

HERRAMIENTAS DE GOBERNABILIDAD: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GADS BABAHOYO



Leonardo Javier Nagua Bazán
Washington Alfredo Camacho Villota
Luis Xavier Ramírez Gómez

Leonardo Javier Nagua Bazán
Washington Alfredo Camacho Villota
Luis Xavier Ramírez Gómez

Gobernabilidad y participación ciudadana:
GADS de Babahoyo

Autores:

Leonardo Javier Nagua Bazán
Facultad de Administración, Finanzas e
Informática

Universidad Técnica de Babahoyo

lnagua@utb.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0002-3187-4005>

Washington Alfredo Camacho Villota
Facultad de Administración, Finanzas e
Informática

Universidad Técnica de Babahoyo

wcamacho@utb.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0001-7035-5657>

Luis Xavier Ramírez Gómez

Facultad de Administración, Finanzas e
Informática

Universidad Técnica de Babahoyo

lramirezg@utb.edu.ec

 <https://orcid.org/0000-0002-1896-4022>

Primera Edición, agosto 2020

Gobernabilidad y participación ciudadana: GADS de Babahoyo

ISBN: 978-9942-8734-8-4 (eBook)

Editado por:

Universidad Técnica de Babahoyo

Avenida Universitaria Km 2.5 Vía a Montalvo

Teléfono: 052 570 368

© Reservados todos los derechos 2020

Babahoyo, Ecuador

www.utb.edu.ec

E-mail: editorial@utb.edu.ec

Este texto ha sido sometido a un proceso de evaluación por pares externos.

Diseño y diagramación, montaje y producción editorial

Universidad Técnica de Babahoyo

Babahoyo – Los Ríos – Ecuador

Queda prohibida toda la reproducción de la obra o partes de la misma por cualquier medio, sin la preceptiva autorización previa.

PREFACIO

El presente trabajo investigativo “El presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Babahoyo como estrategia para fortalecer la participación ciudadana con enfoque de gobernabilidad”, se realiza para implantar verdaderas estrategias, herramientas o procesos de integración de la ciudadanía en general a la participación ciudadana. Y dejar sentado un estudio documentado del aporte que haría el Presupuesto Participativo como estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad y gobernanza en el cantón Babahoyo a fin de analizar el presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Babahoyo como estrategia para fortalecer la participación ciudadana con enfoque de gobernabilidad. La escasa participación ciudadana y el desconocimiento de normas, leyes, reglamentos hacen que la ciudadanía no exija sus derechos y participación en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Babahoyo.

PREFACE

The present research work "The participative budget of the Decentralized Autonomous Government of the Babahoyo Canton as a strategy to strengthen citizen participation with a focus on governance", is carried out to implement real strategies, tools or processes for the integration of citizens in general to citizen participation. And to establish a documented study of the contribution that the Participatory Budget would make as a strategy to strengthen governance and governability in the Babahoyo Canton in order to analyze the participatory budget of the Decentralized Autonomous Government of the Babahoyo Canton as a strategy to strengthen citizen participation with a governance approach. The low level of citizen participation and the lack of knowledge about norms, laws and regulations mean that citizens do not demand their rights and participation in the Decentralized Autonomous Government of the Babahoyo Canton.

ÍNDICE

CAPÍTULO I	9
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	10
MOMENTO I: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA GOBERNABILIDAD.....	10
Definiciones conceptuales de la Gobernabilidad	10
Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad	15
Principios de la Gobernabilidad	15
Gobernabilidad en el ámbito local.....	17
MOMENTO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA	20
Ciudadanía: distintas perspectivas conceptuales	22
La participación ciudadana.....	25
MOMENTO III: LA PLANIFICACIÓN.....	36
Concepto de Planificación.....	36
Tipos de Planificación	37
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.....	37
PLANIFICACIÓN SITUACIONAL	37
PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA	37
PLANIFICACIÓN HOLÍSTICA	37
MOMENTO IV: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	38
Concepto presupuesto participativo	38
MARCO CONTEXTUAL.....	45
MARCO REFERENCIAL.....	45
MOMENTO V: CIUDAD DE BABAHOYO	45
Historia de Babahoyo	45
Contexto actual la ciudad	50
Participación Ciudadana en el GAD Babahoyo	50
MARCO LEGAL.....	50
Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales.....	50
CAPÍTULO II.....	52
SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	53

CAPÍTULO III.....	54
MÉTODOS, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS	55
Diseño metodológico.....	55
Grupos focales.....	55
Entrevista para funcionarios/as municipales	56
Construcción de los instrumentos de recolección de datos	56
Sujetos y unidades de análisis	56
Instrumentos y procedimiento	57
CAPÍTULO IV	58
RESULTADOS OBTENIDOS.....	59
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	59
Tabulación e interpretación de datos.....	59
CONCLUSIONES.....	69
ACERCA DE LOS AUTORES.....	70
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71



CAPÍTULO I

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

MOMENTO I: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA GOBERNABILIDAD

Definiciones conceptuales de la Gobernabilidad

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

La gobernabilidad tiene varias caras a raíz que su uso en la solución de conflictos en los países donde existía el famoso Estado de Bienestar, hoy cuestiona, hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos (Prats 2001).

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

La gobernabilidad se da en 5 niveles:

- a) En el hogar,
- b) La comunidad,
- c) El Gobierno Local,
- d) El Gobierno Nacional,
- e) Instituciones Globales (ONU, UE, etc.), cada uno de ellos con sus complejidades.

La gobernabilidad. A través de la literatura revisada, es posible encontrar dos tipos generales de visiones, que hemos dividido en convencionales y no-convencionales. Lo convencional, para efectos de esta distinción, lo definimos como aquello que asume a la gobernabilidad desde una perspectiva del Estado, como "sujeto rector" del proceso de gobernabilidad, el cual, manejado por las élites que

gobiernan, abre los espacios para incorporar a la población en la toma de decisiones. La visión no-convencional, por su parte, se diferencia al incorporar a la población en la toma de decisiones gubernamentales, respetándose los acuerdos alcanzados al interior de la sociedad civil para producir su propia gobernabilidad.

La visión convencional está más Implícita que explícita, es verticalista, es decir, plantea la gobernabilidad como ejercicio del poder desde el Estado, asumiendo la noción como mecanismo de resolución de problemas desde el Estado, tomando decisiones desde éste y hacia la gente como objeto de sus políticas, basado en la "legitimidad" que las elecciones populares le han dado a un gobierno para tomar las decisiones sin que la inclusión sustantiva de la gente en la toma de éstas sea central⁵. En esta visión la ciudadanía se remite sólo a la de ciudadano en tanto elector y no como artífice y sujeto de su propia gobernabilidad. Este tipo de visión la encontramos en autores como (TOMASSINI, 1994), (ROJAS, 1994) (COPPEDGE, 1994), entre otros.

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

La segunda variante consiste en aumentar la capacidad de realización por parte del Estado, donde se distingue una versión administrativa y otra política. La estrategia administrativa, para mejorar la capacidad de dirección y de realización del Estado, parte de la elevación de la parte que corresponde al Estado de Producto Interno Bruto. Se trata de ampliar por medios fiscales cuantitativos el espacio que queda a disposición del Estado, procurando mejorar por medios organizativos cualitativos la capacidad de regulación de los gobiernos para mayor eficacia y rendimiento en las actuaciones político-administrativas.

La versión política, busca aumentar la capacidad de dirección y de ejecución de las actuaciones del Estado, no sólo por medio de la coordinación interior de la Administración, sino también por medio de la realización de alianzas y de mecanismos de concertación entre el gobierno, los sindicatos, las asociaciones patronales, entre otras⁷.

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

capacidad de generar políticas que refuercen la estabilidad y la capacidad de gobernar sobre la base de la participación de la gente en las decisiones, pero una participación que se establecerá desde "arriba", lo que "asegurará" la "estabilidad" y el "control" sobre las demandas de la gente.

Dentro de las perspectivas convencionales, hay autores que introducen "tensiones" que reflejan intentos por trascenderlas, es decir, que intentan tomar en cuenta el papel de la gente común en la toma de decisiones. Es preciso, señalan algunos autores como (Garretón, 2006) y (Boeninger Edgardo, 1994) en primer lugar, fortalecer la organización y la "participación ciudadana", para facilitar la existencia de coaliciones societales y de una coaliciones políticas de gobierno, en segundo lugar, reforzar la capacidad de ejercicio legítimo de la autoridad y, finalmente, reforzar la capacidad para prevenir y resolver conflictos que afectan los derechos de las personas.

Dentro de la dimensión técnica de la gobernabilidad, la modernización de la gestión del Estado constituye un punto de gran importancia, según esta visión, debiéndose mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas, resolver problemas e implementar decisiones. Dentro de este tipo de visiones se encuentran autores como (Boeninger Edgardo, 1994), quien presenta tres condiciones necesarias para ella, partiendo de la base que existe en América Latina, producto de la descentralización territorial interna de los países y de la fuerte influencia de la economía de mercado como modelo de desarrollo, con un predominio de la empresa privada que se integra al mundo y se abre al exterior en distintos grados, transferencias de poder que han llevado a la reducción del poder del Estado. De allí que la primera condición que (Boeninger Edgardo, 1994) plantea sea la necesidad de reconocer las limitaciones a la soberanía y al poder del Estado, y de adecuar tanto las conductas de la gente como de las instituciones políticas y sociales a esa realidad. La segunda condición para la gobernabilidad, según este tipo de visión, está planteada en términos de la aceptación de la gradualidad del cambio, es decir, de un importante grado de continuidad política, económica y social. Una tercera condición, es la existencia de una coalición societal por el desarrollo y la democracia, que proporcione el apoyo social mayoritario que es indispensable para lograr un desarrollo sostenido con estabilidad en un sistema democrático. En este tipo de perspectiva, las decisiones societales deben esperarse en la forma pensada desde "arriba", fortaleciendo la participación ciudadana, sí, lo cual no significa que la propia sociedad cree sus espacios de participación, ya que no se consideran los acuerdos societales propios e independientes que la gente pueda tomar. En todo caso, es quizás ésta una primera aproximación que se reconoce como necesaria entre el Estado y la sociedad civil, para resolver el problema de la gobernabilidad entre todos, por incorporarse al debate convencional ideas que permiten re significarlo.

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

Otros autores, Garretón entre ellos, señalan que el problema de la gobernabilidad se plantea de acuerdo a la naturaleza y situación de cada régimen político y cada configuración histórica de la sociedad, por lo que al hablar de gobernabilidad se debe hablar de gobernabilidad democrática y no a secas, siendo que ésta consiste estrictamente en cumplir su función de régimen político, listo como la mediación institucional entre el Estado y la gente para resolver los problemas de quién y cómo se gobierna la

sociedad, cómo se define la ciudadanía y cómo se canalizan los conflictos y las demandas sociales. Por lo tanto, la gobernabilidad democrática consiste en que la democracia resuelva esos problemas, a través de principios y mecanismos que definen la especificidad de este régimen, y no se produzcan regresiones autoritarias ni sean poderes fácticos los que asuman. De esta forma, cada sociedad tiene su propio problema de gobernabilidad democrática no existiendo una fórmula de gobernabilidad igual para todas las sociedades.

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

Visión No-Convencional es de las nociones verticalistas, que utilizan fórmulas preestablecidas para dar solución a las necesidades de la gente, son cuestionadas por unas visiones explícitamente críticas a las premisas en que las visiones convencionales se fundan, a los énfasis de sus prognosis, y a la manera misma en que las visiones convencionales colocan el locus de la cuestión.

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

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

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

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

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

Para (NEF, 1992), la gobernabilidad debe entenderse como Governance, haciéndose notar la relación desde una perspectiva vertical (entre gobernantes y gobernados), y una de tipo horizontal (entre la misma gente). No sólo la gestión de los gobernantes sobre los gobernados, sino entre ellos, lo cual significa que la gobernabilidad se remite a la noción de responsabilidad, donde existan mecanismos por medio de los cuales los agentes del Estado y el gobierno den una "rendición de cuentas" respecto de su gestión, a la población. Entonces, la crisis de la gobernabilidad en Latinoamérica se da, en parte, por la carencia de instrumentos que permitan demandar responsabilidades ante el gobierno. La falta de estos instrumentos, significa que los canales de participación no son los adecuados para lograr este objetivo de imputabilidad,

por lo que la incidencia de la gente en la toma de decisiones es muy baja. La gobernabilidad, para este autor, se refiere a los diferentes mecanismos para el control de las sociedades más efectivo y que previenen los cambios del "status quo" desde "abajo". La gobernabilidad ha sido formulada como una solución para la percibida "crisis de la democracia" producida por la sobre-participación.

La gobernabilidad se ve como un discurso contra-revolucionario levantado en directa contradicción a la participación democrática y popular, porque se propone que la democracia debe ser restringida a las demandas "responsables". En este sentido, la gobernabilidad no está sólo restringida a una mirada de gobierno desde "arriba". Esto significa también que el Estado y las élites están centradas e interesadas más con ser gobernadas que con una real capacidad para gobernar. A la inversa, plantea (NEF, 1992) la definición de gubernamentalidad mira al problema del gobierno como una representación insuficiente y participación restrictiva en la toma de decisiones. A su vez, ve la participación, accesibilidad, equidad y justicia no confrontadas a las esferas formales de "cosas públicas", como por ejemplo las elecciones, pero en realidad requiere una expansión dentro del objetivo social y las esferas económicas. Igualmente, la participación, accesibilidad, equidad y justicia, como expresión de los valores de la democracia, tampoco están limitados por el dominio de las instituciones centrales del Estado ni de la imputabilidad de los órganos que formulan las políticas, en esta visión.

Diferencias entre Gobernanza y Gobernabilidad

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

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

Principios de la Gobernabilidad

Diferentes actores – incluyendo las IFI, donantes bilaterales o multilaterales y OSC – evalúan cuán eficaz es la gobernanza tomando como base el grado de rendición de cuentas, transparencia, inclusión y sensibilidad (entre otros principios) de las instituciones de gobernanza hacia sus ciudadanas y ciudadanos. Pese a preocupaciones respecto a que las IFI y los donantes pueden imponer sus propias nociones de 'buena gobernanza' a los países en desarrollo, algunos de estos principios entrañan un gran potencial de lograr la justicia social y, particularmente, propiciar una mayor igualdad de género. Sin embargo, pueden

ser puntos de entrada mucho más útiles para hacer posible la igualdad de género si se definen, aplican y miden en formas que sean sensibles al género. A fin de proporcionar un punto de partida para el proceso, a continuación, se ofrecen definiciones de principios selectos, partiendo de interpretaciones actuales, que tienden a ser ciegas al género en el sentido de que con frecuencia no reflejan las diferentes necesidades, los roles ni experiencias de mujeres y hombres.

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

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

Transparencia. En apoyo a la rendición de cuentas, la transparencia literalmente significa que las ciudadanas y los ciudadanos deberían poder ‘ver a través’ del funcionamiento de las instituciones de gobernanza, lo cual implica que la información ha de estar a su disposición de manera gratuita y no se les debe impedir que busquen o compartan información. Los procedimientos transparentes incluyen realizar reuniones abiertas, emitir declaraciones financieras disponibles al público, aprobar legislación sobre la libertad de información y llevar a cabo exámenes presupuestarios.

Inclusión. La inclusión a menudo está vinculada a la participación, la equidad y la diversidad. Se refiere primordialmente a propiciar que las personas vulnerables a la marginación – incluidas las mujeres – participen de manera equitativa en las instituciones y prácticas de gobernanza votando libremente en las

elecciones, fungiendo como representantes electas o involucrándose en otras formas de planificación y administración de la gobernanza. La inclusión tiene que ver cada vez más con incrementar la participación ciudadana tanto en los procesos oficiosos (por ejemplo, las consultas locales) como en las instituciones formales.

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

Sensibilidad. La sensibilidad en la gobernanza significa *actuar a partir de* la información recabada por medio de procesos participativos, en maneras que beneficien a cada ciudadana y ciudadano. Esto implica escuchar lo que las personas están diciendo y proporcionar servicios y políticas que respondan a sus diversas necesidades.

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

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

Gobernabilidad en el ámbito local

Se conoce que la gobernabilidad La generalidad de los analistas, al mismo tiempo que reconocen y asumen como necesarios ciertos avances en materia de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, tienden a coincidir en que la evolución en la dirección de una gobernabilidad democrática resulta limitada, ya sea por una insuficiente “ciudadanización” de la relación entre gobierno y sociedad civil, ya sea por la ausencia de modalidades de democracia participativa que vayan más allá de la “cogestión” para acciones y proyectos específicos, ya sea porque carecen de alternativas para mantener una interlocución adecuada con organizaciones sociales cuya lógica no se corresponde con la del modelo

de participación adoptado por el gobierno. Esto, obviamente, no sólo supone establecer parámetros elevados para la democracia local, sino también probablemente fijarle requisitos que no necesariamente resultan plenamente compatibles entre sí.

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

En todo caso, es necesario tener en cuenta que el debate tiene como referente una teoría normativa del gobierno democrático local, cuya progresiva elaboración no cuenta con una tradición propia de democracia local ni en México ni en América Latina y que además en la mayor parte de los casos se encuentra presente, por decirlo de alguna manera, “en hueco” tanto en las propuestas y ensayos de los gobiernos municipales producto de la alternancia como en los textos de los especialistas. Desde mi punto de vista esta situación resulta proclive a que no emerja con claridad qué se pretende de los gobiernos municipales ni en qué medida aquello que se pretende está conformado por un conjunto de elementos no sólo compatibles entre sí, sino incluso internamente consistentes.

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

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

Sin duda, la construcción de una gobernabilidad democrática a nivel local en México implica desarticular la fusión de Estado, partido, organizaciones corporativas e intereses económicos. Pero esto seguramente no admite soluciones lineales, sino que requiere seguramente de delicados equilibrios entre diversas alternativas ninguno de las cuales puede ser ignorada. Al respecto vale la pena enunciar, a modo de conclusión algunas cuestiones que habitualmente no son planteadas de modo explícito en el debate sobre la gobernabilidad democrática a nivel local.

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

Segundo, un problema clave de los mecanismos y órganos institucionalizados e participación ciudadana es definir de modo inequívoco, responsabilizando a la autoridad local de su aplicación, procedimientos que garanticen la conformación y funcionamiento autónomos de tales órganos y la representatividad democrática de quienes resultan investidos como “representantes” ciudadanos. A este respecto, la legislación adolece en México y otros países de grandes vacíos, lo cual otorga a estos mecanismos y órganos un estatuto precario que deja librado a la iniciativa y discrecionalidad de las autoridades la calidad de los procedimientos a aplicar para su conformación, en qué medida o no se le reconocerán atribuciones específicas e, incluso, su existencia misma.

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

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

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

Sexto. Existen derechos que sólo pueden ser ejercidos colectivamente. Es por eso que se inventaron los sindicatos y el derecho de huelga como derecho colectivo. Ciudadanizar la política urbana implica, por supuesto, que la autoridad local debe ser responsable de garantizar y proteger los derechos individuales, en particular aquellos que pueden ser ejercidos en el plano local. Pero como contrapartida, es necesario

reconocer que ningún intento de ciudadanización de la política urbana debería ignorar que la fortaleza de los pobres y excluidos depende de su capacidad de expresión y acción colectivas. Por consiguiente, ciertos derechos que garanticen el ejercicio de esta capacidad deben ser establecidos de modo positivo en la legislación relacionada con lo que podría denominarse el estatuto de la ciudadanía local.

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

MOMENTO II: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

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

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

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

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

sufrido una crisis de representatividad por su escasa capacidad de canalizar las demandas ciudadanas y de superar intereses personales de poder (Hengstenberg *et al.*, 1999).

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

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

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

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

En este siglo XXI diversos actores sociales latinoamericanos han puesto en agenda la “construcción de ciudadanía” como una tarea fundamental para potenciar las capacidades humanas y sociales de incidir en la gestión pública a fin de responder a sus demandas de superación de la pobreza y de desarrollo sostenible. Frente a un preocupante proceso de “desciudadanización” fomentado por la globalización, Aquin señala desde su experiencia en Trabajo Social, que “los valores y el ejercicio de la ciudadanía mejoran las condiciones de conformación de una opinión pública crítica, al mismo tiempo que aumentan

la capacidad de demanda de la sociedad en materia de elaboración de políticas y decisiones públicas” (2003:8).

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

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

Ciudadanía: distintas perspectivas conceptuales

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, jurídicamente se distingue la nacionalidad porque no implica necesariamente la ciudadanía. En caso de estados multinacionales, se puede compartir una ciudadanía, pero tener distintas nacionalidades. El carácter activo de la ciudadanía es resaltado como un rasgo distintivo por Hernández Rubio, “La ciudadanía se diferencia de la nacionalidad en que ésta supone la mera cualidad de pertenecer a una nación, mientras que el concepto de ciudadanía implica la condición de ser miembro activo del Estado para tomar parte en sus funciones” (1975:399).

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

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

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

- La “ciudadanía civil” significa el goce de derechos civiles como la libertad física y de expresión, de religión y de propiedad.
- La “ciudadanía política” implica el derecho de participar en partidos, elecciones y cargos estatales.
- La “ciudadanía social” abarca los derechos de educación, salud, habitación, empleo y seguridad social.

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

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

La limitante clave de la participación ciudadana de las mujeres reside en la diferenciación entre un ámbito público asignados a los hombres donde se ejerce la política y la ciudadanía, y un ámbito privado o doméstico atribuido a las mujeres. Por esta razón, los movimientos feministas han planteado la ruptura de esta distinción patriarcal vía la politización de lo privado y el acceso equitativo de las mujeres al ámbito público (Aguilar, 1997:31-34). En el contexto latinoamericano, Ana García señala que “respecto a la ciudadanía formal, las diferencias entre mujeres y hombres se han reducido a su mínima expresión en los últimos cincuenta años. En cuanto a la ciudadanía sustantiva, la situación es claramente diferente” (García y Gomariz, 2001:206).

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

Las ciencias políticas nos recuerdan que el concepto de ciudadanía ha sido elaborado desde diversos marcos teóricos e ideológicos entre los que se destacan el liberalismo, el republicanismo y el comunitarismo. El enfoque liberal afirma el carácter individual de la ciudadanía, considerando que las

personas son libres, soberanas, autónomas e iguales, y que los ciudadanos deben respetar los derechos de otras personas y cumplir con sus deberes cívicos acordados por el Estado. El enfoque republicano enfatiza el carácter ético y activo de la ciudadanía, argumentando la importancia de la participación política para el desarrollo de valores cívicos y la consolidación de un sistema político republicano. La concepción comunitarista plantea la preponderancia de los intereses colectivos sobre el interés individual, por tanto, la ciudadanía tendría como finalidad la defensa del bien común y de los valores compartidos por una sociedad (Perez Ledesma, 2004).

La participación ciudadana

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

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

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

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

determinado, dependiente de las condiciones existentes (sociales, económicas y políticas), de las capacidades de los sujetos (humanas y materiales) y de la correlación de fuerzas entre ellos.

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

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

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

Sin duda, este enfoque de la participación ciudadana ligado a las relaciones con el Estado resulta más sencillo heurísticamente para la investigación y para la promoción al acotar claramente el objeto de estudio, contrariamente a un enfoque más extenso a todo el ámbito público. En este sentido, Ortega Hegg define la participación ciudadana a nivel local como la “interrelación de la ciudadanía del municipio con su gobierno local, con el objetivo de incidir en su constitución vía las elecciones, exigir derechos, cumplir obligaciones, influenciar sus procesos decisorios y controlar su gestión... la participación ciudadana en un régimen democrático comienza con la participación electoral... No obstante, la participación e incidencia en las decisiones de forma directa es cada vez más un valor que se impone en la democracia actual” (2002).

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

ciudadana efectiva e integral que promueve la Red son: informada, pluralista, autónoma, sistemática y vinculante (Red Nicaragüense, 2007).

La concepción de la Coordinadora Civil aporta nuevos elementos al definir la participación ciudadana como “el conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro de pleno derecho (derechos y deberes) dentro de una sociedad. La ciudadanía implica jurídicas que otorgan la calidad de ciudadano/a; conciencia de ser parte de la comunidad política y de ser acreedor/a de los derechos; obligaciones a cargo de las instituciones públicas para responder a los compromisos de participación de los derechos conferidos” (Red Nicaragüense, 2007). Es importante relevar las obligaciones que implica la ciudadanía para con sus semejantes (por ejemplo, el respeto a los derechos de los demás) y para con el Estado (pagar impuestos, cumplir leyes), que son la contracara de los derechos que tiene legalmente y cuyo cumplimiento puede exigir al Estado.

Por su parte, la “Ley Orgánica de Participación Ciudadana de la República de Nicaragua” (Presidencia de la Republica, 2011) en su art 1 reza que tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatorianos y montubios, y demás formas de organización lícita de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios básicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y sentar las bases para el funcionamiento la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

Hay que señalar que este enfoque de participación ciudadana no se limita a los niveles tradicionales de brindar información sobre una política pública o una ley, tampoco la simple consulta de las opiniones de los ciudadanos, sino que se trata de una participación que alcanza el nivel decisorio en el diseño y la implementación de políticas públicas en conjunto con el gobierno. En su fundamentación, la ley señala que “...la gestión pública no puede ser concebida hoy en día sin la participación directa y permanente de la ciudadanía, pues esto constituye... a convertirlos... en protagonistas de los procesos de transformación de la sociedad nicaragüense...” (Gobierno de la República de Nicaragua, 2003).

Existen múltiples enfoques sobre los factores condicionantes de la participación ciudadana según los marcos teóricos, los estudios particulares o las experiencias políticas de los analistas. Una distinción básica entre dos concepciones ha sido planteada por Valles (2002:245-7):

- Por un lado, un enfoque de cálculo racional según el cual los ciudadanos/as hacen una valoración de los costos y los beneficios que obtendrían antes de decidirse a participar,
- y, por otro lado, un enfoque socio-cultural que enfatiza los valores y normas sociales que aprendió un ciudadano desde su niñez como los determinantes de su participación en una acción ciudadana.

En la Nicaragua actual podemos observar ambos tipos de condicionantes. Por ejemplo, en la adhesión de ciudadanos a los nuevos Consejos de Participación Ciudadana se pueden plantear varias hipótesis: por

un lado, un cálculo de los beneficios que recibirá vía programas estatales o empleo público vs. los costos de tiempo y esfuerzo para ir a reuniones o celebraciones. También, puede haber un factor de identidad político-ideológica amamantada desde la tierna infancia en el seno de una familia sandinista y reforzada por la vinculación con medios de difusión y organizaciones afines. Queda planteado el interrogante: ¿el cálculo racional es necesariamente excluyente con el marco cultural o ambos factores pueden ser conjugados en distintas formas? Diversos estudios han mostrado una correlación fuerte entre participación ciudadana y variables como:

- **El género;** en muchas sociedades el rol de la mujer está centrado en el ámbito doméstico mientras que el hombre se ocupa del ámbito público.
- **El capital social;** la participación solidaria en organizaciones civiles y redes sociales facilita la intervención ciudadana en asuntos de interés común (Wallace Salinas, 2002:20).
- **El nivel escolar;** una mayor educación facilita el acceso y análisis de información y desarrolla capacidades de expresión e intervención ciudadana (Dowse y Hughes, 1982:369-376).

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

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

- **A nivel económico,** la satisfacción de las necesidades materiales básicas, la ruptura de los lazos de dependencia y explotación, la existencia de medios de comunicación y transporte que faciliten los flujos informativos y las reuniones colectivas.
- **A nivel político,** el Estado de Derecho, la vigencia de derechos individuales y colectivos tales como la igualdad ante la ley, libertad de expresión, movilización y organización, la elección y revocación de dirigentes y su control por las bases.
- **A nivel cultural,** el acceso a información veraz y educación básica, el respeto a la diversidad cultural, el predominio de concepciones favorables a la participación, el sentimiento de integración social, y los valores de justicia, equidad y solidaridad.

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

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

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

Sin embargo, la globalización ha limitado los derechos ciudadanos de carácter económico, social y cultural “dado que el proceso de globalización económica impone la ley de los grandes mercados financieros por encima de las decisiones y de los criterios sociales negociados democráticamente por los Estados, la consecuencia inmediata de esto se traduce, por ejemplo, en un retroceso en la protección social de los ciudadanos...” (Castells, 2004:44).

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

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

Por otro lado, existen las condiciones coyunturales que son un conjunto de acontecimientos de distinta índole (catástrofe natural, agresión colectiva, nueva autoridad o ley) que ocurren en un corto plazo y que afectan a la ciudadanía motivando su participación muchas veces con el apoyo de una organización y/o un líder carismático. Estos factores coyunturales son “aceleradores de la historia” que pueden provocar experiencias ciudadanas que facilitan la constitución de una identidad común de los individuos

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

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

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

El primero es una condición necesaria pero no suficiente para una ciudadanía activa. Esta meta requiere, en primer lugar, de un marco jurídico que recoja los derechos de participación ciudadana en sus tres ámbitos (civil, político, socio-económico); en segundo lugar, de políticas públicas que brinden las condiciones sustantivas necesarias; y en tercer lugar, se trata de acortar la brecha entre dichas normas (que plantean un “deber ser”) con la práctica concreta de la participación ciudadana a través de diversas medidas (información, educación, concertación, organización).

- **Directa o representativa:** La primera alude a la acción personal de un(os) ciudadanos(s) de gestión ante instituciones del Estado (por ejemplo, reclamo por servicios, elección de gobierno) y la segunda se refiere a una forma de participación indirecta en la gestión pública a través de representantes o delegados nombrados por los ciudadanos/as (por ejemplo, Comité de Desarrollo Municipal). Ya mencionamos que por razones demográficas y prácticas predominan en las sociedades modernas las formas representativas. La calidad de dicha representación depende de varios factores: la legitimidad de la elección del delegado, la consulta previa de los asuntos a gestionar o acuerdos a tomar con otros actores y a la información/rendición de cuentas del líder ante sus representados. La carencia de estas condiciones, observable tanto en organizaciones civiles como políticas en Nicaragua, resta legitimidad a la participación de líderes o delegados en asuntos públicos, quienes se habitúan a tomar acuerdos con otros actores sin consensuarlos con sus representados.
- **Individual o colectiva:** Estas categorías se asemejan a las anteriores, pero tienen una diferencia: el primer caso se refiere a la participación de un solo individuo en la gestión pública de su interés particular, sea directamente o a través de un delegado (por ejemplo, solicitud, queja o propuesta). En cambio, el segundo caso alude a un grupo social o un colectivo de personas que participan de forma conjunta en la gestión de un interés común, sea directa o indirectamente. Obviamente, la superación de problemas sociales requiere de una participación colectiva y organizada, aunque hay individuos

que prefieren buscar una solución personal, especialmente cuando tienen “contactos” con funcionarios o puertas traseras de acceso (por ejemplo, el soborno).

- **Coyuntural o permanente:** Considerando el lapso de tiempo de la participación ciudadana, se distingue una forma transitoria y puntual de participación (coyuntural) en asuntos inmediatos, y otra de carácter sostenido o permanente vinculada a organizaciones y estrategias de mediano o largo plazo. La solución de problemas complejos y la necesidad de incidir y monitorear la gestión pública requiere de una participación ciudadana permanente o al menos con la frecuencia suficiente para cumplir sus funciones con eficacia. Sin embargo, en coyunturas críticas donde están en juego intereses ciudadanos clave, se requiere de una participación ciudadana amplia y beligerante para defender sus derechos.
- **Convencional e informal:** La primera categoría se refiere a las formas de participación ciudadana que están enmarcadas en las vías legales y aceptadas de participación, mientras que las formas no convencionales o informales aluden a tipos de acción que van más allá del marco jurídico según la capacidad y la creatividad de los/as ciudadanos/as. Estas últimas se observan cuando las vías convencionales han sido agotadas sin resultados para la ciudadanía o cuando el régimen político restringe las libertades básicas. En Nicaragua muchas veces los gobiernos no escuchan las demandas ciudadanas canalizadas por medios legales y pacíficos, hasta que el conflicto escala y explotan métodos violentos de lucha como cortes de rutas, quema de llantas y enfrentamientos con la Policía provocando heridos y muertos. Esta situación repetida provoca un descrédito de las formas convencionales de participación y una tendencia a usar métodos alternativos a pesar de sus riesgos y de la desaprobación de muchos ciudadanos.
- **De arriba hacia abajo o viceversa:** Esta categoría identifica la dirección de la iniciativa y organización de la participación ciudadana. El primer caso es el más común ya que se trata de una participación ciudadana promovida desde los altos funcionarios de gobierno, de partidos o de otras organizaciones, mientras que la segunda opción se refiere a un proceso de participación ciudadana que ha nacido desde la gente de “base”, las comunidades y los grupos locales, y se va extendiendo en ámbitos sociales y territoriales más amplios a medida que genera consensos y acumula fuerzas. Esta clasificación se relaciona con los temas o asuntos que motivan la participación ciudadana. En el primer caso son cuestiones decididas a nivel central y que tratan de ser “inducidas” a nivel local, mientras que la segunda opción abarca temas propios y prioritarios de la población participante e implica que existe un nivel de autonomía de la ciudadanía y sus organizaciones de base. El reto sería planear un proceso participativo en doble vía que inicie en cualquiera de los dos extremos, pero que garantice el consenso en las decisiones.
- **Según la geografía política** donde ocurre la participación ciudadana se puede distinguir una tipología que comprende la participación en una escala que va desde el nivel micro: comunal y municipal, pasando por el ámbito departamental o regional, hasta alcanzar un espacio nacional, centroamericano, latinoamericano o global. Lógicamente, a mayor amplitud espacial se requiere una mayor fortaleza en la comunicación, coordinación y organización de los ciudadanos participantes para poder interlocutar con las instituciones políticas correspondientes.

- **Información, consulta o decisión:** Una clasificación muy utilizada. Se basa en las oportunidades que tienen los ciudadanos frente a las instituciones políticas. Un primer nivel es contar con la información sobre la política o acción pública que se ha aprobado, un segundo escalón es la consulta a los ciudadanos sobre decisiones públicas antes de ser implementadas (pero la decisión final queda en otras manos) y un tercer nivel, es la oportunidad de que los ciudadanos tengan voz y voto en las decisiones que se toman sobre asuntos públicos, es decir que sus propuestas (fundamentadas, legitimadas y factibles) sean “vinculantes” u obligatorias para los funcionarios públicos como plantea la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. A este último nivel debemos aspirar para contar con una ciudadanía activa y propositiva, tal como está consignado en la Ley de Participación Ciudadana (475-2003).
- **Retórica, obligada o consciente:** Esta clasificación enfoca el grado de voluntariedad y conocimiento de los ciudadanos participantes en alguna acción cívica. El primer caso (retórica) alude a un nivel verbal de participación que se queda a nivel discursivo sin actividades prácticas, el segundo caso significa que existe una participación real de los ciudadanos, pero condicionada por una obligación o incentivo material que ofrecen los “promotores”, y el tercer nivel ocurre cuando los/as ciudadanos/as están conscientes de la situación, aprueban las acciones propuestas y participan voluntariamente por convicción. Sin duda que este último sería la meta en un proceso de construcción de una ciudadanía activa, autónoma y propositiva.
- **Ciclo de políticas:** En el ámbito de la formulación y ejecución de políticas públicas, programas de inversión y proyectos de desarrollo, se distinguen los niveles de participación ciudadana según las etapas del ciclo de estos procesos: diagnóstico, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación. Generalmente, la participación ciudadana se reduce a brindar información en la primera etapa del diagnóstico. Sin embargo, es recomendable una participación ciudadana sistemática en todas sus etapas, particularmente en el monitoreo, evaluación y retroalimentación de su implementación.
- **Áreas de participación:** Algunos autores clasifican la participación ciudadana conforme las áreas o temáticas que abordan. Así, Wallace (2002) distingue tres áreas básicas: a) formación de políticas públicas (facilitando la intervención de intereses ciudadanos); b) acción legislativa (iniciativa de ley, referéndum, revocación del mandato de autoridades electas); c) Prestación de servicios públicos (transferencia o cogestión).
- **Según los resultados de la participación ciudadana** se pueden clasificar en experiencias que producen resultados inmediatos y visibles, a diferencia de otros procesos cuyos resultados son a mediano/largo plazo o de carácter no tangible (por ejemplo, conocimientos). En este último caso es más difícil que el primero mantener motivada la participación ciudadana, el reto estaría en articular ambos. Otro enfoque de los resultados es ver si son satisfactorios para los ciudadanos, o no lo son por su baja calidad o porque se limitan a un sector de la población, y por tanto se desmotiva la participación ciudadana.

Una de las clasificaciones clásicas de participación ciudadana fue elaborada por Arnstein (1969) a partir de la evaluación de programas de participación ciudadana de población pobre afro descendiente en

nuevas urbanizaciones de Estados Unidos en las que encontró una variedad de situaciones que resume en siete niveles, desde los casos más débiles de participación ciudadana hasta los más consolidados:

- 1. Manipulación:** se forman comités consultivos donde los ciudadanos son persuadidos por los funcionarios sobre la decisión a tomar.
- 2. Terapia:** los ciudadanos participan en sesiones de “educación” y cambio de valores y actitudes para que se integren mejor a la sociedad.
- 3. Información:** se brinda a los ciudadanos información sobre sus derechos, deberes y opciones, aunque pocas veces es una comunicación de doble vía con los tomadores de decisión.
- 4. Aplacamiento:** se permite la participación de representantes de los ciudadanos en comités o juntas donde se **acuerdan** los planes y acciones, pueden expresar sus opiniones, pero están en minoría.
- 5. Concertación:** los ciudadanos y sus organizaciones participan como socios con las instituciones ejecutoras del programa, las decisiones se toman de forma conjunta entre todos.
- 6. Poder delegado:** los ciudadanos tienen mayoría de votos en los consejos o juntas directivas del programa, o tienen poder de veto de las decisiones que tomen las instituciones ejecutoras.
- 7. Control ciudadano:** los ciudadanos toman las decisiones en la formulación del programa y manejan su **administración**, pudiendo negociar acuerdos con instituciones estatales y otras.

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

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

Cuadro 1. Tipología de participación ciudadana

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

Cuadro 2. Tipologías de participación de la niñez y adolescencia

Hart	Goetz	Unicef	Banco mundial
Iniciativa niños/as, decisiones compartidas con adultos	Auto- Movilización	Análisis de situaciones y tomando opciones	
Iniciativa de dirección de niños/as	Iniciando ideas propuestas y proyectos		Creación social
Inicio por adultos compartidos por niños/as	Participación interactiva	Informado y consultado en la toma de decisiones	Aprendizaje social
	Participación funcional	Participación en actividades y procesos	
	Participación por incentivos materiales		
Consultado e informado	Participación vía consulta a niños/as	Elaboración y expresión de opiniones e ideas	Consulta
Acción ordenada con información	Participación en brindar información	Buscando información	Escuchando
Participación simbólica			Enfoque experto externo
Presencia decorativa			
Manipulación			

Fuente: Listen (2003: S)

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

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

Cuadro 3. Tipología de participación ciudadana a nivel local

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

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

Por último, desde la perspectiva del proceso de transformación de una participación ciudadana individual a una grupal que puede adquirir la categoría de movimiento social, se ha propuesto la siguiente tipología de niveles de evolución y consolidación de la participación ciudadana (Serra Vázquez, 2003):

- **“Dispersión individual”**: En esta situación, los miembros de un sector social viven bajo iguales condiciones objetivas sin conciencia de una identidad común, fraccionados por múltiples divisiones subjetivas que buscan una salida personal vía clientelismo. Hay una aceptación pasiva del *status quo* –salvo protestas individuales efímeras contra el sistema dominante– y de la emisión del voto en elecciones.
- **“Movimiento de protesta”**: En este caso aparece una primera conciencia de intereses ciudadanos grupales frente a “enemigos” comunes que se expresa en movimientos contestatarios de corta duración y de carácter inorgánico y parcial, y donde la personalidad carismática de una líder cobra papel motivador fundamental.
- **“Actor social institucionalizado”**: En esta situación existe una conciencia de identidad colectiva que se expresa en la participación activa de gran parte de la ciudadanía, en forma organizada y permanente, en torno a un proyecto social propio, aunque estableciendo alianzas con otros actores y utilizando mecanismos legales de incidencia política.
- **“Movimiento democrático solidario”**: En este caso los ciudadanos organizados no sólo luchan por sus objetivos sectoriales, sino que los trascienden al colaborar con otros actores sociales en la lucha por un proyecto liberador integral. A nivel interno, el movimiento actúa de forma organizada y permanente, basado en la democracia, la comunicación y la transparencia.

MOMENTO III: LA PLANIFICACIÓN

Concepto de Planificación

Los **esfuerzos** que se realizan a fin de **cumplir objetivos y hacer realidad diversos propósitos** se enmarcan dentro de una **planificación**. Este proceso exige **respetar una serie de pasos** que se fijan en un primer momento, para lo cual aquellos que elaboran una planificación emplean diferentes herramientas y expresiones. La planificación supone trabajar en una misma línea desde el comienzo de un proyecto, ya que se requieren múltiples acciones cuando se organiza cada uno de los proyectos. Su primer paso, dicen los expertos, es trazar el plan que luego será concretado. En otras palabras, la planificación es un método que permite ejecutar planes de forma directa, los cuales serán realizados y supervisados en función del

planeamiento. En una organización los directivos son quienes tienen que realizar los planes que serán regidos por la planificación. La operación y ejecución de los planes puede haber sido realizada por una única persona u otro individuo, que obligatoriamente tendrá que conocer y comprender el nivel de planeamiento que se ha querido o podido llevar a cabo. El sujeto que desarrolla los planes también puede ser quien tome las decisiones, aunque generalmente es establecida una **estructura organizativa** desde donde se establecen las **normas** y las **políticas** de la organización. Allí es donde se definen las funciones, roles y alcances de los integrantes. Cabe destacar que, aunque hay organismos que acuden a una planificación formal y sistemática, la planificación también puede concretarse de manera empírica en la vida cotidiana. Al igual que la **administración**, la planificación forma parte de la mayoría de las actividades de las personas, **empresas** y organizaciones de toda índole.

Tipos de Planificación

Una vez que nos adentramos en el amplio tema de la planificación y que sabemos que exactamente es lo que la planificación implica es importante recordar que no todos siguen el mismo tipo de plan para la resolución de el mismo tipo de objetivo, es por eso que diferentes autores han establecido diferentes modelos de planificación los cuales estudiaremos a continuación.

La planificación es el proceso de determinar como una organización o persona puede llegar donde quiere llegar, y que debe hacer para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, diferentes autores plantean varios modelos de planificación y a continuación discutiremos algunos de ellos.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

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

PLANIFICACIÓN SITUACIONAL

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

PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA

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

PLANIFICACIÓN HOLÍSTICA

La planificación promueve la necesidad de converger hacia una visión integrada de todos aquellos aspectos que intervengan en el proceso de planificación. La planificación Holística es global y permanente, es un proceso integrado bajo una comprensión de tiempo continuo, en donde la visión de futuro se fundamenta en una visión del presente y a su vez tiene razón en el pasado.

Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Elaborado por: SENPLADES

Fuente: SENPLADES

MOMENTO IV: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Concepto presupuesto participativo

El presupuesto participativo surge como una herramienta innovadora para facilitar que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del Gobierno Local, en el marco de promover la gobernabilidad democrática local.

La participación social ha sido entendida como una acción individual, impulsada y estructurada desde agentes externos, por lo general, el Estado, quienes son los que definen las necesidades a satisfacer en las personas. Esto supone que la población participa sin necesariamente tener una motivación propia, toda vez que no son conscientes de sus necesidades ni tienen la posibilidad de encontrar los mecanismos para satisfacerlas. Así, se concibe que la población carece de una participación efectiva en la vida nacional, y por la tanto están por fuera de los beneficios del desarrollo.

En general, en las políticas públicas, el elemento de la participación es incorporada como un elemento importante en sus estrategias. Son decisiones que surgen desde el centro de poder técnico y político y no

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

A diferencia de este enfoque tradicional, el Presupuesto Participativo se sustenta en entendimiento que la participación social es una acción de la población que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de las políticas públicas. Esta nace del derecho consustancial de los ciudadanos a construir de manera libre y responsable, como protagonistas, la realidad en la que viven.

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

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

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

Para conocimiento general voy a presentar una tabla comparativa de presupuestos participativos del Perú del año 2002, donde en ese país se encuentra una ley nacional para los Presupuestos Participativos, esta ley en general resume que para recibir recursos del estado debe haber aprobado la metodología general del ejercicio de participación en cuestión.

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL PERÚ

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

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

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

CASO	LIMATAMBO, PROV ANTA (CUZCO)	CANCHIS (SICUANI-CUZCO)	PROV. MORROPON-CHULUCANAS (PIURA)	SAN MARTÍN (AMRESAM)
INDICADOR				
	<p>Municipal.</p> <p>3. Previamente a la elaboración del presupuesto los miembros del Consejo y la oficina técnica informan y discuten en cada comunidad y en la capital distrital sobre los montos y posibilidades económicas del Gobierno local se les hace conocer los reportes que emite la DNPP del MEF y los de la propia municipalidad.</p> <p>4. Cada 3 meses se hacen directivas comunales.</p> <p>5. No se hace gasto fuera de los reglamentos.</p>	<p>ONG's</p> <p>2. En el proceso y luego de elaborarse el calendario de trabajo de campo, participan 1000 organizaciones y se hacen talleres, Mesas de Concertación, etc.</p> <p>3. Modificaron el presupuesto heredado. Se inició en el año 1999 perfeccionándose se en el 2000.</p> <p>4. Las instancias de decisión se toman junto a los líderes barriales y comunales en los diferentes territorios (urbano y rural).</p>	<p>proyectos.</p> <p>4. Priorización de proyectos.</p> <p>5. Programación de los proyectos aprobados.</p> <p>6. Aprobación. Ejecución y evaluación.</p>	<p>planes priorizando a nivel de caseríos, distritos nivel provincial y luego regional.</p> <p>4. En su organización disponen de un <u>Comité Consultivo</u> y tienen el <u>Comité Ampliado</u></p> <p>Importante: Guardan distancia de la aplicación de las Mesas de Concertación, sustentan en las facultades que pudieran estar transfiriéndose</p>

CASO	LIMATAMBO, PROV ANTA (CUZCO)	CANCHIS (SICUANI-CUZCO)	PROV. MORROPON-CHULUCANAS (PIURA)	SAN MARTÍN (AMRESAM)
INDICADOR				
ASIGNACIÓN DE RECURSOS	<p>No hay un porcentaje asignado de manera explícita; pero en el ejercicio 200 fue de:</p> <p>FONCOMUN : S/. 762,000</p> <p>CANON MIN. : S/. 1,260</p> <p>INGRESOS PROPIOS: S/. 60,000</p> <p>TOTAL ANUAL : S/. 823,260</p>	<ul style="list-style-type: none"> Del total del presupuesto aprobado para la municipalidad, el 20.76% se destina al presupuesto participativo. 	<p><u>FONCOMUN.-</u> El 20% de este fondo se presenta y ejecuta en inversión regional y para apalancamiento financiero.</p>	<p>Tienen un monto asignado de 2 millones de dólares, de diversas fuentes</p>
CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS	<p>a) Las obras que tienen que estar dentro de los ejes temáticos del Plan de Desarrollo Distrital.</p> <p>b) Satisfacer necesidades básicas de servicios y de producción.</p> <p>c) Se prioriza obras de mancomunidad.</p> <p>d) Que la comunidad no haya sido beneficiaria en el anterior ejercicio presupuestal cualquiera sea el origen de los fondos.</p> <p>e) Los que el Consejo Comunal considere que por emergencia debe priorizarse.</p>	<p>a) Cumplimientos de obligaciones tributarias.</p> <p>b) Inversión Municipal en los últimos 3 años.</p> <p>c) Población que se beneficia con la obra y/o proyecto.</p> <p>d) Necesidades básicas insatisfechas.</p> <p>Compromisos y ofertas de los vecinos.</p>	<p>a) El 44% del monto total asignado a los proyectos se destina a infraestructura comunal.</p> <p>b) El 13% para sistemas de agua.</p> <p>c) El 8% para parques y plazas.</p>	<p>a) Infraestructura y salud</p> <p>b) Infraestructura productiva</p> <p>c) Infraestructura vial</p> <p>d) Infraestructura educativa</p>

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

MARCO CONTEXTUAL

MARCO REFERENCIAL

MOMENTO V: CIUDAD DE BABAHOYO

Historia de Babahoyo

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

TRIBUS PREHISPÁNICAS. Al tiempo de la llegada de los españoles a nuestro territorio, en la provincia de Los Ríos existieron numerosas tribus identificadas como babahoyos, babas, palenques, mangaches, ojivas, quilchas y pimochas.

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

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

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

BABAHOYO EN LOS CHIHUAHUAS. En los comienzos de la República, en la época de la llamada "patria boba", cuando frecuentaron las pugnas intestinas y se desataron las batallas llamadas de los Chihuahuas, Babahoyo fue ocupado por el ejército del general Isidoro Barriga que terminó derrotado por el general Juan José Flores en la batalla de Miñarica, el 18 de enero de 1835. Diez años después, en 1845, el general Flores, presidente de la República, enfrenta la revolución 27 "marxista" y se defiende en su hacienda "La Elvira" próxima a Babahoyo y allí resiste durante más de un mes hasta que al fin se ve precisado a negociar. Como resultado de esto se firmó el convenio de "La Virginia" que es el nombre de

otra hacienda de Babahoyo, residencia de José Joaquín Olmedo. En virtud de este convenio, Flores "se separa del ejército y se retira a Europa por un mínimo de dos años, pero conservó su grado, sus honores, su renta y un regalo de 20.000 pesos para que tuviera agradable pasar en el viejo mundo".

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

Se menciona que el piloto Bartolomé Ruiz y Estrada que desembarcó en las costas de lo que hoy es el Ecuador, el 31 de Septiembre de 1526, encontró en el segundo viaje una balsa tripulada por aborígenes que se componía de unas 20 personas entre hombres, mujeres y niños y un valioso cargamento, balsa que fue apresada por el peninsular Bartolomé Ruiz y Estrada en las cercanías de Manta, posiblemente Jaramijó, hoy Provincia de 28 Manabí, con lo cual queda plenamente comprobada que los aborígenes antes de la llegada de los españoles usaban el sistema de balsas fluviales y marítimas para sus transacciones comerciales, y que luego aún en la época colonial continuaron usándolas hasta los albores de la época republicana. Refiriéndose a las balsas, ya en los inicios de la Independencia había grandes balsas en Guayaquil, las que eran verdaderos hoteles flotantes cuyos propietarios eran caballeros pudientes entre las cuales podemos mencionar, la balsa propiedad del Señor Agustín Barreiro Burgos, más tarde acaudalado agricultor de Babahoyo y que una vez creada la Provincia de Los Ríos fue mercedamente su primer Gobernador. En la antigua ciudad de Santa Rita de Babahoyo, anteriormente conocida como Bodegas por el año 1842, existió una magnífica balsa que era del respetable guayaquileño señor Pablo A. Indaburo, sin poder precisar cuando desapareció por antigüedad o en alguno de los incendios que soportó aquel Babahoyo, entre ellos el 30 de marzo de 1867.

TRASLADO DE BABAHOYO. Después del voraz incendio del 30 de Marzo de 1867 que duró hasta el 31 del mismo mes, dejando destruida casi en su totalidad la antigua y populosa ciudad de Santa Rita de Babahoyo y Bodegas, el Gobierno ordenó el traslado 29 de la ciudad a la ribera izquierda del Río Babahoyo, compuesto por el Río denominado "Pablo" y las confluencias de los Ríos Caracol y Clementina, conocido también como "Río Seco", por ser esta en la estación de verano, un lugar de bañarse. El traslado a la ribera izquierda se resolvió por cuanto este terreno es alto, de los llamados bancos y uno de los mejores de la histórica hacienda "Elvira". Cedido el terreno necesario por parte de la propiedad de la hacienda ELVIRA, familia Flores, el 30 de Abril de 1867, la nueva ciudad fue progresando rápidamente, habiendo avanzado ya desde "CHORRILLOS" (hoy calle 18 de Mayo), hacia el sur, llegando hasta las calles Correo (hoy Bolívar) y calle del Asilo (hoy "Sucre") en este sector comprendido en las manzana de las calles Malecón(hoy del mismo nombre), Comercio (hoy General Barona) y las transversales Correo (hoy Bolívar) y la del Asilo (hoy Sucre), espacio destinado para la casa Municipal, hospital, escuela, y todas las dependencias Gubernamentales.

FUNDACIÓN Y ALUMBRADO PÚBLICO. El progreso era palpable en la ciudad muy vista, en ello se declaró fundada la ciudad Nueva Babahoyo, el 27 de mayo de 1869, siendo la Capital de la provincia de Los Ríos. Su alumbrado era de petróleo (Kerosén) por el sistema de faroles que eran encendidos a las seis de la tarde, esto siguiendo el antiguo sistema de serenos que se usaba desde la colonia. Este servicio se suspendía en las claras noches de luna para borrar los gastos de combustible.

INCENDIOS EN BABAHOYO. Habían pasado apenas 7 años de su fundación, cuando sufre su primer y pavoroso incendio en el año 1876, del cual casi no se tiene mayores detalles sobre este primer flagelo que sufre la joven aún ciudad de Babahoyo. Respuesta enseguida sobre este golpe dado por el enemigo de la propiedad, sigue adelante en sus construcciones llegando ya en 1880 bien organizada hasta la calle del “Asilo” (hoy Sucre) cuando otro voraz incendio destruyó completamente una manzana, la comprendida entre las calles Malecón, a cenizas esta manzana, desapareció todo en comercio y las familias que tenían sus propiedades quedaron completamente arruinadas al perder sus propiedades. Repuestos los habitantes de la nueva ciudad de Babahoyo de este segundo incendio, con dinamismo comenzaron a reconstruir la parte quemada y seguir hacia adelante con las construcciones.

NUEVAS CONSTRUCCIONES Y ESTRUCTURA DE LA VÍA PÚBLICA. A continuación, se explicará detalladamente sobre las calles principales, viviendas, la iglesia y otros aspectos del Babahoyo de ayer.

CALLES PRINCIPALES Y VÍA FLORES. En la vía Flores sus estudios fueron ordenados por el presidente Dr. Gabriel García Moreno, allá por el año 1871, iniciándose los trabajos en 1873, sin mayor intensidad. Estando de presidente de la República el Dr. Antonio Flores Jijón; este magistrado se preocupó mucho de la vía Flores, compró el puente de Hierro de “El PALMAR” pedido en Alemania en la suma de S/. 10.700; y en 1891, estando el Gobernador de la Provincia de Los Ríos el Sr. Don Martín Icaza Paredes pronunció un magnífico discurso, y la bendición estuvo a cargo del Obispo Barriga.

Para 1880, la nueva ciudad de Babahoyo tenía ya dos calles longitudinales o sea la calle Malecón y la calle Comercio (hoy General Barona) y una tercera que saliendo de la calle CHORRILLOS (hoy 18 de mayo) avanzaba hasta la calle “Seguridad” (hoy Pedro Carbo). Estas eran muy angostas, costumbre que nacía así desde el tiempo colonial.

VIVIENDAS. Para esta fecha ya tenían casas muy bellas en Babahoyo, su construcción de madera fina y estilo colonial, algunas con techado de zinc, otras con tejas, y otras con cade bijao. Las casas eran de construcción de madera, pero muy elegantes, en su mayoría sus fachadas eran de galería con ventanales con cortinas de lona fina, estilo aun colonial como se acostumbraba en aquellos tiempos.

IGLESIA. En ese tiempo ya estaba construida la iglesia matriz de las Mercedes, su construcción era de madera fina, sus paredes con caña revestida de quincha (arcilla), y su techado era de tejas (Industria Samborondeña) con sus hermosísimas torres estilos Morisco, era pues una gran iglesia para aquella época, además tenía balaustres bien torneados y de madera fina, y el altar mayor sus molduras eran doradas.

OTROS. También ya existió cubriendo completamente una manzana en que estaba construido el edificio Gubernamental, ubicados en las calles “Malecón”, el 33 Asuo “Correos” y “Comercio” (hoy Malecón, General Barona, Bolívar y Sucre). Este gran edificio de madera cubría todas las calles ya antes mencionadas, y allí funcionaba la Gobernación, Intendencia, Hospital, Colecturía, bodegas de sal, Correo, una escuela religiosa administrada por una Madre francesa y todas las demás oficinas fiscales de aquella época.

CONCEJO MUNICIPAL BABAHOYENSE. A continuación se muestra la organización en los años: 1880, 1894, 1895 y 1897.

ORGANIZACIÓN EN 1880 El Consejo Municipal de ese año estaba conformado de la siguiente forma: Sr. Benjamín Mariño, Alcides Zúñiga, Antolín Quevedo, César A Vásquez, Síndico Sr. Rafael Solórzano, y secretario Interino el Sr. Teodomiro Gómez Elizalde.

CONSTITUCIÓN EN 1894 En el año de 1894, el Concejo Municipal de Babahoyo estaba conformado de la siguiente manera:

Cuadro 4. Constitución de 1894

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

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

Gobernaba la Provincia de Los Ríos el Señor Martín Icaza Paredes, hombre con gran marcado patriotismo, trabajó mucho por el adelanto de la educación y de la manera muy especial por la construcción del Hospital. Era guayaquileño, pero quiso mucho a Los Ríos y de manera muy notable a su capital Babahoyo, tuvo como secretario de la Gobernación al Sr. Ezequiel Calle. El jefe político era el señor Amador Rivera Escandón, Comisario General de la Prov. Cantón Babahoyo era don Rafael Larenas; 1er, amanuense, 3 inspectores y 30 vigilantes, o sea 30 policías. Esta cantidad era suficiente para el control de la ciudad, ya que no había por esos años aún la plaga de hampones, asaltantes, drogadictos que existe en la actualidad.

CONSTITUCIÓN EN 1895. En el año 1895, El Concejo Municipal está conformado por: el presidente Sr. Manuel de J. Castillo, concejal de J. R. Vergara, Señor José María Barona, concejal Sr. coronel José Daniel Maldonado, concejal Antonio F, Crespo, y actuaba como secretario señor Manuel Oviedo. El Concejo de Babahoyo ante, la infamia de la Bandera, venta del buque Esmeraldas, con altivez y toda energía protestó por tamaña traición a la Patria efectuada por el Gobierno que regía al país en ese año.

CONSTITUCIÓN EN 1897. En ese año, cuando por ordenanza del Ilustre Concejo Municipal de Babahoyo fue creada la parroquia Barreiro en honor al Sr. Agustín Barreiro Burgos, que fuera el primer Gobernador de la provincia de Los Ríos, quien mediante su administración se preocupó mucho por la educación, ya que hasta sus sueldos los donaba para la escuela. Era presidente del Concejo Municipal Sr. M. Calixto, actuando como secretario el Sr. Teodoro Elizalde. La ordenanza fue discutida en los días 21, 22 y 25 de mayo y puesto el ejecútese en el mismo mes y año por el Jefe Político del cantón Señor Fidel Castillo y actuando el secretario Sr. Carlos A. Silva.

MEJORAS DE LA CIUDAD. En el año 1894, con apenas un cuarto de siglo, la ciudad había progresado bastante. A continuación, se detallan algunos de sus logros:

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

INCENDIOS EN 1901-1902. Hasta 1901 y 1902 que Babahoyo fuera desbastada por dos voraces incendios, el de 1901 que destruyó 5 manzanas, y el de 1902 que terminó casi con toda la ciudad en su totalidad, quedando apenas un pequeño sector de la calle “10 de Agosto”, ante Municipalidad desde la calle Pedro Carbo hasta la calle “Chorrillos”, es solo por un lado y las propiedades de las Madres Marianitas, Capilla entre “Malecón” y “Chorrillos” (hoy 18 de Mayo). Sobre las cenizas de los grandes incendios, 1901-1902 los babahoyenses con dinamismo y patriotismo, con ese amor grande a su terruño comenzaron a construir la nueva ciudad.

ESTRUCTURA DE LA VÍA PÚBLICA. La estructura de la vía Pública de la ciudad de Babahoyo se la detalla a continuación:

CALLES EN 1902. Para 1902 la ciudad ya había avanzado en sus construcciones: calles longitudinales: Malecón, Comercio, y “Municipalidad” actualmente General Barona y 10 de Agosto respectivamente; esta calle apenas llegaba a la calle transversal denominada entonces “Porvenir (hoy Eloy Alfaro) la calle Malecón con casas construidas a distancia avanzaba hasta el costado del Cementerio general, la calle Comercio apenas llegaba hasta la calle “IMPULSO”, y ya en potencia con sus covachitas y solares comprados estaba hasta el comienzo de la calle 18 de Mayo lo que hoy se conoce como Rocafuerte y Martín Icaza Paredes respectivamente. Las calles eran completamente angostas, estilo colonial, hasta 1902. Reducida la ciudad en cenizas, el Concejo Municipal de 1902, con una gran visión a futuro, oportunamente procedió a la expropiación de las fajas de terrenos necesarias para el ensanchamiento de las calles, por lo cual es actualmente una bella ciudad con sus anchas calles hechas a escuadra, que le dan la categoría de una gran ciudad; sus calles son tan anchas como pocas puede haber otras en algunas ciudades de la República.

A continuación, se va a resaltar en los siguientes cuadros con toda exactitud cómo estaba formada la nueva ciudad de Babahoyo hasta el año 1902 que fuera destruida por ese gran flagelo habido el 19 de agosto del 40, mencionado año, que dejó en las calles sin pan ni abrigo, a más de 6000 habitantes.

De ahí en adelante hasta la fecha se ha venido desarrollando de manera sostenida, pero no como se debe desarrollar una capital de provincia, ya que hay todavía muchas falencias con respecto a organización territorial y un gran problema por encontrarse en la cuenca baja de del Rio Guayas, tiene un nivel de apenas 3 metros a nivel del mar por lo cual causa un problema para los asentamientos humanos ya que hay que rellenar los sectores periféricos para que sean habitables estos territorios

Contexto actual la ciudad

La ciudad de Babahoyo cuenta con una extensión de 1076 km² de extensión territorial y cuenta con las parroquias urbanas (4) Clemente Baquerizo, Dr. Camilo Ponce, Barreiro y El Salto y con sus parroquias rurales que son (4) Caracol, Febres-Cordero, Pimocha y la Unión con una población promedio de 153.776 habitantes, ubicado a 63 km de la ciudad de Guayaquil y a 327 km de la Ciudad Quito capital de Ecuador.

Como capital de provincia cuenta con la presencia de la mayoría de instituciones públicas, tales como el MIES, CNEL, PREFECTURA, GOBERNACION, MINISTERIO DE EDUCACION, SALUD, JUDICATURA, CONTRALORIA, PROCURADORIA, FISCALIA, DEFENSORES PUBLICOS, MAGAP, MIDUVI, etc.

También se han creado nuevas edificaciones como en la UVC (Unidad de Vigilancia Comunitaria), 911, Edificio de la Judicatura, Registro Civil y otras obras de infraestructuras.

Participación Ciudadana en el GAD Babahoyo

El GAD Babahoyo, hace esfuerzos por cumplir la ley de Participación Ciudadana y Control Social, pero no hay una participación real de la ciudadanía, ya que maneja algunos dirigentes los cuales se repiten en las diferentes herramientas de participación local, como son la silla vacía, el presupuesto participativo (que más adelante haremos el análisis), la asamblea cantonal y las que están en la ley.

MARCO LEGAL

Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea (Constituyente, 2008).

Art. 252.- Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley. La prefecta o prefecto será la

máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto. (Constituyente, 2008)

Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley. (Constituyente, 2008)

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Constituyente, 2008)

CAPÍTULO II

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

En el Ecuador después que termino la dictadura y volvió la democracia en 1979, en los diferentes cantones del país y en especial Babahoyo ha estado administrado por alcaldes de ideologías diferentes en estos 32 años (lo manifiesto así para poder entender el problema de la desatención público-municipal por motivos de la demagogia y populismo). Tal así es que hasta la actualidad se hacen las obras a manera de pedido de los sectores o actores que influyen en los decisores de la acción pública municipal (manifestado por ciudadanos demandantes de servicios públicos y atención).

Esta investigación en la cual he recabado información a manera superficial, plantea la necesidad de implantar verdaderas estrategias, herramientas o procesos de integración de la ciudadanía en general a la participación ciudadana.

Las acciones tomadas con respecto a la participación ciudadana se han limitado a la rendición de cuentas (que se la realiza cada 27 de mayo, fecha de cantonización de Babahoyo) a manera de discurso de orden y un documentos (libro con gastos y actividades de la alcaldesa), cabe recalcar que en su página Web (www.babahoyo.gob.ec) se encuentra fotos de intentos de sociabilizar o intentar armar un presupuesto participativo, en donde sea realiza una reunión donde se hacen preguntas a los moradores de las necesidades de los sectores en cuestión y los técnicos del municipio acorde a su criterio personal, le dan prioridades y no hay registros formales.

CAPÍTULO III

MÉTODOS, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

MÉTODOS, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

Diseño metodológico

La metodología de trabajo de la investigación, combina instrumentos cuantitativos y cualitativos para la recolección de información, así como para la interpretación de la misma. Se definió la aplicación de una encuesta con preguntas cerradas, abiertas, de selección múltiple. Asimismo, la realización de entrevistas a hombres y mujeres y funcionarios/funcionarias municipales, para profundizar algunos aspectos de interés. Y, por último, se decidió emplear el método de grupos focales, para profundizar la información y recopilar datos que complementaran aquellos recogidos en la encuesta. Cada instrumento fue adecuado al contexto de cada uno de los lugares en los que se realizó la investigación tareas del hogar, su capacitación y las actividades de voluntariado que desarrollan. Consiguientemente, se identifica a cada una de las personas que se encuentran en los espacios donde se ejerce participación ciudadana y control social. Para ordenar la información que permita cumplir los objetivos del Estudio de Caso, la encuesta se organizó en siete áreas de información:

- Sociodemográfica
- Ocupacional
- Experiencia organizativa
- Espacios de participación
- Estrategias individuales de participación
- Recursos para la equidad de género
- Transparencia informativa en el ciclo presupuestario.

Grupos Focales

“Entrevista grupal o grupos focales”, es una técnica que busca analizar los problemas en forma colectiva sobre una temática en particular, que es común y compartida por todas y todos. Los grupos focales son útiles cuando los problemas que se investigan son poco conocidos. Es una técnica adecuada también para obtener información sobre temas sensibles y/o personales, ya que en grupo es más fácil expresar opiniones y/o posiciones frente a los mismos. En la investigación, la Guía de Grupo Focal, se organizó en 8 grandes temáticas:

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

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

Entrevista para funcionarios/as municipales

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

Formatos de planificación, presupuestación y monitoreo de las instancias municipales

- Recursos presupuestados del presupuesto municipal con el que cuentan las instancias, en la planificación del año 2013.
- Recursos ejecutados del presupuesto municipal con el que cuentan las instancias, para el año 2013.
- Número y tipo de normativas para institucionalizar los presupuestos (por ejemplo, Ordenanzas).
- Número de cargos totales de decisión en la administración local/número de cargos de decisión en la administración local en la gestión municipal 2013.
- Presupuesto manejado por personas de la comunidad, en cargos de decisión en el Municipio, en la gestión 2013.

Construcción de los instrumentos de recolección de datos

Encuesta a hombre y mujeres. El estudio buscó realizar un acercamiento a la temática con fines comparativos. Por esta razón, uno de los instrumentos utilizados fue la “Encuesta cara a cara con preguntas cerradas”. Esta herramienta cuantitativa permite comparar las respuestas obtenidas, ya que recoge la información de manera estructurada a partir de formular las mismas preguntas, en el mismo orden, a cada una de las personas que participa en las encuestas. De este modo, se captan en toda su profundidad las actividades de las personas su situación, sus decisiones, sus presencias y sus ausencias, es decir, se posibilita conocer, entre otras cosas, si han participado en movilizaciones, en asambleas o en otro tipo de participación comunitaria.

Sujetos y unidades de análisis

a) Sujetos: Los sujetos que formaron parte de la investigación, fueron ciudadanos de 18 a 65 años de edad, siendo tres miembros y representantes del municipio de Babahoyo, elegidos en el año 2012, con el nuevo período de gobierno local; y ciudadanos. Asimismo, se tomó en cuenta la participación de miembros del concejo municipal del período actual, incluido al alcalde municipal, El interés principal de estos sujetos fue por la cercanía en los asuntos públicos del municipio, quienes conocen la dinámica de

participación ciudadana de la sociedad, más la participación de otros sujetos de la sociedad. En total, se tomaron a 15 personas para la realización de las entrevistas, teniéndolos en cuenta en sectores estratégicos del municipio, entre los que estaban a favor y en contra; lo que dará un aporte válido para comprender la trayectoria de la participación ciudadana y gobernabilidad a través de la experiencia de un partido político que estuvo en el poder municipal durante un tiempo considerable.

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

Instrumentos y procedimiento

Para la realización del estudio sobre gobernabilidad y participación ciudadana, se hizo necesario contar con los instrumentos tales como: marco teórico, marco histórico y marco contextual; basado en investigaciones bibliográficas. Asimismo, para el complemento del estudio en el municipio de Babahoyo, como trabajo de campo, se realizaron las entrevistas abiertas, a personas estratégicamente localizadas y que tengan una incidencia directa en la organización y participación ciudadana, es decir, a los miembros de juntas parroquiales y miembros del Concejo Municipal. Así también, se contó con el aporte de otros ciudadanos que han tenido conocimiento del desenvolvimiento de la participación en períodos anteriores de los gobiernos locales. Se consideró la importancia de seleccionar a unas personas que pudieran representar cada sector del municipio de Babahoyo, de la manera siguiente: y representante de los barrios o ciudadelas establecidos y reconocidos en el municipio, tanto a nivel urbano como rural. Más tres miembros del concejo municipal, incluyendo al alcalde. Haciendo un total de 25 entrevistas. La finalidad fue para comprobar que efectivamente se ha considerado equitativamente la participación de todos los sectores. Esto resulta ser una de las características del municipio de Babahoyo que más explica el fenómeno de la gobernabilidad y la participación ciudadana.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS OBTENIDOS

RESULTADOS OBTENIDOS

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Para este trabajo investigativo a más de la observación utilizó como instrumento de investigación la encuesta, la misma que fue aplicada a 25 personas de la ciudad de Babahoyo durante los meses octubre a diciembre del 2012.

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

Tabulación e interpretación de datos

Tabla 1. Edad

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

Elaborado por: los autores

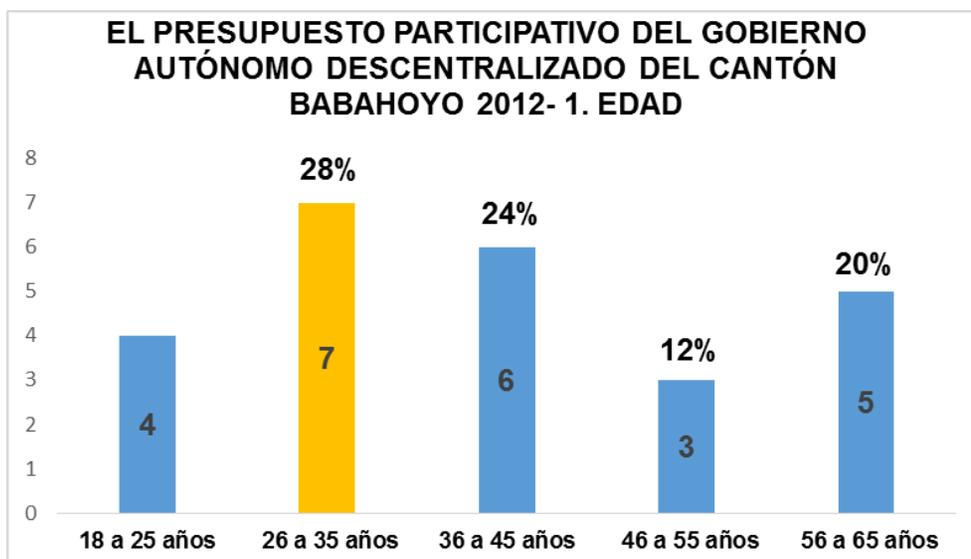


Gráfico 1. Presupuesto participativo. Edad

Análisis e interpretación

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

Tabla 2. Sexo

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

Elaborado por: los autores

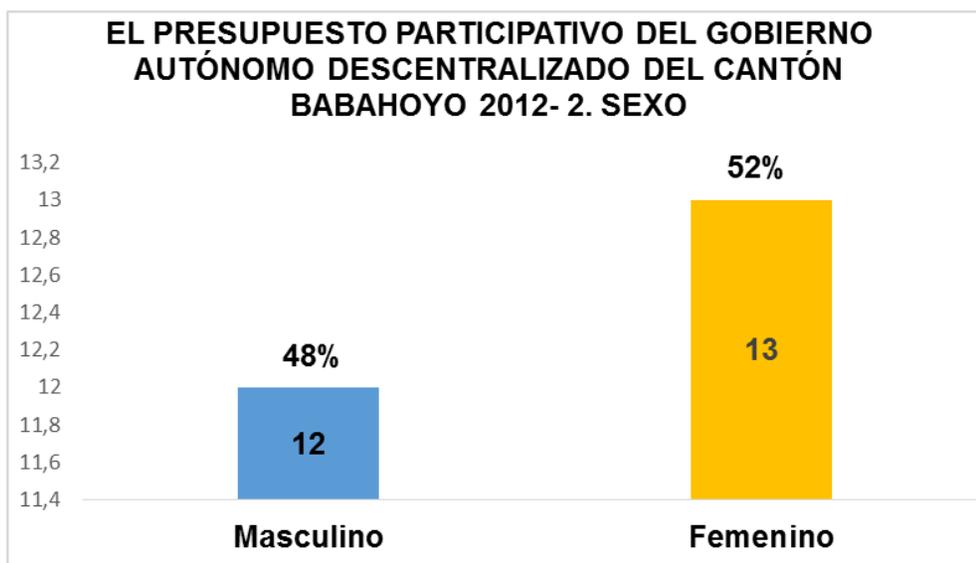


Gráfico 2. Presupuesto participativo. Sexo

Análisis e interpretación

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

Tabla 3. Nivel de instrucción

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

Elaborado por: los autores

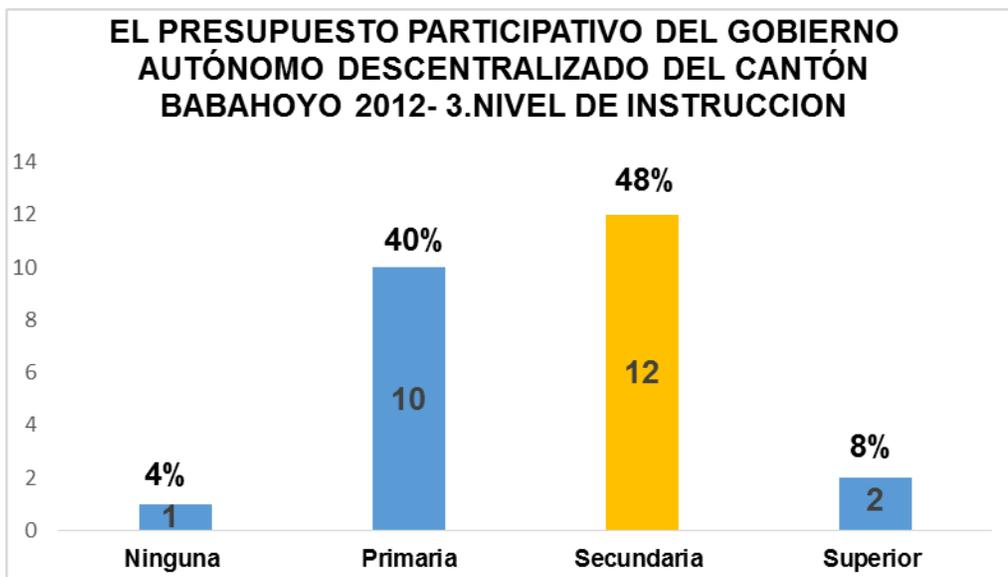


Gráfico 3. Presupuesto participativo. Nivel de instrucción

Análisis e interpretación

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

Tabla 4. Espacios de participación

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

Elaborado por: los autores

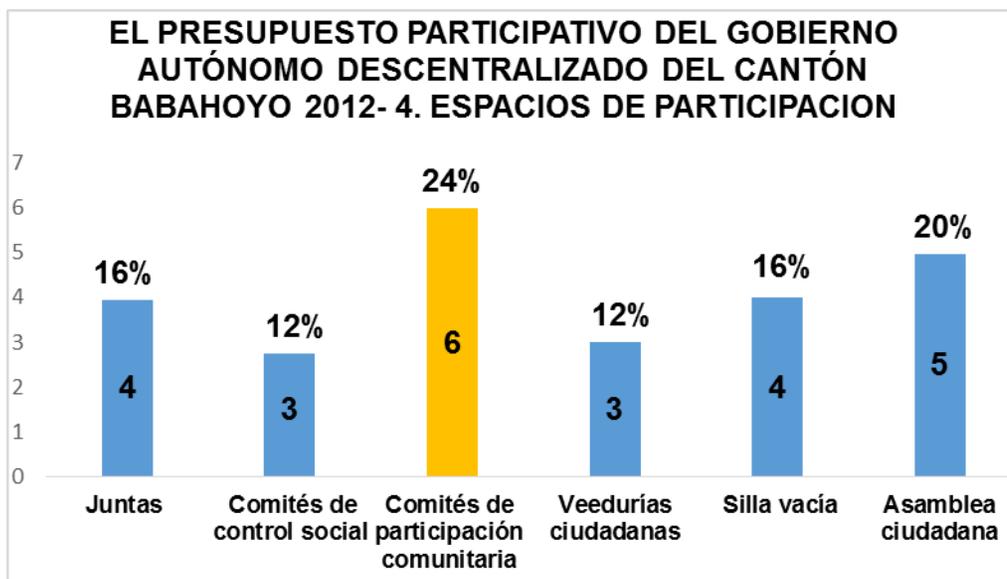


Gráfico 4. Espacios de participación

Análisis e interpretación

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

Tabla 5. Participación en mecanismos o espacios

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

Elaborado por: los autores

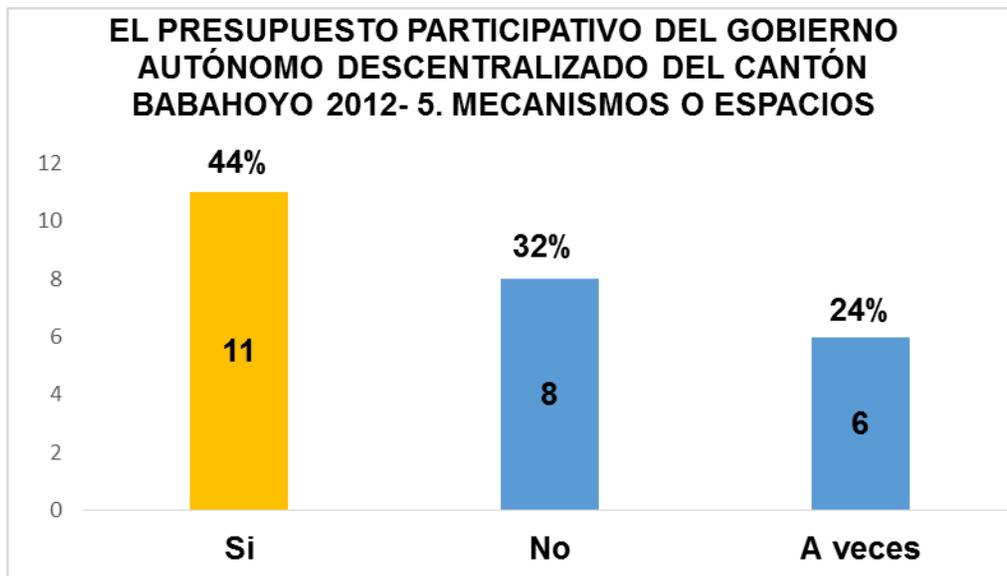


Gráfico 5. Participación en mecanismos o espacios

Análisis e interpretación

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

Tabla 6. Participación en movilización social

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

Elaborado por: los autores

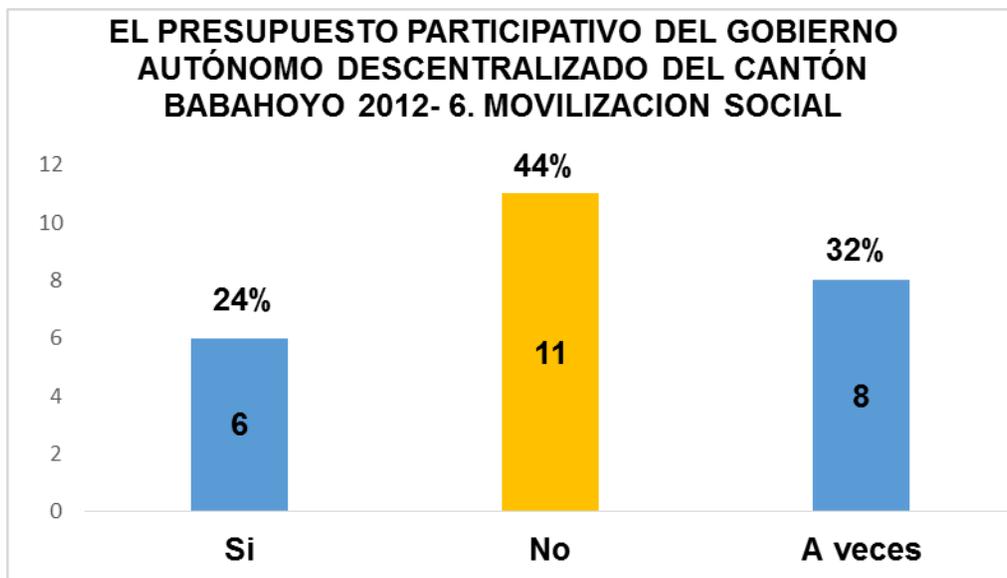


Gráfico 6. Participación en movilización social

Análisis e interpretación

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

Tabla 7. Participación ciudadana efectiva para la solución de los problemas

Pregunta N°7 ¿Para usted, la participación ciudadana es efectiva para la solución de los problemas de los ciudadanos?			
N°	Participación ciudadana	Frecuencia	Porcentaje
1	Si	17	68%
2	No	5	20%
3	A veces	3	12%
Total		25	100%

Elaborado por: los autores

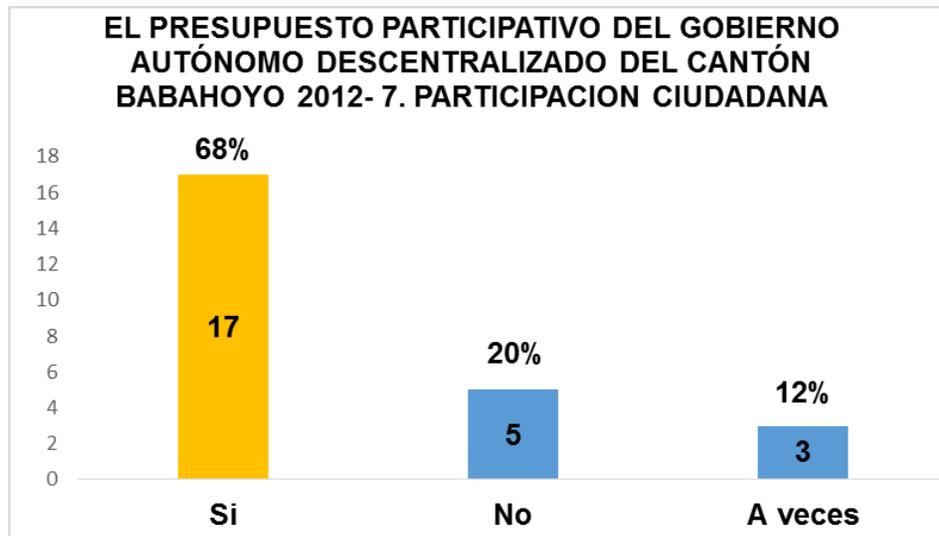


Gráfico 7. Participación ciudadana efectiva para la solución de los problemas

Análisis e interpretación

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

Tabla 8. Participantes en presupuestos públicos

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

Elaborado por: los autores

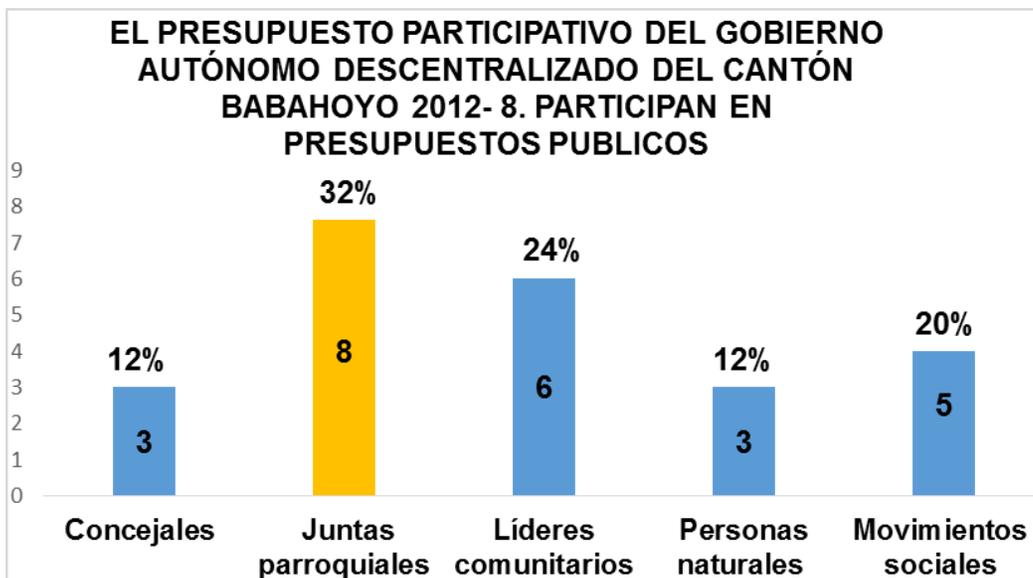


Gráfico 8. Participantes en presupuestos públicos

Análisis e interpretación

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

Tabla 9. Conoce el presupuesto del GAD Babahoyo

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

Elaborado por: los autores

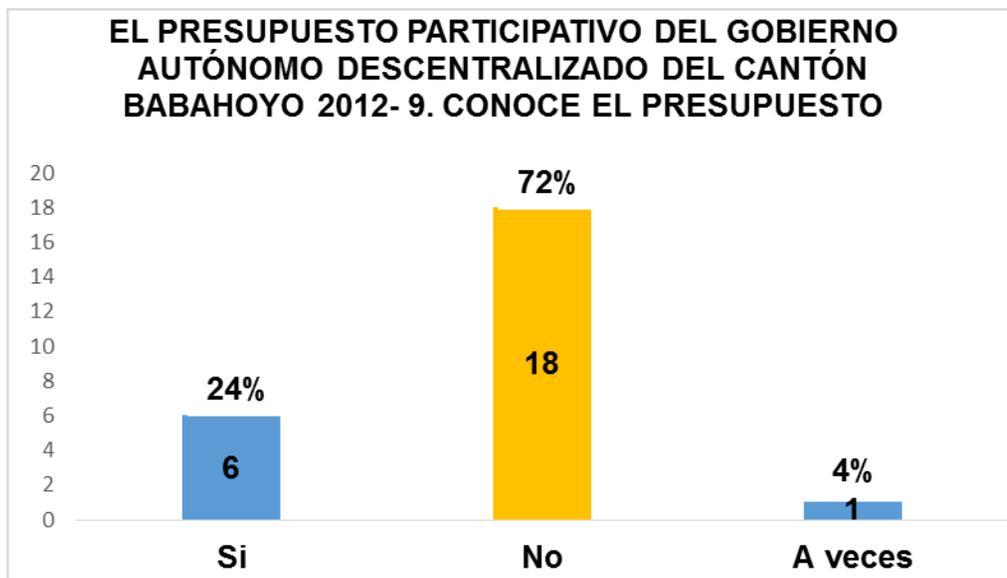


Gráfico 9. Conoce el presupuesto del GAD Babahoyo

Análisis e interpretación

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

Tabla 10. Asignación de recursos

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

Elaborado por: los autores

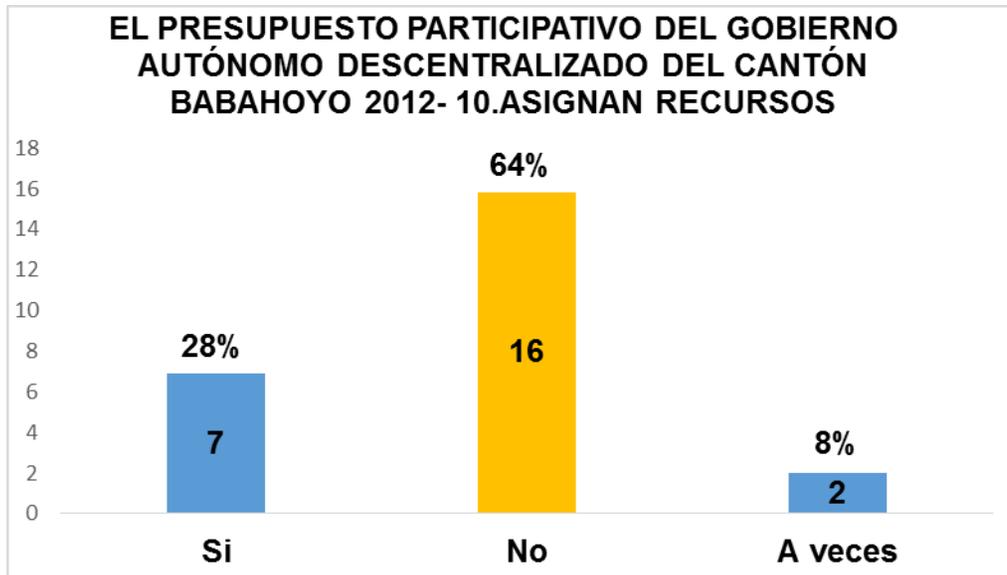


Gráfico 10. Asignación de recursos

Análisis e interpretación

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

CONCLUSIONES

En las conclusiones se ha anotado las de mayor predominio de la 10 preguntas, edad de 26 a 35 años 28%, adultos jóvenes, sexo femenino 52%, instrucción secundaria 48%, situación que nos facilitó aplicación de la encuesta, comités de participación comunitaria 24%, haber participado en mecanismos o espacios Si 44%, movilización social no 44% que nos demuestra que la gente desconoce, Si 68%, que consideran que si es efectiva la participación ciudadana, juntas parroquiales 32%, que nos da a entender que son los que más participan, monto del presupuesto del GAD de Babahoyo no 72%, los ciudadanos desconocen, cómo se asignan los recursos para realizar obras No 64% que nos indica que la gente desconoce.

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

ACERCA DE LOS AUTORES

LEONARDO JAVIER NAGUA BAZÁN

Graduado en la Universidad Técnica de Babahoyo en el año 2008 como Ingeniero Comercial, en el año 2016 obtuvo el título de Magíster en Gobernabilidad y Gerencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador desempeñándose en el campo laboral en la Secretaría de Pueblos y Participación Ciudadana como capacitador desde enero hasta mayo 2008. Asesor 1 en la Vicepresidencia de la Comisión de Salud a cargo de la Asambleísta Dra. Pamela Falconí desde diciembre 2008 hasta enero 2010. Jefe Político del Cantón Babahoyo desde febrero 2010 hasta enero 2011. Director Provincial del Ministerio de Industrias y Productividad desde julio 2011 hasta enero 2012. Director de la Unidad Judicial del Cantón Quevedo desde marzo 2012 hasta julio 2013. Secretaría de Gestión de la Política Coordinación Zonal 5–Analista Enlace GADS y otras instituciones del Estado desde agosto 2013 hasta febrero 2014. Profesor universitario SECED Universidad Técnica de Babahoyo; profesor pre–universitario Universidad Estatal de Quevedo. Docente Universidad Técnica de Babahoyo desde diciembre 2018 hasta la actualidad. Coordinador de Cumplimiento de Metas Institucionales MINEDUC. Director de Talento Humano–Universidad Técnica de Babahoyo desde diciembre 2018 a la actualidad; Consultor Político Independiente desde marzo 2011 hasta la actualidad.

WASHINGTON ALFREDO CAMACHO VILLOTA

Graduado en la Universidad Técnica de Babahoyo en el año 2009 como Contador Público Auditor, en el año 2013 obtuvo el título de Magíster en Contabilidad y Auditoría en la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil; desempeñándose en el campo laboral como Contador en empresas privadas (Bellnovainser S.A., Theribusa S.A., entre otras) en el año 2012 ingresó a laborar como Docente en la Universidad Técnica de Babahoyo en la Facultad de Ciencias Jurídicas Sociales y de la Educación; en el año 2016 Director Distrital de Educación Pueblo Viejo–Urdaneta 12D02. Asesor Institucional de la UTB en el periodo 2019, Director de Talento Humano en el periodo enero–junio 2020, actualmente Director Financiero de la Universidad Técnica de Babahoyo.

LUIS XAVIER RAMÍREZ GÓMEZ

Ingeniero Comercial especializado en Finanzas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Magíster en Finanzas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Experiencia laboral: Docente de la Facultad de Administración, Finanzas e Informática en la Universidad Técnica de Babahoyo. Asesor del Vicerrector Administrativo Financiero en la Universidad Técnica de Babahoyo. Director Financiero en Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pichincha. Coordinador Financiero Provincial en Consejo de la Judicatura, Dirección Provincial de Los Ríos. Director Financiero en Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Babahoyo. Analista Financiero en Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Babahoyo. Analista de Supervisión y Control Financiero en Instituto de Economía Popular y Solidaria. Docente en SECED de la Universidad Técnica de Babahoyo. Gerente Financiero en PONGARBEL S.A.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balandier, G. (1992). Modernidad y poder. El desvío antropológico, Madrid, Júcar.
- Bobbio, N. (1988). "La democracia realista de Giovanni Sartori". En Revista Teoría Política, N° 1.
- Boeninger Edgardo. (1994). "La Gobernabilidad: un Concepto Multidimensional". En Luciano Tomassini. CHILE.
- Bourdieu, P. (1981). La représentation politique – éléments pour une théorie du champ politique. en: Actes de Recherche en Sciences Sociales Nr. .
- Casasfranco, M. V. (2001). En T. A. PARTICIPACION CIUDADANA EN CENTROAMERICA.
- Constituyente, A. (2008). Constitución Política del Ecuador . Montecristi.
- COPPEDGE, M. (1994). "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina". En Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas-Síntesis, N° 22. . Madrid:: Sociedad Editorial Síntesis, S.A.
- Chaskin y Gurg. (1997). Democracy And Bureaucracy in a Community Planning Process.
- Garretón. (2006). Crisis Global y democracia.
- Heater. (1999). Ciudadanía Global.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, A. &. (1991). "Purposes and Methods of IntraRegional. En L. A. Regional Comparison" En Peter Smith (ed).
- NEF, J. (1992). "Governability, Governanace and Human Security: a framework for the comparative study. En o. s. mimeo..
- Perez Ledesma. (2004). Contemporánea: La historia desde 1776, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- Presidencia de la Republica. (2011). Ley Orgánica de Participación Ciudadana”. En 2. (Gobierno de la República del Ecuador.
- Red Nicaragüense. (2007). *por la Democracia y el Desarrollo Local, junio*. Nicaragua.
- Republica, P. d. (2010). LEY ORGANICA DE PARTICIPACION CIUDADANA. Quito: Registro Oficial Suplemento 175 del 20 de abril 2010.
- ROJAS, F. (1994). "Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad Democrática". En Luciano. En S. C. Qué espera la sociedad del gobierno?. CHILE.
- S Fleury. (2005.). Gobernabilidad democrática en América Latina. En D. y. Sociales., *En: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo social (INDES)*. (pág. 199). Washington: IDES;.

- Sampieri. (1998). metodología de la investigacion. En www.academia.edu/.../Metodologia_de_la_investigacion_5ta_Edicion_S. 5ta Edicion.
- SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vovoe 2013-2017. Quito.
- Serra Vázquez. (2003). La participación ciudadana: .
- TOMASSINI, I. (1994). QUE ESPERA LA SOCIEDAD DEL GOBIERNO? CHILE.

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE BABAHOYO



EDITORIAL
UNIVERSIDAD
TÉCNICA DE BABAHOYO



ISBN: 978-9942-8734-8-4



9 789942 873484

