favor de sus propuestas. Existe, además, otro inconveniente con respecto a la organización barrial:

Muchos temas son politizados y no se los ciudadaniza. Al politizarlos se cae bajo los intereses de los políticos de turno y de los protagonistas barriales, que ven sus intereses personales y no la solución ciudadana, dando paso a un clientelismo reduccionista, cuando la participación ciudadana se encuentra en la negociación continua, para luego dar paso al acuerdo y posteriormente el cumplimiento del mismo. (D1, entrevista, 2007)

Por otra parte, se manifiesta que “la participación en los barrios en la ciudad de Macas es muy baja debido a que la obra que ellos piden es por sobre los 10.000 dólares, mientras que en las parroquias, con menos recursos se puede hacer muchas cosas más.” (E1, entrevista, 2008) Esto permite entender entre líneas que para la obra pública en la zona urbana, no es suficiente el escueto presupuesto que se asigna a los barrios, teniendo estos que esperar algunos años para acumular los recursos y así poder realizar su obra prioritaria, provocando un desgaste político tanto para líderes barriales como para los que administran la cosa pública, repercutiendo en la participación ciudadana.

Este problema, también, se visibiliza en el sector rural, en vista de que por la metodología del PP al momento de priorizar ciertas obras que tienen costos elevadísimos, como un puente de USD 60.000 o más; los recursos no alcanzan por lo

que si la comunidad tiene dentro de su presupuesto sólo USD 12.000 por año, la obra simplemente no se realiza.

Por lo tanto, se necesita normar el PP, en el sentido de cómo priorizar o qué tipo de obra realizar en las comunidades con limitadas y excesivas necesidades de infraestructura, o las que tienen escasa población (menos de 10 familias) y otras con gran concentración poblacional.

La ciudad de Macas, por ser la cabecera provincial y cantonal, funciona como centro administrativo de la provincia, y es donde encontramos la mayoría de sedes, gremios y sindicatos. De acuerdo con las investigaciones existe 33 organizaciones territoriales de base: Juntas parroquiales, comités barriales, organizaciones de segundo grado, entre otras. En los registros del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES existen alrededor de 158 organizaciones con personería jurídica, dentro del cantón Morona. A pesar de aquello, según la observación y entrevistas realizadas los niveles de actuación de los actores, están centrados en aspectos sectoriales, a partir de donde plantean sus reivindicaciones y sus coordinaciones; sin embargo, la posibilidad de sostener iniciativas colectivas no es una constante o en el mejor de los casos tiene poca duración, razón por lo que no les ha interesado el PP o se han mantenido apáticos al mismo.

El Municipio de Morona ha logrado desarrollar mejores vínculos con los ciudadanos del área rural, gracias a las constantes reuniones participativas con las juntas parroquiales para conocer sus necesidades, además, del hecho de que con menos recursos sí se puede solucionar algunas problemáticas sociales y de infraestructura.

IV CONCLUSIONES

- La participación ciudadana, dentro del presupuesto participativo, es una propuesta interesante de acercamiento entre la institución y la ciudadanía; además de la posibilidad de acceder a recursos del Estado para priorizar las obras de desarrollo. Sin embargo, el PP en el cantón Morona es una propuesta que no ha pasado de ser consultiva, puesto que la decisión final siempre se la tomó desde la institución, generando un debilitamiento antes que un fortalecimiento al proceso de participación ciudadana en el Cantón.
- Los recursos económicos asignados para el PP han sido incipientes, y la distribución por ende es mucho más reducida entre los diversos actores, por lo que las obras son de bajo impacto dentro de la problemática urbana y de mediano impacto dentro de la zona rural.
- Una de las problemáticas más graves de este proceso, es que existe un desconocimiento tanto a nivel interno (municipalidad) como externo (ciudadanía del cantón morona) del “presupuesto participativo”. En primer lugar, debido a la falta de difusión eficiente y oportuna de información; por otra parte los cambios de personal que se dan con cada nueva administración no permiten que personas con experiencia continúen al frente de estas actividades, provocando falencias al proceso.
- Es necesario, por parte del representante ejecutivo de la municipalidad la voluntad política para acercarse, escuchar y dar paso a ciertas propuestas ciudadanas. En segundo lugar, es importante contar con una comunidad que tenga organizaciones estructuradas que trabajen en el largo plazo, y no solo bajo lineamientos sectoriales, razón por lo cual los compromisos se dispersan a medida que pasa el tiempo y no se logra concatenar un trabajo coordinado entre Municipio y ciudadanía.
- Es importante, recalcar que los presupuestos participativos en el Ecuador en muy pocos casos han sido procesos impulsados desde las bases, por lo que responden más bien al apoyo de la cooperación internacional, la cual inserta estos mecanismos de participación en los Gobiernos Municipales. Una vez instaurada

la metodología, la sociedad civil ha tratado de apropiarse y acercarse a la institución pública debido a la política del que no participa no recibe recursos o en el mejor de los casos recibe menos, siendo esto una excusa para priorizar las obras que convienen a la institución.

- Es trascendental recalcar que el tema de la participación ciudadana para solucionar los problemas sociales básicos con los que cuenta la población, ha venido de más a menos en el cantón Morona. Esto en vista, de que no se respeta los acuerdos y las propuestas planteadas desde la misma población. Ante la falta de organización, empoderamiento y participación ciudadana, los actores se encuentran a merced de la voluntad política de las autoridades de turno.
- Los actores y sus organizaciones están centrados en aspectos sectoriales, a partir de donde plantean sus reivindicaciones y sus coordinaciones; sin embargo, la posibilidad de sostener iniciativas colectivas no son una constante o en el mejor de los casos tienen poca duración. Existe reglamentos para exigir la formalización de las organizaciones, pero algunas se agrupan para proyectos específicos y partidistas, por lo que luego se disuelven o disminuye su participación.
- Existe conflictos entre los barrios legalizados y los que no lo están en la ciudad de Macas, puesto que estos no pertenecen a la federación de barrios y por lo tanto no perciben recursos del presupuesto participativo, siendo excluidos. Es por esto, que los liderazgos locales no logran responder a los intereses colectivos; no han logrado consolidarse para generar consensos y sostener acuerdos que sienten las bases para el desarrollo local.
- La organización de los barrios en la zona urbana, ante los continuos incumplimientos por parte de la institución municipal se han venido debilitando, debido a que no existe un trabajo coordinado en donde se tome en cuenta las peticiones de los ciudadanos y la planificación establecida en el presupuesto participativo. Por otra parte, se visualiza que el factor de las necesidades básicas insatisfechas es muy importante, por lo que la gente de la zona rural tiende a organizarse y ser mucho más solidarios, para en alguna medida poder subsanar su grave problemática social.

- En la metodología de PP, se asignan escasos recursos económicos, los cuales tienen que ser acumulados por algunos años, para poder dar cumplimiento con la obra priorizada, generando esto un desgaste a la misma participación de la ciudadanía.
- Se recalca que el trabajo de las Juntas Parroquiales ha pasado desapercibido, siendo necesario por su parte que se fortalezcan debido a que éstas juegan un rol primordial al momento de organizar, buscar alternativas a los problemas y generar espacios de comunicación para que la ciudadanía participe de manera activa.
- Se reconoce que la participación del sector indígena hacia el Gobierno Municipal de Morona es muy escueta, y peor el acercamiento desde la institución hacia los grupos organizados como la Federación Shuar u otros. Esto permite visibilizar las diferentes lógicas que mantienen los Shuar y los mestizos con respecto al desarrollo. Además, en base a las observaciones realizadas, el Municipio cuenta con un solo concejal del sector Shuar que responde a la parroquia de Sevilla Don Bosco, y los demás representan a Macas existiendo asimetrías de representación.
- Los grupos poblacionales menores de 14 años en conjunto representan el 42.45% de la población total, considerada así como una población relativamente joven. El porcentaje de población entre los 15 y 24 años corresponde al 19.68% de la población total. Sin embargo, en las entrevistas y documentación revisada no existe un porcentaje de recursos económicos del PP para este sector de la población. Los pocos recursos que se asignan por parte de la unidad de desarrollo y cultura a los jóvenes, no se los han utilizado durante estos últimos años para ningún tipo de proyecto o iniciativa.

Bibliografía

Aguilar, Juan Pablo, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (2009) *La Cuarta Función del Estado, "La Nueva Constitución del Ecuador"*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editorial Nacional.

Aguilar, Juan Pablo (2009) *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos* Quito-Ecuador, Ediciones Abya-yala.

Assies, Willen (2003) *Gobiernos Locales y Reformas del Estado en América Latina*, México, Colegio de Michoacán.

Barrera, Augusto (1998) *Participación, descentralización y gestión municipal*, Quito, Ciudad Centro de Investigaciones.

Bobbio, Norberto (1996) *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1991) *El futuro de la democracia*, Turís, Giulio Einaudi editores.

Bonnenninger, Edgardo (1995) *Reforma y Modernización del Estado en América Latina*, Santiago, ILPES.

Curnill, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

Elizalde, Antonio (2003) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Santiago de Chile, ILPES.

Goldfrank, Benjamín (2006) *Los procesos de presupuesto participativo en América Latina, éxito, fracaso y cambio*, Revista de Ciencia Política vol. 26 número 002, 2006.

García, Joaquín (2004) *Políticas y Programas de Participación Social*, Madrid, Editorial Síntesis S.A.

Chaves, Ana Claudia y María Do Carmo, *Presupuestos Participativos: Proyectos Políticos, cogestión del poder y Alcance Democrático*.

Norris, Pippa (2002) *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*, Cambridge, Universidad de Harvard.

O'Donnell, Guillermo (1997) *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Orellana, Gabriela (2007) *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, ESPAE.

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

Ortiz, Santiago (2004) *El proceso de participación para el desarrollo de Cotacachi*, Quito, FLACSO.

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

Ramírez, Franklin (2001) *La política de desarrollo local*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad.

Sartori, Giovanni 2003 *¿Qué es la democracia?* México, Taurus.

Sanchez, José (1997) *Diálogos, Enfoque Participativo para el Desarrollo Rural*, Quito, Ediciones CAAP.

Precedo, Andrés (2004) *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*, Madrid, Ediciones Síntesis,.

Taylor, S. J. y Bogdan, R (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Zanzzì, Fabricio (2007) *La división territorial político-administrativa con base en la participación ciudadana*, Milagro-Ecuador, Universidad Estatal de Milagro.

GRAFICOS

1. Fuente: Ilustre Municipio del Cantón Morona

DOCUMENTOS

Aceves, Jorge (1995) *Actores sociales emergentes y nuevos movimientos sociales*, Ciudades, No 25, RNIU.

Barrera, Augusto (2007) *La Participación en el debate político y constitucional actual*, Ecuador Dialoga, Septiembre 07 del 2007, Cotacachi-Ecuador.

De Souza, Ubiratam (2008) *Presupuesto Participativo*, www.cigu.org/images/faq.pdf, 01/12/08.

Memorias de las actividades del proyecto Fundación el Universo, Democracias y Medios de Comunicación, Guayaquil, 2005.

ENTREVISTAS

A1 Entrevista realizada el 10 de Marzo del 2008

B1 Entrevista realizada el 03 de Marzo del 2008.

C 1Entrevista realizada el 05 de Marzo del 2008.

D1 Entrevista realizada el 04 de Noviembre del 2007.

E1 Entrevista realizada el 08 de Diciembre del 2008.

ANEXOS

Nómina de entrevistado

Miguel López, Técnico de UNICEF

Javier Garbay, Técnico responsable del presupuesto participativo en el cantón Morona

William Rivadeneira, Presidente del Barrio Juan de la Cruz

Emiliano Tintín, Presidente del Barrio Universitario

Ab. Rubén Madero, Veedor Ciudadano

Roberto Cueva, Director del Departamento de Desarrollo Social del Municipio de Morona

Ing. Rodrigo López, Alcalde del Cantón Morona

Determinación de Zonas Territoriales en el Cantón Morona para el Presupuesto Participativo

ZONAS		ÁREAS	CANTIDAD	
URBANA		1. NORTE	6	
		2. SUR	6	
		3. CENTRO	9	
		4. OCCIDENTAL	4	
RURAL	SEVILLA	5. NORTE	21	
		6. CENTRO	6	
		7. SUR	8	
		8. TRANSKUTUKU	2	
		CUCHAENTZA	9. GRUPO 1	9
			10. GRUPO 2	7
		ZUÑAC	11.	1
		9 DE OCTUBRE	12.	1
		SAN ISIDRO	13.	2
		PROAÑO	14.	4
		RÍO BLANCO	15.	9
		SINAI	16.	6
TOTAL			102	

INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN (AME)

Análisis cuantitativos del Municipio de Morona

	Indicadores.	Puntaje máximo	Resultado bajo	Resultado medio	Resultado alto
Participación y Tejido Social	11	33	0 - 11	12 - 22	23 - 33
Planificación	15	45	0 - 15	16 - 30	31 - 45
Gestión del plan	10	30	0 - 10	11 - 20	21 - 30
Capacidad institucional	16	48	0 - 16	17 - 32	33 - 48
Articulación nacional	8	24	0 - 8	9 - 16	17 - 24
Total	60	180	0 - 60	61-120	121-180

	Indicadores	Puntaje máximo	Número	Porcentaje
Participación y tejido social	11	33	11	33,3%
Planificación	15	45	13	28,8%
Gestión del plan	10	30	7	23,3%
Capacidad institucional	16	48	21	43,75%
Articulación nacional	8	24	3	12,5%
Total	60	180	55	30,5%

Consolidación	Resultado	Sobre	Porcentaje
Articul. Nacional	3	24	12,5%
Capacidad Instit.	21	48	43,75%
Gestión	7	30	23,3%
Planificación	13	45	28,8%
Tejido Social	11	33	33,3%
Total	55	276	30,5%

INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN (AME)

HERRAMIENTA DE APLICACIÓN

PARTICIPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL

No	Indicador	Descripción de la situación	Calif.
1	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad y diversidad	Existe un mapa de actores y bajo ordenanza el departamento de Desarrollo Local, está encargado de anualmente recolectar nueva información	1
2	Nivel organizacional de los actores sociales representativos	Más del 50 % de actores está organizado pero no se les da espacios de poder.	2
3	Nivel de formalidad en la constitución y representatividad de las organizaciones	Existe ordenanzas y reglamentos para exigir la formalización de las organizaciones, pero algunas se agrupan para proyectos específicos y luego se disuelven o disminuye su participación. Además, muchos líderes ante la falta de respuesta de la municipalidad dejan de participar y ya no son representativos.	1
4	Porcentaje de mujeres en cargos de dirigencia social	La mujer tiene un rol político fuerte y se encuentra en puestos clave en la zona urbana, además de ejercer su influencia como dirigentes a nivel rural.	2
5	Existencia de instancias permanentes de coordinación y participación de actores en el desarrollo local	Se ha consolidado esta instancia de coordinación, pero no convoca, no tiene el apoyo del Gobierno Local, razón por la cuál no tienen un espacio.	1
6	Porcentaje de mujeres participando en instancias locales de toma de decisiones	Existe una participación desde ciertos puestos políticos, existe mayor participación en la zona rural, debido a que cuentan con más tiempo y existe mayores necesidades.	2
7	Instancias permanentes de participación de mujeres en la concertación local		0
8	Alianzas estratégicas con actores externos en función de una visión concertada del desarrollo local	Existen alianzas estratégicas y proyectos con instituciones como el MAGAP, CREA, la GTZ, ECORAE, Fundación CHACKUAP y Fundación Natura para emprender acciones en el mejoramiento de la calidad de vida del agricultor, pero al hacer todos un poco de lo mismo no hay a quien responsabilizar.	1
9	Capacidad de liderazgo y sostenimiento del proceso por parte de los actores sociales	El nuevo gobierno que inició en el 2005, ha paralizado este proceso, puesto que no impulsa estos mecanismos participativos ya establecidos, por otra parte los barrios y ciertas organizaciones han dejado de participar.	0
10	El plan cantonal refleja los planes parroquiales	Existe articulación en la planificación entre el plan parroquial y cantonal, sin embargo, el plan no se lo ha respetado.	1
11	Participación de niños, niñas y jóvenes en el plan	No existe delegados en el Consejo Cantonal de Desarrollo, pero no se impulsa su asistencia y participación.	0
Total sobre 33			11
Porcentaje			33,3%

PLANIFICACIÓN LOCAL

No	Indicador	Descripción	Calif.
12	Existencia de un mapa de actores sociales que considere la representatividad en la participación local en el proceso de desarrollo cantonal	Existe un mapa que contiene una gran mayoría de actores, donde participaron las asambleas parroquiales y barriales, pero en la administración actual no han sido tomados en cuenta o el proceso se debilitó. En la administración anterior se utilizó como estrategia la entrega de recursos de acuerdo al nivel de participación.	1
13	Existencia de un diagnóstico local basado en información confiable y actualizada	Existe el sistema SIL (sistema de información local) Se levanto base de datos, recolecto documentos de instituciones, entrevistas, y referencia de actores etc.	2
14	Existencia de una visión estratégica del desarrollo cantonal	La visión no ha sido concertada y se mantiene la visión, misión y objetivos de la administración anterior establecidos en el plan de desarrollo cantonal	0
15	Existencia de líneas estratégicas en relación con la visión del desarrollo cantonal, fundamentada en análisis socio-demográfico	Existencia de líneas que están definidas, y de forma transversal atienden a diversos temas. Además, las líneas estratégicas responden al ámbito social, económico, político, productivo, organizacional.	2
16	Existencia de políticas o líneas de acción que apoyen la inclusión de la dimensión de género en los procesos	Existen políticas que incluyen la dimensión de género, incluso existen ordenanzas que articulan este tema, pero no se las respeta.	1
17	Incorporación de elementos de identidad e interculturalidad en el plan	Asume y se reconoce la diversidad de identidades culturales, sin embargo, los actores que deberían tomar la bandera en el tema intercultural muestran poco interés.	2
18	Identificación y adecuación de los proyectos	Los proyectos se los ha estado realizando según la conveniencia institucional y no se ha escuchado a la ciudadanía.	1
19	Nivel de aporte económico, social y territorial del plan	En la actualidad no existe	0
20	Nivel de preocupación e impacto ambiental positivo	Se crea una unidad ambiental con algunas personas a cargo para coordinar los proyectos, pero faltan recursos.	2
21	Existencia de un plan de riesgos ambientales estrechamente relacionado con el Plan	Existe una zonificación de la ciudad, donde se encuentran visibilizados estos sectores de riesgo	1
22	Incorporación de proyectos de salud sexual y reproductiva en el plan	Se describe algunos problemas de salud sexual, pero no se incorpora ningún proyecto específico.	0
23	Existencia de un plan estratégico y articulado de	Existen proyectos aislados que se trabajan con la Dirección de Salud, pero con escasos recursos.	1

	salud		
24	Porcentaje del presupuesto municipal asignado a proyectos del Plan	El presupuesto asignado al plan en estos últimos años (2006-2007) no se los ha visto debido a que todos estos recursos se los puso para el proyecto de agua potable para la ciudad.	0
25	% presupuesto asignado a proyectos en beneficio de niños, jóvenes, mujeres, 3a edad, grupos vulnerables, en riesgo y con capacidades disminuidas	Existe recursos económicos asignados a los jóvenes en el presupuesto municipal, sin embargo, estos no se los entrega, utilizándose para otros fines.	0
26	Porcentaje de recursos municipales en proyectos con perspectiva de género	No se ha tomado en cuenta	0
			Total sobre 45
			13
			Porcentaje
			28,8%

GESTIÓN DEL PLAN

No	Indicador	Descripción	Calif.
27	Número de proyectos del plan en ejecución respecto al total de proyectos diseñados	No se cuenta con todos los recursos para ejecutar los proyectos del plan, porque existe una dependencia del Estado Central, por lo que se prioriza los más importantes	1
28	Proyectos ambientales en ejecución y con resultados	Existe una unidad trabajando en el tema y se habla de descentralizar esta área, sin embargo los recursos son limitados.	1
29	Logros de enfoque intercultural y fortalecimiento de identidad local en los proyectos	Si existen proyectos específicos, sin embargo todavía existe conflicto de tierra entre los shuar y los colonos, incluso PACHACUTIC se encuentra dividido y no juega un rol político importante en este tema. Las comunidades Shuar han recibido recursos para proyectos de desarrollo, y no se han tratado estos temas, además de existir la percepción de corrupción y falta de resultados claros de la ayuda recibida.	1
30	Cantidad de presupuesto ejecutado en función del Plan	No se ha utilizado los recursos para seguir la planificación	0
31	Participación de actores en la ejecución y decisiones de gestión de los proyectos	Existe participación, pero a la misma no se le toma en cuenta al momento de tomar una decisión	0
32	Inclusión de niños, niñas, jóvenes y personas de la tercera edad en la gestión de los proyectos	La participación es muy escueta	0
33	Número de proyectos que se gestionan con apoyo de otras entidades y actores sociales	Existe un aporte de otras entidades en al menos un 10% al presupuesto	1
34	Si existe un sistema de monitoreo o seguimiento de la gestión del plan	Existe un sistema de monitoreo con una sola persona a cargo del monitoreo de los proyectos	1

35	Existencia de mecanismos de información del gobierno local a la sociedad civil sobre proyectos y cuentas	Existe personal que se encarga de la actividad comunicacional, sin embargo no son profesionales y no tienen la experiencia adecuada. Además, las asambleas no se la realizan con periodicidad de la administración anterior, en donde se rendía cuentas a la ciudadanía.	1
36	Existencia de mecanismos institucionalizados de exigibilidad en la ejecución del plan	La asamblea cantonal es la encargada de exigir respuestas ante los reclamos de las organizaciones a las cuales representa, pero esta no está cumpliendo su función.	1
Total sobre 30			7
Porcentaje			23.3%

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

No	Indicador	Descripción	Calif.
37	Presencia del alcalde en las actividades fundamentales de construcción y ejecución del plan	El alcalde, conoce del plan, pero no trabaja en función de este.	0
38	Decisiones del Concejo Municipal apoyando el plan	Existen nuevos concejales, que han logrado una mayoría y se encuentran retomando el plan de desarrollo cantonal	2
39	Si la estructura y procesos administrativos del municipio facilitan la gestión del plan	Se realizó un reingeniería del personal anterior al plan, pero el consejo no dio paso a todos los cambios recomendados. Con la puesta en marcha del plan se han creado nuevas unidades que responden al mismo, pero la estructura sigue siendo antigua.	1
40	Técnicos municipales capacitados en análisis de información socio demográfica para planificación	Existe una persona encargada de este trabajo	1
41	Existencia de una instancia municipal dedicada al ambiente con capacidad técnica	Existe una unidad, y dos personas que se encargan de esta actividad	1
42	Porcentaje de mujeres ejerciendo cargos en la municipalidad	Existe un alto porcentaje de directivas mujeres, al igual que concejalas y empleadas.	2
43	Número de ordenanzas dictadas para facilitar el proceso y el plan locales	El plan se encuentra bajo ordenanza	2
44	Existe una política y mecanismos de mejoramiento institucional	Se planteó una política recientemente	2
45	Existen políticas de capacitación al personal municipal	Las actividades de capacitación aisladas y no de acuerdo a las necesidades institucionales.	1
46	Existencia de sistemas catastrales	La ley establece la actualización del catastro urbano y rural, sin embargo el catastro urbano esta actualizado completamente, y del rural todavía falta un gran porcentaje.	2
47	Capacidad de generar ingresos propios	Los ingresos están alrededor del 10% y se esta trabajando bajo ordenanza en el levantamiento de recursos diferenciado.	1

48	Grado de uso y conocimiento de sistemas de información	Solo contabilidad trabaja con el Ministerio de Finanzas, pero no existe una cultura para tomar decisiones en base a la información y de forma técnica.	1
49	Existencia de mecanismos de evaluación de resultados	Se evalúa teóricamente desde la asamblea cantonal y parroquial las obras	1
50	Si el plan y su gestión registran proyectos directamente vinculados a las competencias asumidas	Se encuentra en un proceso inicial	1
51	Nivel de relación entre mesas de concertación y la gestión del plan	Se esta preparando una mesa de concertación a nivel local con todos los actores.	1
52	La municipalidad cuenta con recursos tecnológicos adecuados para su gestión	Se cuenta con los recursos tecnológicos, pero las capacidades del personal son limitadas en su uso, provocándose un monopolio de la información por el jefe del área informática.	2
Total sobre 48			21
Porcentaje			43, 75%

ARTICULACIÓN A SISTEMAS NACIONALES

No	Indicador	Descripción	Calif.
53	Convenios de asociación con otros municipios	Existen convenios a nivel interno en el cantón, y a nivel externo estos son mínimos aunque existen algunas mancomunidades para proyectos específicos de agua potable por ejemplo.	1
54	Participación en programas regionales	No existe coordinación con el Consejo Provincial, y por el contrario se percibe un ambiente de competencia con el municipio.	1
55	Número de convenios, programas y proyectos con el Consejo Provincial y organizaciones de desarrollo regional	No existe coordinación con el Consejo Provincial, y por el contrario se percibe un ambiente de competencia con el municipio por los réditos políticos.	0
56	Articulación del proceso a organizaciones nacionales vinculadas con interculturalidad, género, ambiente y generación	No existe coordinación a nivel nacional	0
57	Número de acuerdos entre el municipio y el gobierno central para asumir nuevas competencias sustentadas en el plan	Se asume turismo y medio ambiente, pero no funciona porque no se proporciona los recursos necesarios	1
58	Participación del municipio y su plan en el plan provincial	El Consejo tiene un plan general, y no se coordina con los municipios de la provincia	0
59	Número de convenios con entidades nacionales responsables de sistemas de información	No existe	0
60	Correspondencia del	Se asigna el presupuesto de acuerdo a lo que corresponde, pero estos no	0

presupuesto nacional con el presupuesto del plan cantonal.	tienen relación con el plan local	
		Total sobre 24 3
		Porcentaje 12,5%

Fotografías de Asambleas para el Presupuesto Participativo 2007, en el sector rural.

