

# **Curso:**

**“Desarrollo de Capacidades en  
Veeduría, Participación, Control  
Social y Rendición de Cuentas”.**

CARE-Ecuador  
Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador  
Universidad Técnica Del Norte

Dr. Fernando Unda  
Dr. Julio Echeverría A.  
Dr. Antonio Posso S., Rector

## **Proyecto**

Gobiernos Locales Transparentes en la Provincia de Imbabura

## **Curso**

“Desarrollo de Capacidades en Veeduría, Participación, Control Social y Rendición de Cuentas”.

**Diseño Curricular:** Julio Echeverría A.

## **Docentes**

Dr. Juan Pablo Aguilar  
Dr. Edison Toro  
Msc. Marco Velasco  
Arq. Jaime Vásquez  
Arq. Marco Herrera  
Soc. José Murgueytio  
Ec. Jaime Placencia

**Asesoría Pedagógica:** Dr. Mario Montenegro, Instituto de Postgrado UTN

**Coordinador de Proyectos - CARE:** Francisco Enríquez

**Cordinación Diagonal:** Marcelo Villamarín

## **Editores**

César Ortiz  
Guillermo Enríquez

**Editor General:** Marcelo Villamarín

# Presentación

## *La democracia la construyen el Estado y la Sociedad Civil*

Francisco Enríquez Bermeo  
Coordinador de Proyectos – CARE - Imbabura

La construcción de una sociedad democrática es responsabilidad del Estado a través de sus distintos niveles de gobierno, pero es también responsabilidad de las organizaciones de la Sociedad Civil y sus Ciudadanos como individuos.

CARE es una organización que se sitúa en el campo de la sociedad civil y parte de su misión es contribuir al fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad y la cohesión social local y nacional. En esa medida impulsa procesos de participación, transparencia, rendición de cuentas e inclusión social, promoviendo el establecimiento de espacios permanentes de diálogo entre Estado y Sociedad Civil, para la construcción de la política pública.

Bajo ese mandato, el proyecto Gobiernos Locales Transparentes ejecutado por CARE en la Provincia de Imbabura, se asoció con Diagonal y la Universidad Técnica del Norte, para emprender en un proceso de desarrollo de capacidades ciudadanas locales, que ha llegado a su fin.

Dicho proceso tomó seis meses, durante los cuales bajo una modalidad semi-presencial (asistencia a clases dos sábados cada mes y el resto a través del internet), los cursantes tuvieron la oportunidad de participar de cinco módulos sobre temas clave atinentes a la veeduría ciudadana, el control social y la rendición de cuentas, conducidos por profesionales expertos en los mismos.

La formación a los cursantes, además de las clases presenciales y la interlocución a través del internet, fue acompañada de una bibliografía sobre los temas y también sobre un material bibliográfico preparado exclusivamente para este curso, por el politólogo Julio Echeverría, Director de Diagonal, cuya ventaja es que se trata de reflexiones y aportes sobre los procesos de participación puestos en marcha en el Ecuador durante este período. Es decir se trata de un material bibliográfico que da cuenta de los procesos coyunturales de la participación ciudadana, lo que les da a los cursos realizados, una actualidad y pertinencia importante, más aún cuando han sido tratados por un connotado politólogo que continuamente está analizando estos procesos a través de la cátedra y otros medios.

Para CARE es muy satisfactorio presentar estos documentos que son parte de los resultados de estos cursos y a la vez son una contribución al debate nacional sobre la democracia, la participación y el ejercicio del poder local y nacional.

Ibarra, abril del 2011

# Introducción

La cartilla que hoy se presenta a los estudiantes del Curso de Desarrollo de capacidades en Veeduría, Participación, control social y rendición de cuentas, es una síntesis de los contenidos dictados por los docentes que participaron en este evento.

Por iniciativa de CARE –Ecuador y con la colaboración de la Universidad Técnica del Norte, Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador dio inicio al mencionado curso en septiembre de 2010 y dio por concluidas las sesiones presenciales en marzo del 2011, en el marco del Proyecto de Gobiernos Locales Transparentes impulsado por CARE en la Provincia de Imbabura.

Las instituciones que participaron en este evento decidieron publicar estas cartillas, correspondientes a los cinco módulos impartidos en el curso, con el propósito de recuperar la experiencia de un proceso que pretendía fortalecer la participación ciudadana y la gestión de los gobiernos locales de la provincia.

La presente publicación contiene tres partes:

Una exposición detallada de la malla curricular que sirvió de fundamento metodológico del curso, la misma que incluye los contenidos específicos de cada módulo.

Una síntesis de cada uno de los cinco módulos: Elementos de referencia institucional y construcción de la política pública local; Elementos de gestión pública local; Presupuesto participativo; Participación social, veeduría, control social y rendición de cuentas; y, Elementos de diseño, evaluación de planes y proyectos de desarrollo: propuestas desde lo local.

Finalmente, se publican los aspectos más relevantes de dos trabajos de finalización del curso, elaborados por estudiantes de los dos paralelos. De acuerdo al informe presentado por el tutor, son varios los trabajos merecedores de publicarse; sin embargo, la extensión de esta cartilla no permite incluir a todos y se ha optado por seleccionar dos, solo a modo de ilustración, del trabajo realizado por los participantes.

La síntesis de los contenidos expuestos, a no dudar, servirá a los estudiantes del curso, y a otras personas vinculadas con la problemática del desarrollo y de la participación ciudadana, como guía para la profundización de sus conocimientos y como insumo para su práctica cotidiana.

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

# Malla curricular

## **Módulo 1:** *Elementos de referencia institucional y construcción de la política pública local.*

### **Contenidos generales**

1. Aspectos constitucionales: de los derechos a las políticas públicas; aspectos referidos a competencias y articulación de la gestión local, la Constitución como norma fundamental;
2. Aspectos legales y normativos: el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). La ley de Participación, la LOTAIP: Autonomía, descentralización, Sistema Nacional de Competencias.

### **Contenidos específicos**

1. De los derechos a las políticas públicas
  - Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
  - Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir
2. Sistema de competencias y articulación de la gestión local
  - El territorio
  - La planificación territorial
  - Gestión administrativa y financiera
  - Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
3. La Constitución como norma fundamental
4. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
5. Ley de Participación. El salto participativo de la Constitución 2008 en perspectiva comparada
6. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

## **Módulo 2:** *Elementos de gestión pública local*

### **Contenidos generales**

1. Institución y organización (aspectos conceptuales), elementos de la gestión local: provisión de servicios básicos, servicios a grupos de atención prioritaria, productividad y competitividad local, identidad y patrimonio natural y cultural, gestión ambiental.
2. Herramientas de gestión: sistemas de información para la planificación, el diseño y la ejecución de políticas, programas y acciones; sistemas de información para la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

## **Contenidos específicos**

- 1. Elementos de la organización**
- 2. Las instituciones**
- 3. Los principales enfoques teóricos acerca de la organización**
  - Enfoques clásicos
  - Principio de eficiencia de Emerson
  - Principios básicos de Ford
- 4. La organización como sistema**
- 5. La conducción de la organización y las formas de liderazgo**
  - Participativo
  - Autocrático
  - Democrático
  - Liberal
  - Paternalista
  - Burocrático
- 6. Herramientas de gestión y gerencia social**
- 7. Construcción de indicadores de evaluación**
- 8. El concepto de “tejido social”**
- 9. Mapeo de actores territoriales**

## **Módulo 3: Presupuesto Participativo:**

### **Contenidos generales**

1. La planificación del desarrollo, la gestión pública y el presupuesto (mecanismos de la administración pública local, variables de participación, eficiencia y eficacia en la gestión).
2. Las claves de construcción de comunidad y el presupuesto como instancia de transformación y fortalecimiento de la comunidad; requisitos de viabilidad (políticos, financieros y sociales); la incidencia del presupuesto en la reducción de pobreza e inequidades; aspectos comparativos con experiencias internacionales.

### **Contenidos específicos**

1. La planificación del desarrollo
  - La gestión pública y el presupuesto.
  - Mecanismos de la administración pública local
  - Variables de participación
  - Eficiencia y eficacia en la gestión
2. Las claves de construcción de comunidad y el presupuesto
  - El presupuesto como instancia de transformación y fortalecimiento de la comunidad
  - Requisitos de viabilidad (políticos, financieros y sociales)
  - La incidencia del presupuesto en la reducción de pobreza e inequidades
  - Aspectos comparativos con experiencias internacionales.

## **Módulo 4:** *Participación social, veeduría, control social y rendición de cuentas.*

### **Contenidos generales**

1. Conformación de instancias o comités de contraloría social: requisitos, atributos, destrezas de organización, construcción discursiva y resolución de conflictos.
2. Sistemas de información para sustentar procesos de contraloría social, de elaboración de propuestas (planificación comunitaria, elaboración de informes, socialización de resultados).
3. Procesos de rendición de cuentas del gobierno local a la ciudadanía: generación de indicadores sobre presupuestos, asignación de recursos, ejecución de recursos y resultados de gestión.

### **Contenidos específicos**

1. Conformación de instancias o comités de contraloría social: requisitos, atributos, destrezas de organización, construcción discursiva y resolución de conflictos
  - El control social
  - El Buen Vivir como antecedente de las contralorías sociales
  - Talleres de Consulta Ciudadana; el Diálogo y concertación
2. Sistemas de información para sustentar procesos de contraloría social, de elaboración de propuestas (planificación comunitaria, elaboración de informes, socialización de resultados)
  - Normas sobre participación
  - El rol del Consejo de Participación Ciudadana y control social
  - Los mecanismos de control social: veedurías, redes, planificación comunitaria, propuestas.
3. Procesos de rendición de cuentas
  - Qué es la rendición de cuentas
  - A quién se rinde cuentas

## **Módulo 5:** *Elementos de diseño, evaluación de planes y proyectos de desarrollo: propuestas desde lo local.*

### **Contenidos generales**

1. Aspectos comparativos entre el Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir (SENPLADES) y sus incidencias/referencias locales.
2. Relaciones entre planificación, instrumentación de políticas, derechos, participación y gestión local participativa; elementos para la elaboración de propuestas locales de política: diseños de proyectos y políticas, 20 horas, 10 presenciales (2 sábados).

## ***Contenidos específicos***

1. El Plan Nacional del Buen vivir
2. Que es un Proyecto: Características, componentes, tipos, etc.
3. El ciclo de Proyectos
4. Pasos para el diseño de proyectos de desarrollo
5. Enfoque de Marco Lógico
6. La Matriz del Marco Lógico
7. Jerarquía de objetivos
8. Evaluación Ex - ante de proyectos de Desarrollo:
9. Planificación operativa y Presupuesto



# Módulo 1:

*Elementos de referencia institucional y construcción de la política pública local.*

# Contenidos

## ***1. De los derechos a las políticas públicas***

- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013
- Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir

## ***2. Sistema de competencias y articulación de la gestión local***

- El territorio
- La planificación territorial
- Gestión administrativa y financiera
- Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

## ***3. La Constitución como norma fundamental***

## ***4. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización***

- El ordenamiento territorial
- Planes de desarrollo y ordenamiento territorial
- Lineamientos para la planificación y ordenamiento territorial
- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados

## ***5. Ley de Participación***

- El salto participativo de la Constitución 2008 en perspectiva comparada

## ***6. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Principios***

# Presentación

La Constitución de Montecristi propone un cambio radical en el modelo de Estado. El eje central de este nuevo paradigma lo constituye la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas se encuadra plenamente en el nuevo modelo constitucional adoptado por los ecuatorianos.

Una de las particularidades de la mencionada Constitución es la consagración de un régimen de desarrollo conceptualizado como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kausay” (CR, art. 75).

Otro aspecto importante tiene que ver con la redistribución del poder político determinada por un nuevo ordenamiento territorial, lo que implica la adopción de nuevas tareas y responsabilidades, pero también derechos, especialmente de los gobiernos seccionales.

Estas variables ponen de relieve la importancia de la participación ciudadana desde los gobiernos locales, lo cual exige un empoderamiento de los ciudadanos para alcanzar niveles de desarrollo social y territorialmente equitativos. Por lo tanto, es fundamental conocer este nuevo modelo y asumir los retos propuestos por estos escenarios en la gestión de las políticas públicas locales, tarea que le compete al presente curso, el cual se propone lograr en los estudiantes el desarrollo de las siguientes competencias:

## Contenidos

### *De los derechos a las políticas públicas*

Uno de los temas que tiene mayor presencia en el debate político de los últimos años tiene relación con el diseño y la práctica de las políticas públicas. Afortunadamente, se ha comenzado a discutir el rol que juegan los derechos humanos en esta materia. Si los derechos humanos hoy están en el corazón de todos los ámbitos de la cultura, la filosofía, la ética, la política, la historia, las artes, la economía, la sociología, la antropología, la educación, la arquitectura, la medicina, la psicología, no se ve razón para que se halle ausente en las políticas públicas. Y ciertamente deben estar presentes en dos dimensiones:

- a) en primer lugar, en la base de toda política pública de cualquier materia, y aquí hablamos de políticas públicas con perspectiva o enfoque de derechos;
- b) y específicamente, en las de promoción y protección de los derechos humanos en sí.

Como ejemplo, podría usarse el derecho a la vida, que ha sido generalmente tratado entre los derechos «civiles», pero que también debe verse en «el derecho a vivir de una manera plena e integral», y ello supone el reconocimiento de su dimensión económica, cultural y social.

Las políticas públicas deben, por lo tanto, esforzarse en impedir las privaciones arbitrarias de la vida (educación a jueces y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el respeto de la vida), pero también en lograr un nivel de vida adecuado para la persona y su familia y

«una mejora continua de las condiciones de existencia», en palabras del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 es la guía e instrumento para la toma de decisiones en política pública en el país y busca la reducción de la desigualdad histórica del Ecuador, así como la aplicación de la Constitución en cuanto a la protección de los derechos de los ciudadano, pueblos, nacionalidades, etnias y de la naturaleza, con miras a transformar la economía ecuatoriana, pasando del modelo tradicional primario-exportador a una economía terciaria caracterizada por el impulso al bioconocimiento y a los servicios turísticos.

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en lo concreto y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir, los mismos que ya fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

### *Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir*

En consecuencia, los objetivos actualizados del Plan Nacional para el Buen Vivir son:

- Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial, en la diversidad.
- Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.
- Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un medio ambiente sano y sustentable
- Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
- Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
- Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común.
- Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
- Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
- Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
- Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Este Plan es sistémico. Tiene una mirada integradora, basada en un enfoque de derechos que va más allá de la mirada sectorialista tradicional, y tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales. El Plan ha sido construido a través de un amplio proceso participativo, de diálogo y concertación con los diversos actores sociales e institucionales.

## *Sistema de competencias y articulación de la gestión local*

### *El territorio*

La planificación del Desarrollo y el correspondiente ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, es una de las prioridades que establece la Constitución del 2008. Para conseguirlo se requiere responder a los principios de solidaridad, subsidiaridad, sustentabilidad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. De esta manera, los gobiernos autónomos descentralizados tienen que enfrentar un gran desafío institucional, técnico y de recursos, para lo cual deben liderar procesos de planificación que constituyan referentes efectivos para la articulación entre niveles de gobierno y la toma de decisiones.

### *La planificación territorial*

Entendemos al territorio un sistema espacial socialmente construido, en el cual se articulan las actividades de la población sobre el medio físico y su interrelación, y constituye “expresión espacial del estilo de desarrollo de una sociedad” (Gómez Orea, 2008).

Esta definición implica una nueva visión del desarrollo, según la cual el ser humano constituye el centro de la economía para alcanzar el Buen Vivir.

Con las nuevas disposiciones constitucionales se recupera y fortalece el rol de la planificación estatal, orientada a erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para alcanzar el Buen Vivir. La planificación responde a la necesidad de identificar las necesidades humanas e impulsar políticas orientadas a satisfacerlas en el corto, mediano y largo plazo. A ello obedecen, por ejemplo, los planes reguladores o de uso de suelo, que constituyen el más importante elemento jurídico para el ordenamiento territorial.

### *Planificar es pensar antes de actuar*

¿Qué significa el ordenamiento territorial? Cuando hablamos de ordenamiento territorial nos referimos a la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades humanas que se desarrollan en un territorio determinado, según criterios de uso del territorio. Las prioridades se establecen de acuerdo al estilo de desarrollo que la sociedad está empeñada en impulsar. El ordenamiento territorial es una forma desarrollada de organización social del sistema territorial mediante una acción planificada, lo que permite evitar conflictos, duplicación de acciones entre las instituciones públicas y los diferentes sectores que se encuentran en un mismo territorio.

El proceso de planificación y gestión territorial define el modelo espacial a lograr, siendo la proyección en el espacio de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de la sociedad. En este sentido es necesario implementar estrategias, programas o políticas relacionadas con la localización espacial, poniendo énfasis en los aspectos sociales, económicos, de distribución de la población y del manejo ambiental, lo que permitirá definir una propuesta de desarrollo barrial, parroquial, cantonal, provincial, regional o nacional, pensando en una adecuada distribución y localización espacial del uso del suelo y de otros componentes del

sistema del ordenamiento territorial.

Este ordenamiento basado en la evaluación y programación del manejo adecuado de la población y de los recursos naturales, permite realizar una efectiva y equilibrada actividad económica y social, dentro del territorio.

### *Gestión administrativa y financiera*

Para llegar a una efectiva gestión administrativa y financiera tiene que articularse coherentemente la planificación con la gestión. Por ello hay que establecer claramente y en forma integral, la relación entre planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Los planes de desarrollo y el ordenamiento territorial deben constituirse en instrumentos:

- Participativos: La ciudadanía, a través de su participación en el proceso de elaboración, toma en cuenta sus intereses y prioridades.
- Coherentes: Estableciendo el nivel de gobierno correspondiente determina en su ámbito de referencia la oferta de los servicios públicos.
- Flexibles: Abiertos a evaluaciones periódicas, ajustes y modificaciones que respondan a los problemas y oportunidades del territorio.
- Operativos: Actuar en forma eficaz y eficiente en la orientación de la gestión y la administración, contemplados en el plan de acciones y el presupuesto.
- Estratégicos: Optimizar el uso de los recursos disponibles desde una visión integral y de mejora continua, a fin de satisfacer las necesidades y lograr el Buen Vivir.

### *Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*

En esta perspectiva, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tiene un gran desafío que exige al Estado Central y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados el diseño y aplicación de mecanismos de coordinación eficiente entre las diferentes instancias descentralizadas y las agencias centrales, de manera que la acción de los heterogéneos niveles territoriales sea ampliamente concertada, para la integración de los diferentes modelos territoriales y permita el fortalecimiento de la planificación, posibilitando de esta manera una efectiva y equitativa asignación presupuestaria, para alcanzar el Buen Vivir.

Este desafío es permanente, ya que requiere un progresivo avance en la planificación y articulación interinstitucional que permita un adecuado ordenamiento territorial. Pero este desafío se hace más complejo debido a la progresiva aplicación del nuevo marco constitucional y las nuevas leyes que está tratando la Asamblea Nacional.

### *La Constitución como norma fundamental*

La Constitución de Montecristi significó la cúspide de un proceso de lucha en el que se expre-

saron las voces de los distintos actores sociales.

De esta manera se pasa de un Estado de Derecho a un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia” lo que significó un salto cualitativo para concebir al conjunto de los derechos de las personas, de los pueblos y comunidades, incluso de la naturaleza, como el eje fundamental a partir del cual se estructura el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la ley se somete a una relación de subordinación respecto de las disposiciones constitucionales, a tal punto que el Art 424 de la Constitución Política vigente ordena: “Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

En los Estados modernos la primera gran tarea de las constituciones tiene que ver con un necesario ejercicio de distinción entre la ley (regla de conducta establecida por el legislador) y los derechos (pretensiones subjetivas válidas por sí mismas independientemente de la ley), distinción que el Estado Liberal no definía con claridad o por lo menos no la consideraba jurídicamente relevante. De hecho, en esta concepción, el Estado se despoja de su omnímodo poder para reconocer, a través de la ley, derechos a sus ciudadanos; los derechos por tanto no son una “sustancia” sino una simple forma jurídica, “la forma que le daba la ley”. Bajo los nuevos paradigmas, los derechos no son producto de la voluntad del legislador sino de la conquista de los sujetos sociales.

En el Estado Constitucional de Derechos y de Justicia, se crea el escenario para asegurar la efectividad de los derechos y por ende, el texto constitucional no puede limitarse a declarar la existencia de los mismos, sino a definir los mecanismos para garantizar su cumplimiento. A este respecto, la Constitución vigente define al Ecuador como un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, premisa que evidencia el nacimiento de un nuevo derecho independiente de la soberanía estatal.

De allí se desprenden las nuevas características del proceso constituyente:

- 1.- Una revalorización de la supremacía de la Constitución como expresión directa de la soberanía popular.
- 2.- El fortalecimiento del carácter normativo de la voluntad popular, esto es, de la Constitución.
- 3.- El reconocimiento de los pueblos y la naturaleza como sujetos de derechos.
- 4.- Ruptura con el concepto de “poder” entendido como dominación.
- 5.- La creación del poder ciudadano.
- 6.- La Corte Constitucional como garantía del imperio de la Constitución.
- 7.- El fortalecimiento del poder ciudadano para hacer efectivo el equilibrio (bipartición) entre soberano popular y poder del gobierno.
- 8.- El fortalecimiento del papel del Estado en la economía y su democratización.

La Constitución del 2008 es un desafío a las ideas establecidas y tradicionalmente incuestionadas.

## *El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)*

La aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD), desencadena una serie de procesos que atribuyen un rol protagónico a los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GADs-. Entre estos procesos podemos destacar el establecimiento del nuevo nivel territorial regional, así como los que correspondan al establecimiento de Distritos Metropolitanos y Circunscripciones Territoriales Indígenas Montubias y Afroecuatorianas; y la iniciación del nuevo modelo de descentralización, mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Competencias.

Todos estos procesos constituyen un importante desafío para los ejecutores de esta norma jurídica, es decir los dignatarios y funcionarios de los GADs, quienes requerirán tener un amplio conocimiento de los requisitos, plazos, procedimientos y conceptos que define esta Ley.

### *El ordenamiento territorial*

El ordenamiento territorial consiste en la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades humanas, en un espacio determinado, según criterios de uso del territorio y las prioridades definidas de acuerdo al estilo de desarrollo asumido por la sociedad. El ordenamiento territorial es la evolución planificada del sistema territorial, cuya orientación es la resolución de conflictos que se generan entre actores sociales, sectores e instituciones de servicio público que tienen su campo de acción en los mismos espacios y para evitar la concurrencia de idénticas o similares acciones en un mismo territorio.

El ordenamiento territorial es la proyección en el espacio de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad, resultado de un proceso de planificación y gestión territorial que define el modelo espacial a lograr. En el proceso de programar la distribución espacial, el uso del suelo y otros componentes del sistema territorial como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo barrial, local, regional y nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución de la población y del manejo ambiental. Este ordenamiento se basa en la evaluación y programación de la utilización de los recursos naturales, de acuerdo con sus características potenciales y de aptitud, tomando en cuenta el uso del suelo, las actividades económicas y sociales, y la distribución de la población.

Por otra parte, la estrecha relación que existe entre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial lleva a la conclusión de que un proceso integral debe avanzar hasta determinar criterios para la gestión administrativa y financiera coherente que articule la planificación con la gestión.

### *Planes de desarrollo y ordenamiento territorial*

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado. El Estado recupera el rol de la planificación para erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para alcanzar al buen vivir. Se dispone el ejercicio de los derechos del buen vivir como objetivo primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que



garantizan su cumplimiento a favor de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las tendencias recientes a nivel internacional con respecto a las herramientas y los procedimientos de planificación están dirigidas a una disposición más dinámica o pro-activa hacia la gestión del espacio físico y de las actividades humanas sobre el mismo. Estas tendencias responden a la necesidad de dar seguimiento permanente a las actividades humanas, sus requerimientos y sus impactos, y confrontan la ineficacia de herramientas tradicionales, particularmente los planes reguladores o de uso de suelo como el único producto final con valor jurídico para el ordenamiento territorial. Así, la planificación constituye una serie de procesos participativos que permiten identificar las necesidades y problemas de un territorio, colectivo o sector, establecer los objetivos a conseguir y determinar las actuaciones a emprender para provocar los cambios deseados.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben constituirse en instrumentos:

- Participativos: que consideren los intereses y prioridades de la ciudadanía a través de su participación en el proceso de elaboración.
- Coherentes: pues coordinan los contenidos de la oferta de servicios públicos en su ámbito de referencia y para el ejercicio de competencias del nivel de gobierno correspondiente.
- Flexibles: susceptibles de evaluaciones periódicas, ajustes y modificaciones en función de los problemas y oportunidades de cada territorio.
- Operativos: dado que orientan la gestión y la administración local a través del programa de actuaciones y el presupuesto.
- Estratégicos: ya que optimizan el uso de los recursos desde una perspectiva incremental y de mejora continua a fin de satisfacer las necesidades y promover el buen vivir.

### *Lineamientos para la planificación y ordenamiento territorial*

Se establecen cinco lineamientos para la orientación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados:

- Reducción de inequidades y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de un ordenamiento territorial equilibrado.
- Coordinación y gestión transectorial (coordinación horizontal)
- Articulación intergubernamental (entre niveles de gobierno)
- Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo
- Fomento de la planificación participativa, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades

### *Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados*

Son instrumentos que organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; y ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.

- El plan de desarrollo y de ordenamiento territorial deberá articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación de desarrollo vigentes en cada nivel territorial de gobierno.
- Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se sujetarán a sus respectivos planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.
- La distribución de los recursos a los gobiernos autónomos descentralizados considerará el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

### *Ley de participación*

La participación es un concepto polisémico (contiene varios significados) y puede, en la práctica, desembocar en formas políticas e institucionales diversas. Por ejemplo, en algunos países de la región, a mediados de los años 90, se llegó incluso a designar a ciertas formas de privatización de las empresas públicas como modalidades de apertura a la participación popular en la capitalización de sus activos (Ley Trole).

No es exactamente lo mismo hablar de la “participación comunitaria” en tareas colectivas ligadas, por ejemplo, al cuidado de los espacios públicos barriales (limpieza de un parque) o al mantenimiento de acequias y fuentes de agua en las áreas rurales (bajo la modalidad de la minga), que hacer referencia a formas de participación popular en la discusión de los presupuestos o los planes de desarrollo de los gobiernos locales. Estas últimas se diferencian, a su vez, de las formas de participación de los trabajadores en los “comités de empresa” bajo la forma de representaciones sindicales o de los usuarios de algún servicio público en las instancias de gestión que establece el Estado para administrarlos (por ejemplo, la participación de los “comités de usuarias –madres–” para vigilar el cumplimiento de la ley de maternidad gratuita y de atención a la infancia).

Así pues, la definición de la participación está inmersa en medio de una disputa de sentidos y puede desplegarse en formas heterogéneas según los niveles de gobierno y los espacios estatales, empresariales o sociales en que se desarrolle.

La vigente Constitución ecuatoriana se coloca en medio de esa disputa y, a través de sus formulaciones específicas, pretende fijar un conjunto de orientaciones generales sobre las formas en que la participación se vincula la ciudadanía, la organización colectiva y la gestión de lo público. El análisis del Art. 95 puede ser útil para desentrañar algunos de los sentidos que la Carta Magna quiere dar a la práctica participativa:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 95).

En primer término, la nueva Constitución amplía el campo de los sujetos de la participación

de la pura primacía del individuo al reconocimiento de las diversas formas de acción colectiva. Se otorga entonces, de algún modo, el estatus de ciudadanía a las organizaciones de la sociedad civil. En ésta se incluyen, además de los diversos colectivos, asociaciones y movimientos sociales, a las comunidades, pueblos y nacionalidades. Las perspectivas liberales han puesto muchos reparos, sin embargo, a la extensión de los derechos para entidades distintas a las del “ciudadano-individuo”. Desde tal enfoque sólo los individuos, a título personal, serían legítimos portadores de derechos. No obstante, la Carta Magna no excluye la posibilidad de que éstos últimos –estén o no organizados y pertenezcan o no a alguna nacionalidad o pueblo- se involucren en los espacios participativos allí contemplados.

La Constitución reconoce, en suma, todas las formas de organización colectiva de la sociedad y las faculta a incidir en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control social de los diferentes niveles de gobierno. Exige, a la vez, el establecimiento de procesos que garanticen la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas (Constitución del Ecuador, Art. 96). De algún modo se colocan, así, los términos para un tipo de intercambio político en que el Estado puede plantear incentivos o regulaciones a las asociaciones a cambio de su implicación efectiva, pero voluntaria, en las arenas gubernativas. La ampliación de la condición ciudadana a los actores colectivos supone uno de los cambios más importantes en el nuevo modelo constitucional.

Otro de los sentidos de la participación que evoca el texto constitucional alude a la recuperación de lo público y a la afirmación de la democracia como el “ejercicio del poder público en público” (Bobbio, 1996). Los regímenes autoritarios y los imperios dinásticos han sido, al contrario, opacos, gobernados enigmáticamente (en secreto) y sin el escrutinio o la participación de la sociedad. Se trata de un esquema político restringido que no concuerda con la responsabilidad pública de exigir un control y una implicación pública. Todas y todos deben tener accesibilidad a la información, al seguimiento y a la discusión sobre las decisiones políticas que les afectan.

Cuando el texto constitucional señala que la participación ciudadana puede articularse a la toma de decisiones, a la planificación, a la gestión de los asuntos públicos, así como también al control popular de las instituciones del Estado y de sus representantes, refuerza la idea de que lo público se convierte en un espacio abierto y transparente y que no puede limitarse a la acción del gobierno o del Estado.

“Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades y a sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. 2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental (Constitución del Ecuador, Art. 278)

El texto constitucional establece una corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía para la defensa del interés general, la preservación de la democracia y el buen gobierno. A la vez, amplía el alcance del espacio público, más allá de la actividad gubernamental y de las instituciones políticas, y lo convierte en una esfera destinada a la participación de los movimientos sociales, organizaciones populares y otras formas de organización colectiva, considerados como actores esenciales en la toma de decisiones políticas necesarias para el adecuado funcionamiento y la transformación del mismo Estado (Ramírez, R., 2009: 39-40). Se fortalece así

una noción de lo público como construcción social-colectiva del bien común.

En tercer lugar, se puede decir que la noción que concentra el sentido más alto que la Constitución quiere dar a la dinámica participativa es la de poder ciudadano. Con dicha expresión se designa, a la vez, dos cuestiones:

- El fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de la sociedad, y
- El conjunto de iniciativas de participación y control que puedan emprender de modo autónomo los individuos y los colectivos, a fin de asegurar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

En términos generales, la promoción constitucional de la participación ciudadana apunta a fortalecer el poder democrático de la organización colectiva y de su incidencia en la acción gubernamental. Se trata de ampliar las capacidades de auto-movilización ciudadana para realizar voluntaria y autónomamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo, dentro y fuera del Estado (Olin Wright, 2006).

Al procurar la afirmación de las energías creativas, las capacidades de movilización y deliberación de la sociedad, y la implicación directa del poder ciudadano en la discusión y resolución de los asuntos públicos, se colocaría a la sociedad civil como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y del mercado. Ello diferencia el vigente diseño constitucional de aquellas perspectivas que han pugnado por visiones centralistas o mercado-céntricas (el neoliberalismo) de organización social. En este sentido, no solo debe buscarse el fortalecimiento de la organización colectiva de la sociedad sino, a la vez, la extensión del poder al ciudadano como individuo particular consciente de sus derechos y sus obligaciones (Ramírez Gallegos, 2008).

La carta política otorga a las personas un papel importante en el cumplimiento de sus obligaciones “que se caracteriza por trascender el espacio individual y conseguir activar un potencial de colaboración, apoyo e innovación para que las autoridades y las instituciones cumplan con los objetivos que persigue la sociedad y, por tanto, cuenta con el potencial para crear nuevos y mejores espacios en el sistema político” (Morales, 2008: 158).

### *El salto participativo de la Constitución 2008 en perspectiva comparada*

La amplia incorporación de la participación ciudadana en la carta constitucional debe ser vista en el contexto de las demandas que viejas y nuevas organizaciones y movimientos sociales habían realizado al sistema político desde hace, al menos, una década. La Constitución de 1998 incorporó solo de modo parcial estas demandas.

En este escenario, y tomando en consideración las diversas experiencias participativas que se habían ensayado en el país (gobiernos locales indígenas participativos, asambleas provinciales de planificación participativa), el proceso constituyente 2007-2008 debía tener como sello característico la apertura a la ciudadanía, es decir, generar un proceso colectivo de construcción de la nueva Carta Magna.

Bajo este imperativo, la Asamblea Constituyente realizada en Montecristi diseñó diversas vías para que la sociedad civil pueda participar en los debates sobre la nueva Carta Magna. Entre tales medios se destacan el envío de propuestas, la participación por internet (en blogs,

foros, comentarios, correos), y las llamadas Comisiones Generales, herramientas concebidas como mecanismos dispuestos por cada mesa para recibir las propuestas de organizaciones y ciudadanos. También se establecieron foros públicos en las distintas provincias, ciudades y cantones del país, trasladando así las deliberaciones constitucionales hacia los territorios y las comunidades. La constituyente procuró articular estos espacios mediante la implementación de una Unidad de Participación Social (UPS) que era una instancia técnica y logística encargada de coordinar y promover la participación ciudadana a lo largo del proceso.

Reflejado en números, según la UPS, un total de 70.000 personas fueron recibidas por la Asamblea Constituyente tanto en movilizaciones como en los otros espacios de interlocución directa entre los constituyentes y la ciudadanía. Aproximadamente unas 14.000 personas fueron recibidas en Comisiones Generales, lo que significaría que, muy probablemente, no hubo un solo día del proceso en que actores y organizaciones de la sociedad civil no estuvieran presentes en el seno de la Convención (Birk, 2009). Considerando que Montecristi es más bien un sitio distante de las grandes ciudades y concentraciones poblacionales del país, estas cifras revelan la contundencia del proceso participativo forjado en torno a la nueva Carta Magna. La aprobación del texto constitucional, en el referéndum del 28 de septiembre del 2008, por 63% de las y los ecuatorianos habría, de algún modo, recogido el peso de dicha movilización social. La Constitución de 1998, en contraste, fue aprobada en un cuartel militar.

### *La Ley Orgánica de Transparencia y acceso a la información pública (LOTAIP)*

Con fecha 29 de diciembre de 2008, el Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, mediante Decreto Ejecutivo No. 1511, creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, el mismo que fue modificado el 26 de agosto de 2009 mediante Decreto Ejecutivo Nro. 24.

Esta Secretaría tiene como fin principal la prevención y lucha contra la corrupción, al constituirse esta política en uno de los ejes de la Revolución Ética del Gobierno. Así mismo la Secretaría impulsa el trabajo del sector público con honestidad y transparencia.

Son atribuciones de la Secretaría

- Promover una administración gubernamental transparente.
- Investigar y denunciar los actos de corrupción cometidos en la Administración Pública central e institucional, inclusive en las denominadas entidades autónomas
- Fortalecer la coordinación y cooperación entre instituciones de gobierno, organismos de control y entidades judiciales.
- Generar instrumentos y manuales operativos para implantación de los mecanismos de investigación de las denuncias receptadas en la Secretaría Nacional de Transparencia en la Gestión.
- Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) al constituirse como política de Estado.
- Dar seguimiento a los procesos legales y administrativos instaurados como consecuencia de las investigaciones realizadas por esta Secretaría, y puesta en conocimiento de las autoridades competentes.

La LOTAIP garantiza y norma el ejercicio del derecho de las personas a la información. Tiene como objetivo el cumplimiento efectivo de los principios constitucionales de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, al que están sometidas las instancias públicas y privadas que manejan recursos públicos.

# Módulo 2:

*Elementos de gestión pública local*

# Contenidos

## ***1. Elementos de la organización***

## ***2. Las instituciones***

## ***3. Los principales enfoques teóricos acerca de la organización***

- Enfoques clásicos
- Principio de eficiencia de Emerson
- Principios básicos de Ford

## ***4. La organización como sistema***

## ***5. La conducción de la organización y las formas de liderazgo***

- Participativo
- Autocrático
- Democrático
- Liberal
- Paternalista
- Burocrático

## ***6. Herramientas de gestión y gerencia social***

## ***7. Construcción de indicadores de evaluación***

## ***8. El concepto de “tejido social”***

## ***9. Mapeo de actores territoriales***



# Presentación

Era común considerar a la organización como la suma de individuos. Actualmente ha cambiado esta visión, aunque el avance de las ciencias sociales no ha llegado a establecer un criterio definitivo sobre cómo debe considerarse la organización.

De ahí la necesidad de establecer un minucioso recorrido sobre la forma cómo el ser humano ha ido estructurando las organizaciones e instituciones, y en qué forma interactúan una a otras.

En este sentido, el presente módulo pretende desarrollar destrezas y capacidades que permitan una mejor gestión de los gobiernos locales y sectoriales, estableciendo las relaciones que existen entre los diferentes grupos y organizaciones que interactúan en el mismo territorio.

El mundo contemporáneo es cualitativamente distinto a los anteriores. Se caracteriza por un alto nivel de conectividad e información; el policentrismo, la diversidad de estilos de vida, la paradoja y el desencadenamiento de la complejidad, son algunas de sus características.

Es decir: una sociedad pluralista, multiopcional y policéntrica. Por ello, la centuria que estamos viviendo plantea grandes retos al sector público. Para adecuarse a los nuevos tiempos, requiere cambiar de mentalidad, de funcionamiento y estructuras, sumándose a la revolución que experimenta actualmente el ámbito de la gestión.

La nueva ciencia social concibe a las organizaciones como un «organismo vivo», capaz de adaptarse permanente e intencionalmente a su entorno; como un sistema inteligente que evoluciona en la frontera del caos y es capaz de reinventarse constantemente. A su vez, el enfoque postmoderno enfatiza la organización y gestión pública como «construcción lingüística».

Paralelamente a estos temas, se están incluyendo enfoques alternativos. A través de estos enfoques el participante está en condiciones de entregarse a un fructífero «juego creativo», ya que una vez libre de las ataduras deterministas, puede innovar y recrearse.

# Contenidos

## *Elementos de la organización*

### *Qué es la organización*

La organización es un sistema de elementos ordenados de manera jerárquica, estrechamente relacionados entre sí, de tal manera que son interdependientes. En el caso de la sociedad, la organización tiene por objeto realizar determinadas actividades de manera eficiente y efectiva, a través de la cooperación de los individuos que la integran.

Esencialmente, la organización es producto de la necesidad humana de cooperar. Los hombres se han visto obligados a cooperar para alcanzar sus fines personales, por razón de sus

limitaciones físicas, biológicas, psicológicas y sociales. En la mayor parte de los casos, esta cooperación puede ser más o menos efectiva y eficiente dependiendo de su estructura organizacional.

Es evidente que el trabajo cooperativo genera mejores resultados que el trabajo individualizado, pero hay que tomar en cuenta que si ese trabajo cooperativo no está direccionado, no está organizado, puede no ser tan productivo como se espera. Solo la organización del esfuerzo, producto del conocimiento que las personas tienen del papel que deben cumplir y la forma en que sus funciones se relacionan unas con otras, podrá generar una actividad efectiva y eficiente.

Este es un principio general, válido para cualquier clase de organización.

Así, la estructura de una organización debe estar diseñada de manera que sea perfectamente claro para todos quién debe realizar determinada tarea y quién es responsable por determinados resultados; de esta forma se eliminan las dificultades que ocasiona la imprecisión en la asignación de responsabilidades, y se logra un sistema de comunicación y de toma de decisiones que facilita la consecución de los objetivos de la organización.

### *Elementos constitutivos*

Hay que seguir una secuencia que abarca las siguientes etapas:

1. La primera es la jerarquización, que asigna las funciones del grupo social por orden de rango, grado o importancia.
2. La segunda es la departamentalización, que divide y agrupa todas las funciones y actividades en unidades específicas, con base en su similitud.
3. Coordinación: Es la sincronización de los recursos y los esfuerzos de un grupo social, con el fin de lograr oportunidad, unidad, armonía y rapidez, en el cumplimiento de los objetivos deseados.

### *Las instituciones*

Las instituciones, por su parte, son organizaciones que responden a una estructura, tienen una misión, visión, objetivos y realizan actividades determinadas. Por lo general se utiliza el concepto “institución” como algo más genérico: la forma en que se relacionan los seres humanos de una determinada sociedad o colectivo, buscando el mayor beneficio para el grupo. Se definen por los usos, hábitos, costumbres o normas por los que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los miembros del grupo. El beneficio de la institución es mayor cuando más eficiencia genera en la economía y más minimiza los costes de transacción y de información. Eso será posible cuanto más experiencia posean los agentes que participen en ella, más sencillas sean las reglas y menor sea el número de individuos que deben ejecutarlas.

Por lo general las instituciones se rigen por reglas formales constituidas por las normativas de carácter jurídico. Pero, a la vez, existen reglas informales que consisten en los hábitos y conductas adoptados por el colectivo. Son reglas no escritas, pero que son aceptadas y adoptadas por el

colectivo para el buen funcionamiento institucional. Ambos tipos de reglas (que existen porque el hombre vive en sociedad) no son muy útiles si no se enmarcan en el contexto socioeconómico presente y si no gozan de cierta flexibilidad frente a los posibles cambios del entorno.

### *Procesos de una institución*

Por lo general las instituciones no son algo diseñado, sino resultado evolutivo de la actuación espontánea de los agentes (personas físicas y jurídicas) que participan de la misma. La mayoría de las instituciones existentes en una sociedad y en un momento determinados. Cuando han sobrevivido a un largo proceso de aparición, diversificación y selección, resultan ser estables y robustas.

Mediante el aprendizaje, los individuos pueden mejorar el rendimiento de sus instituciones. El tiempo moldea a las instituciones; y ellas, junto a los factores de producción de los modelos clásicos (tierra, trabajo, capital), y a los factores de crecimiento más modernos (capital humano, cambio tecnológico y de combinación de técnicas) dan lugar, de una manera u otra, al desarrollo económico.

No hay contradicción entre las afirmaciones de que las instituciones evolucionan y a la vez son estables. La estabilidad hace referencia a las interrelaciones internas dentro de dicha institución; es decir, a su consistencia. Y es esa misma consistencia la que nos da garantías de que las instituciones se adapten a nuevos marcos socioeconómicos. Pero la adaptación puede ser un proceso muy lento ya que a los agentes económicos les cuesta desprenderse de sus hábitos anteriores.

### *Los principales enfoque teóricos acerca de la organización*

#### *Enfoques clásicos*

Frederick Winlow Taylor desarrolló la llamada escuela de administración científica, preocupada por aumentar la eficiencia de la industria mediante el incremento de la productividad del trabajo del operario fabril, acortando los tiempos productivos y la racionalización del esfuerzo.

Intentó aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, con el fin de alcanzar elevada eficiencia industrial, utilizando los métodos de observación y medición.

Henry Fayol implementó la llamada teoría clásica preocupada por aumentar la eficiencia de la empresa a través de su organización y de la aplicación de principios generales de la administración a nivel de la estructura organizacional. Su preocupación fundamental fue aumentar la eficiencia de la empresa a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (departamentos) y de sus interrelaciones estructurales.

#### *Principios de eficiencia de Emerson*

Emerson buscó simplificar los métodos de estudio y de trabajo de su maestro (Taylor), creyendo que aun a costa de la perfección organizativa, sería más razonable realizar menores

gastos en el análisis del trabajo. Fue el hombre que popularizó la administración científica y desarrolló los primeros trabajos sobre selección y entrenamiento de los empleados. Los principios de rendimiento pregonados por este autor son:

1. Trazar un plan objetivo y bien definido, de acuerdo con los ideales.
2. Establecer el predominio del sentido común.
3. Ejercer orientación y supervisión competentes.
4. Observar la disciplina.
5. Cumplir los acuerdos de manera honesta.
6. Mantener registros precisos, inmediatos y adecuados.
7. Fijar remuneración proporcional al trabajo.
8. Fijar normas estandarizadas para el trabajo y las condiciones de trabajo.
10. Fijar normas estandarizadas para las operaciones.
11. Proporcionar instrucciones precisas.
12. Estimular mediante incentivos el rendimiento y la eficiencia.

### *Principios básicos de Ford*

Ford fue un empresario que utilizó un sistema de integración vertical y horizontal, produciendo desde la materia prima inicial hasta el producto final, además de una cadena de distribución comercial a través de agencias propias. Hizo de la producción un proceso continuo gracias al constante perfeccionamiento de sus métodos, procesos y productos. A través de la racionalización de la producción creó la línea de montaje, lo que le permitió la producción en serie, esto es, el moderno método que permite fabricar grandes cantidades de un determinado producto estandarizado.

Ford adoptó tres principios básicos:

1. Principio de intensificación: consiste en disminuir el tiempo de producción con el empleo inmediato de los equipos y de la materia prima y la rápida colocación del producto en el mercado.
2. Principio de la economicidad: consiste en reducir al mínimo el volumen de materia prima en transformación.
3. Principio de la productividad: consiste en aumentar la capacidad de producción del hombre en el mismo período mediante la especialización y la línea de montaje.

### *Teoría de las relaciones humanas*

Con la llegada de la Teoría de las relaciones humanas surge un nuevo lenguaje en el repertorio administrativo, enfocado hacia la motivación, el liderazgo, la comunicación, la organización informal, la dinámica de grupos.

#### *a.- Influencia de la motivación humana*

La motivación personal carece de fuerza en grupos y personas cuya autoestima es muy pobre

o nula. Por ello urge motivarlos en cuanto a su autoestima personal, romper con los vicios de los empleados más antiguos. Es preciso hacer una buena selección del personal con un enfoque más profesional. La misma empresa debe adoptar enfoques más modernos y profesionales.

Esta teoría parte del criterio de que los trabajadores de hoy deben enfocar su mirada de cara al presente pero hacia el futuro. Ir hacia adelante, sin volver la mirada atrás sino para aprender de las experiencias. Aplicar teorías modernas y genuinas, a fin de lograr la eficiencia.

*b. El origen de las teorías de las relaciones humanas se basa en los siguientes factores:*

1. La necesidad de humanizar y democratizar la administración, liberándola de los conceptos rígidos y mecanicistas de la teoría clásica;
2. La crítica a la teoría clásica, a través del desarrollo de las ciencias humanas, la Psicología y la Sociología, que vinieron a demostrar lo obsoleto de sus principios.
3. Las ideas de la filosofía pragmática de John Dewey y la Psicología de Kurt Lewin fueron capitales para el humanismo en la administración. Elton Mayo es considerado el fundador de la escuela; Dewey y Lewin contribuyeron a su concepción;
4. Las conclusiones de la experiencia de Hawthorne, desarrollada bajo la coordinación de Mayo, pusieron en jaque los principales postulados de la teoría clásica de la administración.

### *La organización como sistema*

Las organizaciones son unidades sociales intencionalmente construidas y reconstruidas como sistemas para lograr objetivos específicos.

Existen dos tipos de sistemas:

#### *a) Sistema Abierto*

Es el conjunto de elementos dinámicamente relacionados que desarrollan una actividad para lograr un objetivo o propósito, operando con datos, energía, materia, unidos al ambiente que los rodea y proporcionando la información necesaria.

Posee numerosas entradas y salidas. Para relacionarse con el ambiente externo, sus relaciones de causa y efecto son indeterminadas.

Un sistema consta de cuatro elementos primordiales:

1. **Entradas:** Mediante ellas el sistema consigue los recursos e insumos necesarios para su alimentación y nutrición.
2. **Procesamiento:** Transforma las entradas en salidas o resultados.
3. **Salidas:** Resultado de la operación del sistema. Por medio de ella el sistema envía el pro-

ducto resultante al ambiente externo.

**4. Retroalimentación:** Constituye una acción de retorno; es positiva cuando la salida por ser mayor estimula y amplía las entradas para incrementar el funcionamiento del sistema; es negativa cuando la salida por ser menor restringe y reduce la entrada para disminuir la marcha del sistema.

### *b) Sistema Cerrado:*

Este sistema tienen pocas entradas y salidas en relación con el ambiente externo; son bien conocidas y guardan entre sí una razón de causa y efecto: a una entrada determinada (causa) sigue una salida determinada (efecto). Es denominado también mecánico o determinista.

No existe un sistema totalmente cerrado, ni uno totalmente abierto.

Todo sistema depende en alguna medida del ambiente.

La organización como sistema abierto es antigua

Herbert Spencer afirma: “un organismo social se parece a un organismo individual en los siguientes rasgos fundamentales:

#### ***Crecimiento***

- Al hacerse más complejo el sistema, sus componentes necesitan mayor interdependencia.
- Su vida tiene mayor duración en comparación con la de sus componentes.
- Porque en ambos casos la creciente integración va paralela a una creciente heterogeneidad.

#### ***Complejidad de las organizaciones***

La sociedad moderna está conformada por organizaciones que tienen sistemas muy complejos y diferentes. Ejemplos: industrias, empresas comerciales y de servicios, organizaciones militares y gubernamentales, instituciones públicas y privadas, iglesias, entre otros.

Se componen de varios elementos y niveles: personajes, pequeños grupos, intergrupos, normas, valores, actitudes. Se desenvuelven bajo un patrón muy complejo y multidimensional. La complejidad permite comprender los fenómenos organizacionales que dificultan las actividades. A medida que las organizaciones crecen y prosperan, aumenta el personal, lo cual conlleva a un enfrentamiento entre los miembros y los objetivos; por lo tanto el crecimiento conduce hacia la complejidad.

### ***La conducción de la organización y las formas de liderazgo***

#### ***La dirección de las organizaciones***

La dirección y el control de las organizaciones se ejercen por medio de la autoridad, El principio fundamental es el de integración, mediante la creación de condiciones que posibiliten

a los miembros de la organización conseguir sus propios objetivos y encaminar sus esfuerzos hacia el éxito de la empresa, de manera unitaria.

### *Delegación de funciones*

Una buena dirección debe delegar funciones.

Delegar es dar a una persona la capacidad de actuación en alguna función o trabajo.

- ***Ventajas***

Aumenta el tiempo disponible.

Facilita la comunicación.

Involucra a los grupos de trabajo.

Motiva al trabajador.

Desarrolla la capacidad de los empleados para tomar decisiones, dictar órdenes y aceptar responsabilidades.

- ***Materias delegables***

Trabajos que el subordinado pueda hacer igual o mejor que el jefe.

Tareas que aporten experiencia y perfeccionamiento a los demás.

Operaciones especializadas.

Labores rutinarias.

Poderes de decisión y de firma.

### *Los estilos de liderazgo*

Hay varios estilos de liderazgo:

***Participativo:*** Se comparte la responsabilidad con los subordinados, consultándoles e incluyéndoles en el equipo que interviene en la toma de decisiones.

***Autocrático:*** El jefe impone las normas y sus criterios, estableciendo la estrategia a seguirse, planificando y diseñando el trabajo, y diciendo quién debe hacerlo. No clasifica los procedimientos posteriores, pero decide las fases de actividad a corto plazo.

***Democrático:*** Las tareas se discuten y determinan en el grupo, el jefe sólo orienta y apoya. Plantea propuestas que pueden ser evaluadas en grupo. Juzga objetivamente los trabajos y crea un clima laboral agradable y de confianza, lo que no quiere decir que sea siempre eficaz.

***Liberal:*** El grupo toma decisiones libremente sin la participación del jefe, con lo que hay una ausencia de liderazgo. Es el caso del jefe que no ejerce dirección alguna. En realidad no dirige. El propio grupo toma las decisiones y el control de los resultados.

***Paternalista:*** Se da prioridad a los intereses personales frente a las necesidades de la organización. El jefe es quien toma las decisiones sin tener los demás posibilidades de participación.

Establece una actitud protectora con los subordinados. Se interesa por sus problemas personales y profesionales como un padre vela por sus hijos. Aunque les consulta, es él quien toma las decisiones.

Burocrático: La organización establece una estructura jerárquica y con normas, bloqueándose la comunicación y estableciéndose unas relaciones en las cuales dichas normas prevalecen sobre la persona.

### *La teoría X versus la teoría Y*

Las teorías X y Y son dos maneras excluyentes de percibir el comportamiento humano, adoptadas por los gerentes para motivar a los empleados y obtener una alta productividad.

Douglas McGregor fue una figura ilustre de la escuela administrativa de las relaciones humanas, cuyas enseñanzas son muy pragmáticas. En su obra “El lado humano de las organizaciones” describió dos formas de pensamiento de los directivos, a las cuales denominó teoría X y teoría Y. Los directivos de la primera consideran a sus subordinados como animales de trabajo que solo se mueven ante el yugo o la amenaza, mientras que los directivos de la segunda se basan en el principio de que la gente quiere y necesita trabajar.

Veamos con más detenimiento las premisas de las dos posturas:

#### ***Teoría X***

Está basada en el antiguo precepto del garrote y la zanahoria, y la presunción de mediocridad de las masas; se asume que los individuos tienen tendencia natural al ocio, y el trabajo es una forma de castigo, lo cual presenta dos necesidades urgentes para la organización: la supervisión y la motivación.

Las premisas de la teoría X son:

Al ser humano medio no le gusta trabajar y evitará a toda costa hacerlo, lo cual da pie a la segunda: en términos sencillos, los trabajadores son como los caballos: si no se les espolea no trabajan.

La gente necesita que la controlen, dirijan y amenacen con castigos para que se esfuercen por conseguir los objetivos de la empresa;

El individuo típico evitará cualquier responsabilidad, tiene poca ambición y quiere seguridad por encima de todo, por ello es necesario que lo dirijan.

“Este comportamiento no es una consecuencia de la naturaleza del hombre. Más bien es una consecuencia de la naturaleza de las organizaciones industriales, de su filosofía, política y gestión”

#### ***Teoría Y***

Los defensores de la Teoría Y consideran que sus subordinados encuentran en su empleo una fuente de satisfacción y que se esforzarán siempre por lograr los mejores resultados para la



organización; siendo así, las empresas deben liberar las aptitudes de sus trabajadores en favor de dichos resultados.

Los supuestos que fundamentan la Teoría Y son:

El desgaste físico y mental en el trabajo es tan normal como en el juego o el reposo, al individuo promedio no le disgusta el trabajo en sí;

No es necesaria la coacción, la fuerza o las amenazas para que los individuos se esfuercen por conseguir los objetivos de la empresa.

Los trabajadores se comprometen con los objetivos empresariales en la medida que se les recompense por sus logros, la mejor recompensa es la satisfacción del ego y puede ser originada por el esfuerzo hecho para conseguir los objetivos de la organización.

En condiciones normales el ser humano medio aprenderá no solo a aceptar responsabilidades sino a buscarlas.

La mayoría de las personas poseen un alto grado de imaginación, creatividad e ingenio que permitirá dar solución a los problemas de la organización

### *Herramientas de gestión y gerencia social*

La gestión se define como la ejecución y el monitoreo de las acciones impulsadas para la consecución de los objetivos institucionales. La gestión, por consiguiente, implica un fuerte compromiso de sus actores con la institución y también con los valores y principios de eficacia y eficiencia de las acciones ejecutadas. Desde este marco conceptual, se entiende que la conducción de toda institución supone aplicar técnicas de gestión para el desarrollo de sus acciones y el alcance de sus objetivos.

Se puede aseverar que una organización tiene una estrategia cuando los líderes y la organización como un todo se comprometen con una visión particular acerca de cómo operará la organización para crear valor y cómo se sustentará en el futuro inmediato. Tal estrategia supone disponer de una visión sustantiva del valor que la institución intenta generar. En organizaciones con fines de lucro, éstos toman la forma de objetivos financieros para la organización como un todo, junto con un plan de acción que describe cómo una compañía se propone competir en los diferentes mercados de productos y servicios. En organizaciones sin fines de lucro y gubernamentales, la visión esencial se describe usualmente en términos de la misión de la organización y de las actividades particulares emprendidas para llevarla a cabo.

La tarea analítica que se asume en el desarrollo de una estrategia corporativa es la de asegurar que la estrategia adoptada sea viable, cree valor y sea sostenible. Para garantizar este resultado, las idoneidades existentes en la organización tienen que ajustarse a los desafíos y oportunidades del entorno en el cual operan. Deben ser capaces de generar la provisión de los servicios y los recursos adecuados para la tarea de sostener (y si se requiere adaptar persistentemente) la organización. La organización debe disponer de (o ser capaz de desarrollar dentro de un período de tiempo y esquema de riesgo tolerables) las tecnologías necesarias para producir los productos, servicios y los resultados que ella se propone generar.

Las tareas gerenciales que se asumen en el desarrollo de una estrategia son (entre otras) las de asegurar la calidad del análisis que apoya la estrategia, construir el compromiso tanto fuera como dentro de la organización para llevar a cabo la estrategia, apoyar los cambios tecnológicos y administrativos necesarios para sustentar la estrategia, obtener la retroalimentación para saber cuán bien está desempeñándose la estrategia, prepararse para cambiar la estrategia cuando ello se justifique, y así sucesivamente.

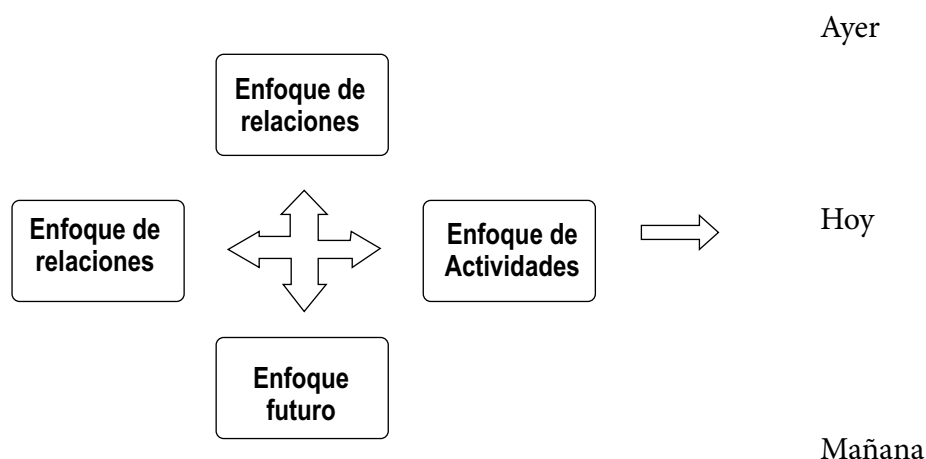
Todo lo que se ha dicho hasta este momento se aplica por igual a las organizaciones en el sector privado con fines de lucro, en el sector social sin fines de lucro y en el sector público gubernamental. Las organizaciones en estos tres sectores necesitan estrategias para tener algún propósito y ser efectivas. En realidad, el desarrollo y la implementación de tales estrategias son las tareas por excelencia del liderazgo de aquellos que encabezan tales organizaciones: las juntas directivas y los oficiales, ejecutivos, jefes en el mundo de las instituciones con fines de lucro; los fideicomisarios y directores ejecutivos en el mundo de aquellas que son sin fines de lucro, y los legisladores, las autoridades electas, los políticos designados, y los oficiales de carrera en el mundo gubernamental.

### Construcción de indicadores de evaluación

Para medir el proceso actual y suministrar la dirección futura de la organización es necesario establecer los instrumentos que permitan en forma integrada, balanceada y estratégica medir el proceso que actualmente se realiza. Tal procedimiento proporciona las herramientas para convertir la visión en un conjunto de acciones coherentes expresados en objetivos, indicadores e iniciativas.

Hay varios enfoques:

Enfoque integrado



### De los resultados

Se mide el éxito en el logro de los objetivos y las políticas del direccionamiento estratégico sobre un periodo específico de tiempo. Se usa para reportar el desempeño de la organización

en la implantación de su estrategia.

### *Inductores o Impulsares guía*

Proveen indicación temprana del progreso hacia el logro de los objetivos; su propósito es generar los comportamientos adecuados para el logro de la estrategia. Usualmente miden lo que debe “hacerse bien” para alcanzar los objetivos. Miden las estrategias y planes de acción. Su propósito es canalizar y direccionar esfuerzos.

Al fomentar una visión integral, proactiva, articulada e interconectada, ayuda a que la servidora y el servidor adopten estas actitudes en forma general, permitiendo que sus labores se cumplan con mayor efectividad y eficacia.

La utilización de los indicadores impulsores y los indicadores de resultados facilita la aplicación efectiva y consciente de las normas de control interno emitidas por la institución

La aplicación de esta visión integradora, permite que las entidades públicas logren alcanzar sus objetivos y obtener resultados exitosos en muy corto tiempo.

### *El concepto de “tejido social”*

El modelo neoliberal ha propiciado un ordenamiento basado en la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance.

La base de la exclusión social en las sociedades capitalistas modernas lo constituyen las calificaciones académicas y profesionales alcanzadas para lograr, en el mercado laboral, las cada vez más escasas posiciones profesionales y técnicas elevadas.

En sociedades como las nuestras, por el contrario, la exclusión se da desde la base, es decir, a través de un reducido acceso a la educación, la salud y la nutrición, y a través de la informalidad en el mercado laboral. Ello significaría que los sectores de más bajos ingresos no llegan siquiera a disputar dichas posiciones. Es un modelo cuyo crecimiento económico y las nuevas oportunidades creadas no sólo no se reparten equitativamente entre toda la población, sino que además, mediante diversos mecanismos, reproducen la inequidad.

Un modelo de esta naturaleza no es y no puede ser viable y sostenible en el tiempo.

Lo que hoy se propone al país es un gran cambio: un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo; con la salud, con la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Éste es el mejor vehículo para construir la paz y la convivencia pacífica.

Este compromiso social debe también contribuir a mejorar las condiciones de desigualdad inducidas en los últimos años como consecuencia de los cambios en la demanda laboral, así como a fortalecer el gasto público social en algunos sectores, mediante la redistribución presupuestaria a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

El compromiso consiste en movilizar a la sociedad en su conjunto y de acuerdo con sus capacidades económicas, para que ni un solo niño o niña deje de asistir hasta el noveno grado escolar; para que se cumpla con la afiliación obligatoria, y se cotice por el valor real de los ingresos; para que los afiliados al régimen subsidiado en salud sean verdaderamente los más desvalidos.

Como una contribución a los compromisos fundamentales de la sociedad se creará el servicio social obligatorio. Éste tiene como propósito fundamental la incorporación de las trabajadoras y trabajadores a los programas de seguridad sociales, que promuevan la convivencia pacífica, contribuyan a mejorar la equidad y el capital social, y a combatir la pobreza. Estas actividades hacen parte del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Sólo es posible lograr la regeneración del tejido social si se incide de manera decidida sobre las oportunidades de acceso que los pobres y los segmentos de la población de bajos ingresos tienen a activos esenciales. Es por ello que en el contexto del cambio que estamos construyendo, la política pública es la forma cómo institucionalmente se puede lograr que la acumulación individual de capital humano y la formación colectiva de capital social se articulen, equilibradamente, con la acumulación física individual y colectiva, para potenciar al máximo el desarrollo nacional y lograr un crecimiento económico sostenible con cohesión social.

### *Mapeo de actores territoriales*

El Mapeo de Actores Claves (MAC), es una herramienta que permite la identificación de los actores con incidencia directa sobre el manejo del territorio a nivel urbano y rural; permite la realización de contactos, coordinaciones y co-gestión de actividades, con lo que se asegura la participación holística de los principales actores del territorio en el proceso de Ordenamiento Territorial, Planificación y Presupuesto Participativo.

### *Estructuración*

- Paso 1: Adecuación de sistema de clasificación de actores a las condiciones específicas del GAD.
- Paso 2: Elaboración de formato para la recolección de información base de actores;
- Paso 3: Distribución del formato de recolección de información de base de actores;
- Paso 4: Desarrollo de reuniones bilaterales para recolectar la información referente a los actores;
- Paso 5: Primer vaciado de información en matriz de mapeo de actores claves;
- Paso 6: Verificación telefónica y presencial de actores claves;
- Paso 7: Segundo vaciado de información en matriz de mapeo de actores claves;
- Paso 8: Elaboración de documento final de Mapeo de Actores Claves.

### *Ventajas del Mapeo de Actores*

- Es conveniente el desarrollo del Mapeo de Actores Claves en forma preliminar, debidamente validada a través de la boleta de una encuesta.
- La clasificación de Actores Claves debe de ser validada a través de un taller que involucre a los representantes de los supuestos “aglomerados” de actores lo que permitirá una mejor visión de la distribución y arquitectura institucional de territorio;
- El MAC debe visualizarse como una herramienta de toma de decisión y no solo como un mero listado de futuros participantes a talleres o reuniones de trabajo. El MAC es en sí un mapa de la constitución de la arquitectura sectorial (institucional) del territorio.

# Módulo 3:

*Presupuestos participativos*

# Contenidos

## ***1. La planificación del desarrollo***

- La gestión pública y el presupuesto.
- Mecanismos de la administración pública local
- Variables de participación
- Eficiencia y eficacia en la gestión

## ***2. Las claves de construcción de comunidad y el presupuesto***

- El presupuesto como instancia de transformación y fortalecimiento de la comunidad
- Requisitos de viabilidad (políticos, financieros y sociales)
- La incidencia del presupuesto en la reducción de pobreza e inequidades
- Aspectos comparativos con experiencias internacionales.

# Presentación

El llamado Presupuesto participativo es un tema reciente que ha llamado la atención de los planificadores y de los propios gestores de los gobiernos especialmente locales, debido a las limitaciones de la forma tradicional de elaborar los presupuestos, derivadas en gran parte de un modelo poco democrático. Los gobiernos, en general, han elaborado sus presupuestos a partir de premisas puramente técnicas, con resultados poco prácticos; muchas veces los presupuestos así formulados no han sido capaces de satisfacer las demandas de la población; en otras ocasiones, las debilidades de la gestión han dado como resultado graves incongruencias entre la formulación y la gestión misma.

A partir de algunas experiencias prácticas, caracterizadas por la participación activa de la población, se ha logrado equilibrar en cierta medida las demandas de la población y la existencia de los recursos con un grado bastante aceptable de eficiencia y eficacia. De ahí la necesidad de estudiar dichas experiencias para ir desarrollando formulaciones presupuestarias acordes con la realidad.

# Contenidos

## *La planificación del desarrollo*

En términos generales, la planificación es un conjunto de instrumentos y procedimientos mediante los cuales los individuos y las colectividades determinan las acciones que deben adoptar en el futuro y los procesos que deben desarrollar para alcanzar determinados objetivos y superar las limitaciones y amenazas que enfrentan, haciendo el mejor uso posible de los recursos disponibles, en función de sus propias potencialidades y en armonía con el ambiente circundante, lo cual generalmente implica una realización de las personas y de los grupos sociales involucrados, en la perspectiva de alcanzar aquello que actualmente se denomina “el buen vivir”.

En ese concepto general se inscriben, de una u otra manera, los procesos de planificación que se ejercitan en las esferas del individuo, de la familia, de las organizaciones sociales, de las comunidades, de la sociedad civil, del sector privado y, de modo sobresaliente, del sector público.

En efecto, la planificación del desarrollo es una de las atribuciones fundamentales que asume y ejercita el Estado. Corresponde a sus diversas instancias planificar el desarrollo del conjunto de la sociedad en todo el territorio nacional, pero de manera específica se atribuye a los gobiernos autónomos locales descentralizados (Consejos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales), la responsabilidad de ejercitar esa planificación en sus respectivas circunscripciones territoriales, en el marco de sus competencias específicas y atendiendo al principio de subsidiaridad, es decir, de la mutua articulación y coordinación con otras instancias e instituciones del aparato estatal.

Los procesos de planificación suelen configurarse por su grado de complejidad, por su alcan-

ce y por los objetivos específicos que persiguen y no tan solo de la cobertura territorial que poseen. Por ello, se distinguen por lo general planes, programas, proyectos y acciones, siendo usual que un plan involucre varios programas; que cada uno de éstos contenga un determinado número de proyectos y que a su vez en cada proyecto se considere una diversidad de acciones, actividades o tareas.

Por otra parte, es usual que las propuestas generales de desarrollo, que poseen el sentido más amplio, estén articuladas y compuestas por un conjunto de componentes específicos, temáticos o sectoriales, que se concentran en el tratamiento de determinados aspectos de la realidad (por ejemplo el ordenamiento territorial, o la producción) o de temas puntuales (el agua potable, la movilidad y el transporte, la salud, la educación.

Pero más allá de esas especificidades, en todo proceso de planificación se suele encarar un problema constante y similar: los recursos disponibles son escasos e insuficientes para atender de modo oportuno y simultáneo todos los requerimientos que se generan por la propia dinámica de la sociedad y su constante interacción con el ambiente.

Es a partir de esa constatación que se entiende la necesidad y la importancia de los presupuestos, es decir los instrumentos que posibilitan asignar los recursos disponibles para cubrir los requerimientos existentes de manera racional y eficiente, atendiendo en primer lugar aquellas demandas que tienen prioridad por las razones técnicas, sociales, económicas o ambientales que justamente se establecen y analizan en los procesos de planificación.

En términos operacionales, los procesos de planificación parten de estudios generales o específicos, en los que se identifican los problemas existentes y sus causas, se analizan las posibles alternativas y se establecen y eligen las soluciones más adecuadas; las cuales, una vez perfiladas deben someterse a exámenes sucesivos en los que se verifica su viabilidad técnica, económica y financiera y se desarrollan sus componentes para garantizar su debida ejecución. Al término de esos procesos, se inician los de gestión, mediante los cuales la solución seleccionada se materializa en la realidad y llega a operar, para lo cual deben también preverse los mecanismos que garanticen su mantenimiento y sustentabilidad a lo largo del tiempo de vida en el que esa solución será funcional, el cual también debe ser previsto con antelación.

En síntesis, la planificación del desarrollo implica una articulación integral de múltiples procesos, que solo terminan cuando una solución opera y gracias a ella se resuelve el problema, se atiende la necesidad y se satisface la demanda que originó el proceso.

Desafortunadamente, esa integralidad se fractura reiteradamente por razones prácticas y operacionales y ello conduce al predominio de visiones fragmentadas, en las que cada aspecto y cada parte del proceso se desarrolla aisladamente, lo cual tiene por lo general efectos negativos en términos de los resultados e impactos que se pretende alcanzar.

Una de las más frecuentes fragmentaciones es la que se origina entre los procesos iniciales de planificación y los ulteriores de la gestión de los proyectos de desarrollo. Entre esos dos ejercicios suelen interponerse los del presupuesto, que en lugar de ser entendidos como parte de un mismo proceso integral, se suelen asumir como cuestiones ajenas y no subordinadas al mismo.



Es por esa circunstancia que se hace necesaria una reflexión más profunda en torno a la significación y el papel de los presupuestos en la gestión pública, en especial en los contextos locales.

### *La gestión pública y el presupuesto*

Si bien los ejercicios de elaboración y ejecución presupuestaria son prácticas que desde hace mucho se han incorporado a los procesos rutinarios de la administración pública, en el Ecuador por mucho tiempo ha subsistido un divorcio entre ellos y los de la planificación y la gestión.

Esa falta de articulación ha tenido resultados profundamente negativos en todas las esferas de la gestión pública. De hecho, los procesos de planificación han conseguido muy escasos resultados porque en gran medida han estado imposibilitados de aplicarse debido a ese tipo de desarticulaciones internas y muy ha menudo no han podido siquiera incidir en la distribución de los recursos disponibles a la hora de ser asignados.

En la práctica, ha sido más bien la imposición de la voluntad de las autoridades locales la que ha definido prioridades y ha efectuado la distribución de los recursos, contrariando las orientaciones técnicas de la planificación. Alternativamente, esas decisiones han estado en manos de los responsables del manejo financiero institucional, asimismo sin ligazón con los criterios y los procesos de planificación.

Es apenas en el período más reciente, que se ha logrado articular dos marcos legales que debieron operar siempre de modo simultáneo: El COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el COPFP, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, para establecer el principio de que la planificación, el presupuesto y la gestión pública local sean partes de un mismo proceso, que no puede ser fragmentario ni contradictorio.

### *Mecanismos de la administración pública local*

Aunque en términos conceptuales la planificación que el sector público ejercita en el contexto nacional no tiene diferencia con la que se hace en los ámbitos locales, salvo por el obvio cambio de escala y de complejidad, también es posible advertir que, operativamente, existen especificidades que suponen diferencias a la hora de desarrollar los procesos de planificación y ponerlos en práctica.

En ese sentido, dentro de cada uno de los aspectos aborda la planificación en general (salud, educación, producción, movilidad, se plantea la tarea de identificar los requerimientos existentes, calificar su naturaleza y cuantificar su magnitud, pero desde la perspectiva de la planificación local es también preciso localizar esas demandas y necesidades en términos físico-geográficos, dentro del territorio, para que puedan ser debida y oportunamente atendidas.

Esa particularidad se encuentra ligada a otra que es asimismo atribuible a la planificación local, que es la directa e inmediata relación que todo ejercicio de esa jerarquía tiene con los individuos y grupos que constituyen el conglomerado social afincado en la circunscripción

territorial correspondiente (provincia, cantón, ciudad, parroquia).

La naturaleza de esa relación es permanente e inmediata, a tal punto que puede convertirse en uno de los factores determinantes para la definición de los temas, las prioridades y los criterios de la planificación local.

Suele decirse que todo gobierno local es, por su propia naturaleza, participativo, puesto que la presencia de la ciudadanía en las dependencias de las administraciones locales es permanente y tanto las autoridades como los funcionarios de los gobiernos locales suelen destinar gran parte de su tiempo a la atención directa a la ciudadanía, mediante diversos mecanismos que les permiten registrar y procesar sus demandas y necesidades.

Pero esa visión corresponde a la convencional concepción del estado benefactor y de la población como el pasivo receptor de sus dádivas. En una visión más moderna, de tipo empresarial, la administración pública se atribuye características empresariales y percibe a la población como su clientela, a la que debe no solo atenderse sino también sondear para conocer sus puntos de vista y percepciones.

Es solo en una visión más moderna e innovadora que se entiende que la administración pública en la esfera local es un servicio supeditado a las determinaciones de una población que al ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones ejerce una ciudadanía activa y puede y debe ejercitar también la toma de decisiones, incluyendo las relativas al uso y control de los recursos públicos.

### *Variables de participación*

En general, la participación ciudadana en la gestión pública local se origina desde tres posibles vertientes, que pueden generarse de manera simultánea y concurrente, puesto que no son excluyentes entre sí.

La primera de tales vertientes es de carácter territorial, ya que deviene del ámbito físico en el que cada individuo o sector social se afianza y desarrolla sus actividades. Está por ello ligada de manera muy directa con las nociones de identidad y de ciudadanía, pues expresa una relación de pertenencia y afinidad de los seres humanos con un determinado territorio. Es a partir de ello que se produce la identificación de las personas con un barrio, una localidad, una ciudad, una provincia.

La posibilidad de movilización de los individuos por sus vínculos con el territorio es inmediata y se expresa a través de instancias como las de los comités pro mejoras, las organizaciones barriales, las asociaciones vecinales, etc. La provisión de infraestructura y otros servicios, el enfrentamiento a la inseguridad, el mejoramiento ambiental son, por ejemplo, algunos de los factores que movilizan a la ciudadanía desde esta óptica territorial.

Otra forma de participación se produce por los intereses específicos que, de modo temporal o permanente, adquieren las personas en el desempeño de sus actividades, sin que necesariamente se produzca una identificación territorial de esa situación. Actividades tales como las de la educación, las prácticas religiosas o deportivas, los agrupamientos sociales, académicos, culturales u otros en los que se producen procesos de integración son algunas de las que a menudo derivan en procesos temporales, cíclicos o permanentes de participación ciudadana; es por ello que las asociaciones gremiales, las organizaciones deportivas, las iglesias y otras

muchas instancias de organización social suelen tener activa intervención en la gestión pública local.

Finalmente, existen otros canales de participación que se construyen a partir de la específica condición de cada individuo o segmento social, según su propia naturaleza. Las características de género, edad, raza, condición física u otros factores son determinantes de formas específicas de participación ciudadana y suponen articulaciones también específicas entre los integrantes de organizaciones que articulan a determinados sectores de la población: mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, grupos étnicos, minorías sexuales, son, algunos de tales segmentos.

Por otra parte, debe también considerarse la existencia de una escala de participación que en sus niveles más elementales implica que los individuos o las agrupaciones sociales se interesen por uno o varios temas de la colectividad y al menos procuren informarse sobre ellos; a partir de lo cual es posible que adicionalmente puedan opinar – y por ende ser consultados– respecto de esos temas.

En un nivel avanzado de esa misma escala, la participación puede involucrar la activa participación de los interesados en la identificación de las causas de los problemas y de las posibles alternativas que podrían resolverlas, así como también en la determinación de las soluciones más acertadas para cada problema, es decir supone la participación en la toma de decisiones sobre el tema tratado.

En un nivel superior, la participación supone que los individuos o las organizaciones no solo inciden en las decisiones, sino que además intervienen de modo activo en las actividades y procesos a través de los cuales se materializan y concretan las soluciones, bien sea a través del involucramiento directo de las personas y organizaciones en la ejecución de los proyectos o bien a través de su presencia en el seguimiento, supervisión, control y evaluación de los mismos.

En el nivel más avanzado de la escala de la participación, la ciudadanía está además dispuesta a administrar, utilizar y operar de manera eficiente los bienes y servicios provistos mediante el ejercicio de planificación, garantizando su mantenimiento, conservación y sustentabilidad. En ese marco, el presupuesto participativo suele ser entendido exclusivamente como un ejercicio que se inscribe en el nivel de la toma de decisiones y que además lo profundiza, puesto que la posibilidad de asignar y distribuir recursos, es un adicional aporte, que confiere a la participación un evidente poder, por encima del que puede existir si tan solo se limita a la adopción de las decisiones.

Pero esa es una visión fragmentada del presupuesto participativo, ya que en realidad, se trata de un ejercicio que no solo involucra el tomar decisiones sobre el destino de los recursos públicos, sino que también involucra los ulteriores procesos de ejecución, supervisión, control, evaluación, retroalimentación, administración, uso y operación de las intervenciones, proyectos o acciones derivadas de esa asignación presupuestaria.

En otros términos, el presupuesto participativo, cuando es bien entendido y practicado, es un proceso que se inscribe en los niveles más altos de la escala de la participación ciudadana. Empero, en la realidad, tanto las formas de participación ciudadana como los niveles de la

misma se estructuran en combinaciones y arreglos que dependen de múltiples factores, lo cual explica que una misma comunidad pueda tener procesos de participación maduros, que involucran una parte de la colectividad o del territorio, en tanto que en otros sectores la participación sea incipiente o nula.

También esa es la razón por la cual los procesos participativos no tienen una línea continua, regular y creciente a lo largo del tiempo sino que más bien viven períodos de intensa actividad seguidos por momentos en los que decaen o incluso pueden paralizarse.

### *Eficiencia y eficacia en la gestión*

En términos estrictamente teóricos, una administración pública debe ejercitar debidamente los procesos de planificación y presupuesto si se propone ser eficiente y eficaz en su gestión, entendiendo la eficiencia como la debida y oportuna atención a los requerimientos y necesidades existentes con un acertado manejo de los recursos disponibles y la eficacia como la concordancia y coherencia entre la magnitud de esos recursos invertidos y la calidad y cantidad de los resultados e impactos obtenidos.

Esos atributos son considerados factores sustanciales de una gestión pública exitosa, aunque no necesariamente sustentable en términos políticos. En la gestión pública existen elementos que no pueden ser evaluados exclusivamente desde una perspectiva gerencial, puesto que se inscriben en lógicas ajenas a las estrictamente empresariales.

Por ejemplo, las claves políticas de una gestión pasan por el involucramiento y la activa participación independiente de la ciudadanía en los procesos antes mencionados de planificación, presupuesto y gestión, lo cual es sustancial a la hora de afirmar y consolidar la gobernabilidad democrática de un proceso.

Y en esa misma perspectiva, la presencia activa y no condicionada de la ciudadanía es fundamental a la hora de transparentar el manejo de los recursos públicos y ejercer un control objetivo y permanente sobre su utilización.

Es por ello que la participación ciudadana resulta indispensable para que la gestión pública sea realmente democrática y transparente, al margen de que deba también ser eficiente, eficaz, pertinente y sustentable. En ese sentido, existe en la actualidad un reconocimiento explícito de que el presupuesto participativo es un instrumento apropiado para el fortalecimiento de la gobernanza democrática local (UN-HABITAT, 2004) y para la promoción de la transparencia y el enfrentamiento a la corrupción (Word Bank, 2006).

### *Las claves de construcción de comunidad y el presupuesto*

Si se analizan las experiencias de presupuesto participativo más exitosas, una constante que puede fácilmente identificarse en todas ellas es la existencia de uno o varios núcleos sociales que actúan como impulsores y animadores permanentes del proceso. Puede tratarse de agrupaciones comunitarias ligadas al territorio (asociaciones vecinales, organizaciones barriales) o a determinados grupos sociales (asociaciones étnico-culturales, agrupaciones de mujeres o jóvenes, grupos ambientalistas o estudiantiles).

Pero en todos los casos, esos grupos actúan animados por una intención de incidir en la realidad local sin que necesariamente esa actuación redunde exclusiva y primordialmente en beneficios directos –económicos, políticos o de otra índole– para los participantes, lo cual es una de las primordiales características del trabajo que efectúan los grupos de voluntariado.

La existencia de esos grupos tiene un papel catalizador ya que imprime y transfiere su dinámica a otros segmentos de la sociedad local, para lograr su movilización. En el mismo sentido pueden también incidir otras instancias de la sociedad civil, como por ejemplo los centros académicos y de investigación social; las entidades de cooperación internacional, las asociaciones para la promoción del desarrollo, también llamadas indebidamente organizaciones no gubernamentales –ONGs– las iglesias, los partidos políticos y los medios de comunicación. Por ello, es usual que los gobiernos locales interesados en la promoción de la participación ciudadana busquen apoyo en esas instancias para impulsar y sostener esas políticas. Lo importante es, en todos los casos, evitar que esas instancias se conviertan en mecanismos para la cooptación y la instrumentación de la ciudadanía, irrespetando el principio fundamental de permitir la libre e independiente participación de las personas, sin restricciones ni condicionamientos políticos, sociales, culturales o económicos.

### *El presupuesto como instancia de transformación y fortalecimiento de la comunidad*

Se ha señalado con razón que los procesos de planificación y presupuesto participativo son en realidad pretextos que en última instancia tienen una finalidad pedagógica, que es la de formar ciudadanía. Ese propósito es especialmente importante en comunidades locales jóvenes y que poseen ritmos de crecimiento dinámicos, en las que las nociones de pertenencia e identidad se hallan aún poco estructuradas.

En ese sentido, se ha observado que el ejercicio de la planificación y el presupuesto participativo tiene impactos muy positivos en aquellos segmentos sociales que se encuentran en situación de exclusión y pobreza, cuyos derechos han sido vulnerados o no son reconocidos, por todo lo cual no se identifican a sí mismos como ciudadanos integrantes de un colectivo social, tal como ocurre por ejemplo en el caso de los grupos de migrantes o de desplazados, que son representativos de las nuevas formas de exclusión que han provocado la globalización y la violencia.

La exclusión que experimentan esos sectores no es solo social y económica, sino que también tiene claras expresiones políticas: quienes emigran a otros países carecen de ciudadanía y por tanto les es negado el derecho fundamental de elegir o ser elegidos, es decir, de ejercitar la ciudadanía.

Empero, esos sectores pueden articularse y encontrar un canal de expresión de sus intereses y demandas en el presupuesto participativo, lo cual les permite recuperar al menos uno de sus derechos y por tanto abrir la posibilidad de que puedan en el futuro ejercitar una ciudadanía plena.

En términos más generales, es por ello que se destaca la capacidad que posee el presupuesto participativo como instrumento para fortalecer el tejido social a través de canales democráticos de diálogo y autogestión.

### *Requisitos de viabilidad (políticos, financieros y sociales)*

Es frecuente que se cuestione la aplicabilidad del presupuesto participativo en un determinado contexto por argumentos de carácter político, social y financiero. En lo fundamental, se alega que la participación puede ser viable exclusivamente en colectividades que poseen un alto nivel de formación política o al menos un nivel elevado de compromiso cívico.

Asimismo, se argumenta que para que la participación sea posible, se requiere que la ciudadanía posea un alto nivel cultural o al menos un razonable nivel educativo, gracias al cual le resulten comprensivas las complejidades del presupuesto y los misterios de la planificación. Finalmente, se argumenta también que para atender las demandas que puede originar el presupuesto participativo es preciso contar con recursos abundantes y que por tanto ello solo es posible en colectividades locales que tengan una adecuada solvencia financiera.

Empero, en la práctica se ha demostrado que la participación ciudadana puede operar exitosamente en localidades extremadamente pobres, en donde los niveles educacionales y culturales de la población son muy bajos y en los que no existe una cultura política ni ciudadana sobresaliente, lo cual demuestra que tales argumentos por tanto no tienen sustento real.

Lo que sí resulta indispensable es contar con una clara voluntad política de las autoridades locales y un compromiso de impulsar la participación ciudadana sin cálculos y condicionamientos políticos previos. En ese sentido, se advierte el considerable riesgo que tienen los procesos de participación cuando de por medio existe la intencionalidad de manipular, cooptar y desmovilizar a la ciudadanía desde las esferas del poder.

El otro aspecto que también es determinante en este mismo sentido es el de la integralidad y uniformidad con el cual los procesos de participación ciudadana deben adoptarse dentro de las políticas de gestión institucional: no existen administraciones locales parcialmente o temporalmente participativas; se trata de opciones que deben ser integrales y permanentes, al menos en el marco de una misma administración.

### *La incidencia del presupuesto en la reducción de pobreza e inequidades*

Son múltiples los aportes que el presupuesto participativo puede hacer desde la perspectiva de reducir la pobreza y la inequidad social, generacional o de género en las circunscripciones locales, aunque naturalmente no tenga la capacidad de superar por sí mismo las raíces estructurales que tienen esos fenómenos.

Es especialmente importante la contribución que el presupuesto participativo hace en la perspectiva de disminuir las brechas de inequidad que tienen expresiones explícitas en el territorio. Por ejemplo, estudios efectuados en Belo Horizonte, Brasil, demuestran que tanto en términos cuantitativos –número de obras y monto acumulado de las inversiones efectuadas- como en términos cualitativos –naturaleza y calidad de los proyectos- las inversiones del presupuesto participativo en los barrios carenciados de la periferia de la ciudad y en las zonas social y económicamente deprimidas ubicadas al interior de la misma, superaron ampliamente a las que fueron ejecutadas en los sectores más adecuados de la urbe a lo largo de los 20 años

de operación del presupuesto participativo.

Esa “inversión de las prioridades” es un fenómeno recurrente en todos los procesos de presupuesto participativo. La incidencia de la población activa en el ejercicio es determinante a la hora de modificar las prioridades institucionales, volcando recursos a la atención de las demandas más urgentes –agua potable, saneamiento básico, vías de acceso- que existen en las zonas más pobres y excluidas del territorio municipal. En ese sentido es ejemplar el caso de Cotacachi, cuyo presupuesto participativo llegó a asignar al área rural del cantón dos terceras partes de los recursos existentes, cuando anteriormente ese era el porcentaje que se destinaba a la zona urbana, aunque en ella solo resida un tercio del total de la población cantonal.

Quizás más significativa aún es la contribución que el presupuesto participativo hace respecto de la equidad social al abrir la posibilidad de que los sectores más excluidos de la sociedad; puedan no solo expresarse sino también incidir en las decisiones políticas y presupuestarias dentro de sus propias colectividades. En muchos procesos de presupuesto participativo, grupos que históricamente han sido excluidos del ejercicio del poder, como ocurre en nuestro país por ejemplo con las colectividades indígenas o afro-descendientes, han llegado a tener un papel determinante a la hora de establecer las prioridades presupuestarias en sus comunidades.

Esa misma incidencia se advierte en el caso de sectores que aparte de ser poco organizados, son cuantitativamente poco significativos, como ocurre con determinadas minorías. En muchos procesos de presupuesto participativo, se aplican mecanismos de discrimen positivo para que esos sectores tengan opción de incidir y, del mismo modo, también se propicia que las visiones alternativas y las necesidades específicas de cada sector social tengan una adecuada representación y sean incorporadas a lo largo del proceso.

### *Aspectos comparativos con experiencias internacionales*

Si se pretende efectuar una comparación entre las experiencias que a nivel internacional son consideradas exitosas y representativas y las que en Ecuador se han implementado, saltan de inmediato a la vista un conjunto de diferencias considerables.

La primera diferencia es, objetivamente, temporal. Mientras las más antiguas experiencias de presupuesto participativo tienen más de veinte años de funcionamiento ininterrumpido, los procesos iniciales que se generaron en el Ecuador apenas arrancan a inicios del presente siglo, es decir, hace apenas diez años.

Por otra parte, la gran diferencia justamente radica en la continuidad que muchos de los más importantes procesos de presupuesto participativo han logrado mantener a lo largo del tiempo, lo cual contrasta con los cambios, suspensiones temporales o terminaciones abruptas que muchos de los procesos en Ecuador han tenido, puesto que en la mayoría de los casos las experiencias no se han extendido más allá de dos períodos administrativos, es decir, de un lapso de ocho años.

Pero por lo general, las experiencias que se han desarrollado en Ecuador han sido significativamente innovadoras y considerablemente exitosas, al punto de haber sido destacadas en diversos foros internacionales como procesos ejemplares de los cuales localidades de otros países y regiones pueden extraer numerosas e importantes lecciones.

Posiblemente, el mayor aporte que del conjunto de experiencias de presupuestos participativo desarrolladas en el país puede extraerse es el relacionado con la vinculación que se ha hecho entre el proceso de gestión pública de los recursos presupuestarios y la aplicación de valores y principios de carácter ético y moral.

En ese sentido, es especialmente importante el aporte provisto por el Municipio de Cotacachi, Imbabura, que de manera explícita señalaba, a fines de la década pasada, en las publicaciones relativas al presupuesto participativo que el fundamento de su proceso no es político ni financiero, puesto que se lo ligaba con valores ancestrales del pueblo kiwcha como son los de la solidaridad, la autogestión y el respeto a la diversidad y asimismo con los principios ancestrales que se sintetizan en la expresión “ama killa, ama shuwa, ama llulla” (no ser mentiroso, no ser ladrón, no ser perezoso).

Diversos analistas creen que esa articulación entre el ejercicio del presupuesto participativo y la aplicación de la ética y los valores en la administración pública local es la más importante y original contribución que se ha hecho desde Ecuador en la construcción de esa innovadora herramienta de gestión, puesto que en otros países la sustentación del presupuesto participativo se ha hecho desde otras vertientes, entre las que predominan las siguientes:

- El presupuesto participativo como instrumento de cohesión social
- El presupuesto participativo como mecanismo de fortalecimiento de la gobernanza democrática
- El presupuesto participativo como arma para el mejoramiento de la gestión pública

Es decir, se trata de visiones que tienen una raíz mucho más pragmática, ligada a objetivos ideológicos, políticos, o simplemente de eficiencia administrativa.

Adicionalmente, también suele destacarse el aporte que ha significado que en Ecuador se incorpore dentro de los procesos de presupuesto participativo a la población residente en las áreas rurales, a partir de la experiencia pionera que en ese sentido se desarrolló en Cuenca a inicios del presente siglo, que se concretó en un proceso directa y exclusivamente orientado a dar recursos a las juntas parroquiales del área rural antes de que ellas recibieran las asignaciones presupuestarias directas que ahora poseen y administran.

Existe finalmente otro aporte, mucho más reciente, que en Ecuador se ha hecho en relación al empleo de los presupuestos participativos, que es el de la incorporación de esa herramienta en el texto constitucional, puesto que en la nueva Constitución elaborada en Montecristi se dice, de modo explícito, que los gobiernos autónomos descentralizados locales deberán elaborar sus presupuestos con la participación de la ciudadanía.

Si bien ésta no es una medida pionera, ya que desde el año 2003 en el Perú existe una disposición similar que obliga a los gobiernos seccionales a elaborar presupuestos participativos bajo la supervisión y el control del Ministerio de Finanzas, sí tiene significación que esa referencia se haya incluido en el texto de la propia Constitución.

Empero, esa es una cuestión que aún se encuentra en proceso de aplicación, puesto que las normas legales subsidiarias, el COOTAD y el COPFP han sido expedidos hace poco tiempo y aún se hallan en proceso de aplicación inicial.



# Módulo 4:

*Participación social, veeduría, control social y rendición de cuentas*

# Contenidos

## ***1. Conformación de instancias o comités de contraloría social: requisitos, atributos, destrezas de organización, construcción discursiva y resolución de conflictos***

- El control social
- El Buen Vivir como antecedente de las contralorías sociales
- Talleres de Consulta Ciudadana; el Diálogo y concertación

## ***2. Sistemas de información para sustentar procesos de contraloría social, de elaboración de propuestas (planificación comunitaria, elaboración de informes, socialización de resultados)***

- Normas sobre participación
- El rol del Consejo de Participación Ciudadana y control social
- Los mecanismos de control social: veedurías, redes, planificación comunitaria, propuestas.

## ***3. Procesos de rendición de cuentas***

- Qué es la rendición de cuentas
- A quién se rinde cuentas

# Presentación

La intención de esa cartilla, que corresponde al **Módulo 4 Participación social, veeduría, control social y rendición de cuentas**, es la de proporcionar información, desde el marco legal y la institucionalidad, sobre lo que representa el Control Social; contextualizándolo en la propuesta de desarrollo del actual gobierno; para ello la Constitución del 2008, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo COOTAD, la Ley de Participación Social y el Plan Nacional del Buen Vivir, junto con el papel del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, Reglamentos, Comités, el rol de los Gobiernos Locales Autónomos y el papel Ciudadanía organizada, son los referentes normativos e institucionales esenciales de este módulo.

El curso se propone generar un proceso que vaya desde la conformación de de instancias o comités de contraloría social: sus requisitos, atributos, destrezas de organización, construcción discursiva y resolución de conflictos; se proporcionará también información relativa a la constitución de Sistemas de Información para la elaboración de propuestas desde la planificación participativa hasta la entrega de resultados a la comunidad. Finalmente se tratará el tema de la rendición de cuentas, indicadores sobre presupuestos, la asignación de recursos a través de presupuestos participativos y la correspondiente entrega de resultados.

Aspiramos provocar una reflexión sobre sus posibilidades o limitaciones de aporte al mencionado proyecto de desarrollo; y, lo más relevante es que busca abrirnos la mente, en la búsqueda de iniciativas que permitan que la participación social, en cualquier expresión; y, se convierta en el derrotero que oriente la construcción del un futuro digno para los ecuatorianos.

## Contenidos

### *Instancias o comités de contraloría social*

#### *El Control social*

A todas las expresiones de Control social, podemos apreciarlas desde diversos puntos de vista, como la manifestación institucionalizada de la participación social en el rol del control de la cosa pública; también como el ámbito del derecho constitucional moderno, como parte de la concepción misma del Estado; como el ejercicio ciudadano de un proceso histórico nuevo en nuestro país; o, también puede ser entendido como una práctica política que busca legitimar acciones provenientes desde el gobierno central o los GADs, con el riesgo de ser distorsionada la mismísima democracia directa.

A todas luces el asunto del Control social, en cualquiera de sus expresiones constituye un reto, cuyo ámbito de proyección va más allá de las declaraciones que constan en la Constitución de la República, el COOTAD, la Ley de Participación Social; así como, instituciones como el propio Consejo de Participación Social.

La fragilidad de la participación no responde únicamente a la ineficiencia del Estado o sus instituciones responsables de la participación, sino sobre todo al grado de compromiso y de

organicidad de la sociedad; en este sentido se considera saludable, la difusión de auténticas expresiones de Control social, que podrían constituirse en referentes para toda la sociedad,. Y cierto que el Control Social puede convertirse también en plataforma política de la oposición de turno en los niveles de gobierno que fuesen; basta citar las recientes experiencias sobre los pedidos de Revocatoria del Mandato que luego de la consulta, en las distintas localidades, sirvieron únicamente para ratificar a sus autoridades.

Sobre este tema debe existir un punto medio o habrá que definir el rol del Estado a través de la Asamblea Nacional que regule, por ejemplo, el tema de las Revocatorias. Es relevante, de igual manera, que desde el Estado se promueva y facilite la organización social de cualquier naturaleza, esta derivará necesariamente y entre otros aspectos en el Control Social. Esto, como lo explicita la Constitución, contribuirá a armonizar y legitimar la relación entre la sociedad civil y sus autoridades; y, éste será el mejor caldo de cultivo para generar un futuro que garantice la sobrevivencia de generaciones futuras.

Facilitar y promover a través de diversas formas la organización de las comunidades, incluso con distintos propósitos, fortalece la sociedad civil y al tejido social mismo; en todas estas estarán presentes: la solidaridad, la supervivencia o sencillamente la defensa de un futuro para las generaciones venideras en cada localidad; y, son variadas e históricas las expresiones de organizaciones comunitarias: la minga, la resistencia pasiva en el mundo andino; las cofradías y sindicatos después, de artesanos y obreros; o, las asociaciones de pescadores en la Costa, son breves ejemplos históricos de asociación. Además existen referentes actuales sobre manifestaciones organizadas de la sociedad, que de paso son profundamente analizadas actualmente, en el escenario de un mundo globalizado y comunicado en redes; particular atención merecen las expresiones urbanas de rechazo y destitución de tres Presidentes de la República, estas últimas expresiones calificadas como de “espontáneas”, probablemente constituyen, la más alta representación de conciencia ciudadana con propósitos políticos.

Sin embargo de estas consideraciones, no podemos creer que el asunto de la organización social está en capacidad de resolver los nuevos retos que representa el Control Social a través de sus diversas expresiones; es evidente que, pese a que existen altísimos ejemplos de participación social, el denominador común es el poco interés de las comunidades a participar. Y éste es una tema que exige una profunda reflexión y una práctica sistemática. De ahí que con todos los estudiantes, tuvimos permanentemente la preocupación de resolver el tema y advertíamos que el asunto de la participación iba más allá de lo formal.

### *El Buen Vivir como antecedente de las contralorías sociales*

De Montecristi viene un ordenamiento constitucional, que recoge postulados y principios que representan lo más selecto del pensamiento del mundo; el eje articulador es el denominado “Buen Vivir”, y ciertamente pese a que esté enunciado, no existe, EL Buen Vivir “El Sumak Kawsay”, hay que construirlo, es una tarea para el futuro.

Y esto de construirlo requiere la concurrencia de diversos factores, uno de ellos es la participación ciudadana, y se lo ha afirmado como un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones; otro es la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado. A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los

derechos del Buen Vivir. En este sentido, es una prioridad recoger la voz de aquellos que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada a fin de fortalecer la democracia.

Es importante dejar sentado que este objetivo se inspira no solo en la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares, sino en la necesidad de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios de todo Plan Nacional, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad. Asimismo, es necesario crear las condiciones para la construcción de un sistema de participación social, articulado a las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. El desafío a futuro será la puesta en marcha de un sistema participativo de seguimiento, evaluación y vigilancia social, a partir de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, con el concurso de las diferentes instancias involucradas.

La elaboración participativa del Plan 2009-2013 responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el marco de uno de los grandes compromisos asumidos por el Gobierno Nacional. Éste se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte del proceso, y se concibe, en varios momentos, de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, la consulta ciudadana nacional y regional, y diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales.

### *Talleres de Consulta Ciudadana; el Diálogo y concertación*

Entre los mecanismos que se agotaron en esta práctica democrática constan los denominados Talleres de Consulta Ciudadana; el Diálogo y concertación con actores sociales e institucionales, con la participación de acciones individuales y colectivas; se consultó a los Consejos Nacionales para la Igualdad, con sus respectivas prácticas de diálogo con las organizaciones, los movimientos sociales, los pueblos y nacionalidades, en una labor de definir las políticas que se requieren para un desarrollo inclusivo.

### ***¿En qué ámbitos pueden desarrollarse las iniciativas de participación ciudadana, en el ejercicio del Control Social?***

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, tiene como objetivo primordial promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsando mecanismos de control social. Entonces, los escenarios son muy variados, dependiendo del interés o la temática pueden tener un enfoque a lo social, a lo económico, a lo político, al desarrollo, a la salud, a lo ambiental, a la educación.

El papel de las Veedurías Ciudadanas; los Observatorios Ciudadanos; los Cabildos Populares; las Redes Sociales; la Revocatoria del Mandato; y del propio Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; es conveniente entenderlo en una perspectiva más amplia, cual es el modelo de desarrollo planteado en la Constitución de la República, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Código de Ordenamiento Territorial.

Pero estas iniciativas de Control Social, deben surgir de la necesidad ciudadana de exigir explicación a lo público, de sus políticas, ejecuciones, planes.

Ejemplos de Iniciativas y Mecanismos de Control Social:

- Dar seguimiento a la construcción de una vía: es tarea de una “Veeduría Ciudadana”
- Monitoreo del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: es tarea de un “Observatorio Ciudadano”
- La discusión sobre implementar mejoras en un centro de salud o escuela: es tarea de los “Cabildos Populares”.
- Promoción de procesos de formación o construcción de diversas formas nuevas de organización ciudadana: es tarea de las “Redes Sociales o Ciudadanas”

### ***¿Qué es Control Social?***

El Control Social es una expresión avanzada de la ciudadanía, sustentada en motivaciones cívicas, éticas y responsables de las o los ciudadanos en la búsqueda de la transparencia del poder público en la ejecución de obras, toma de decisiones, servicios y otros que garanticen el buen vivir. Se constituye en el ejercicio del poder ciudadano que basado en los derechos y responsabilidades y por medio de herramientas metodológicas y estratégicas: vigila, evalúa y re direcciona la gestión de lo público y el sistema democrático a partir de su interpretación y en procura de la transparencia y de la equidad social.

“El ejercicio del Control Social se sustenta en la participación ciudadana, que fortalece la capacidad de la sociedad civil para intervenir en el Estado y su responsabilidad social en el ámbito de lo público. Se convierte en un impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos. Mejora la calidad de las decisiones públicas y de los resultados. Contribuye a la gobernabilidad democrática al empoderar a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, logrando así una verdadera democratización de los poderes con acuerdos conjuntos, fortaleciendo la corresponsabilidad social.

### ***¿Qué son los mecanismos de Control social?***

Son aquellos instrumentos por medio de los cuales todos los ciudadanos y ciudadanas individual o colectivamente, ejercen su derecho constitucional de participación y control social en la gestión de lo público.

### ***Veedurías Ciudadanas:***

Un cambio de los modelos de gestión pública hacia modelos de cogestión requiere mecanismos permanentes de participación pública, que mejoren y la capacidad de incidencia y control social sobre la acción estatal. Para ello, se han implementado espacios ciudadanos que velen por el buen desempeño, sugieran modificaciones observen todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional del Buen Vivir, y de los programas y proyectos que se ejecutan en el territorio.

Las veedurías ciudadanas nacen como una de las instancias de participación social y ciudadana que permite recoger la visión y percepción de hombres y mujeres de diferentes contextos socio culturales, de diferentes edad, opción sexual, condición y posición, sobre la implemen-

tación de las políticas públicas nacionales en los territorios. De este modo, la acción pública se nutre del saber acumulado por lo colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas y demandas históricas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad, el incremento de las capacidades de la ciudadanía para una mejor y mayor articulación de intereses con el Estado y con la sociedad misma, y fortalece el tejido social.

### ***¿Qué son las Veedurías Ciudadanas?***

Son mecanismo de participación y control social de carácter temporal, mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial la administración y gestión de lo público. Su propósito es intervenir, con la debida oportunidad, en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, previniendo actos de corrupción.

### ***¿Quiénes ejercen las veedurías?***

Prácticamente todos tenemos posibilidad de ejercer la veedurías, personas naturales, jurídicas, representantes de organizaciones, individuos o colectivos, que bajo el amparo de los derechos constitucionales, pueden desarrollar las actividades que señala la ley; la actividad desarrollada por las veedurías es independiente.

### ***¿Qué es un observatorio?***

Es un espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente conformado por grupos de ciudadanos/as u organizaciones con el objetivo de elaborar diagnósticos, informes, reportes; monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos a través de fuentes e instrumentos propios y externos en beneficio de los ciudadanos.

### ***¿Quiénes conforman un observatorio?***

Personas naturales y organizaciones que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos, las cuales pueden variar en su naturaleza de forma permanente.

### ***Objeto de los observatorios***

Los observatorios de lo social se avocan a fenómenos sociales sin distinguir necesariamente si tienen su origen en entes públicos o privados; de igual manera con políticas, procesos, proyectos, planes impulsados por entes públicos; incluso si ha sido realizado por un ente privado (puede ser el caso de los observatorios de medios).

### ***Fases del proceso de conformación de un observatorio***

Sensibilización, Información y Capacitación; definición del ámbito que será objeto del observatorio; definición de los actores sociales o institucionales que conformaran el observatorio; definición de la organización o ciudadano/a que asumiría el rol de coordinación; elaboración y establecimiento de procedimientos, mecanismos y herramientas para realizar la actividad dependiendo del objeto a observar; la suscripción de un acuerdo con la(s) entidad(es) que

va(n) a ser monitoreada(s) para que ésta(s) facilite(n) la información necesaria y éste(n) dispuesta (s) a mejorar sus servicios, formalización y presentación pública del observatorio; establecimiento de alianzas con entidades públicas que defienden los derechos de los ciudadanos (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, otros); ejecución de la actividad. Difusión de información veraz y técnica sobre la situación real del objeto monitoreado de manera periódica.

### ***¿Qué es una Red?***

Es un movimiento ciudadano, concebido como un espacio abierto de interrelación de personas, grupos o colectivos, cuyo compromiso cívico y voluntad política es promover valores y acciones conjuntas, orientadas hacia una cultura de honestidad y transparencia, en la que se puedan hacer efectivos sus derechos y deberes de participación y control social; coadyuvando a la prevención de la corrupción y a la disminución de la impunidad, en salvaguarda de los derechos del buen vivir.

### ***¿Cuál es su ámbito de acción?***

Las redes tienen la facultad legítima de coordinar acciones de sensibilización, formación ciudadana, Contraloría social y exigibilidad de rendición de cuenta. Territorialmente, su ámbito puede ser local, provincial, regional y nacional

### ***¿Quiénes integran las redes ciudadanas?***

- a) Representantes de Organizaciones de la sociedad civil como: Organizaciones sociales y Comunitarias de Mujeres, barriales, campesinas, étnicas, de voluntariado, organizaciones gremiales, comunidades eclesiales, Iglesias, Comités de DD.HH, Colegios Profesionales, ONGs, entidades educativas de nivel superior y medio.
- b) Personas naturales, de diferentes grupos etareos.

### ***¿Cuál es el perfil de los integrantes de las redes?***

Se diferencian de acuerdo a grupos etareos. Para los adultos las características son las siguientes:

- Gozar de reconocida idoneidad, honestidad y probidad
- Mantener, vivir y defender los valores de la verdad, la justicia, la honradez, la solidaridad, la transparencia.
- No haber sido sancionados por delitos penales, de peculado, delitos de odio, delitos de corrupción, ó por responsabilidades administrativas en el ejercicio de cargo público.
- No ejercer funciones de dirección en partidos, movimientos u organizaciones políticas
- En el caso de las organizaciones, ser representativas y reconocidas por su seriedad y compromiso social.
- Tanto personas naturales como representantes de organizaciones, deben expresar libre y responsablemente su voluntad de pertenecer a la Red.

Para los jóvenes, se requiere su interés y voluntad de integrarse

### ***¿Cuál es el rol de las redes?***

- Organizar y promover la participación de la ciudadanía.



- Construir un espacio para la exigibilidad de los derechos y cumplimiento de deberes cívicos.
- Constituirse en una expresión de fuerza de la ciudadanía para salvaguardar la democracia.
- De cara al CPCCS, las Redes tienen un rol de legitimación de la relación entre la sociedad civil y el Estado. Al mismo tiempo ejercen un nivel de exigibilidad del derecho de participación de la ciudadanía en la definición e implementación de políticas y programas institucionales.

### ***Fases del proceso de formación y funcionamiento de redes***

Definido el interés de constituir una Red ya sea por iniciativa de la ciudadanía o por parte del CPCCS, los pasos a seguir son:

- Levantamiento de una línea de base de organizaciones e instituciones potencialmente interesadas en formar parte de la Red.
- Proceso de sensibilización e identificación de socios estratégicos. Capacitación.
- Elaboración de una propuesta de acción.
- Ejecución de actividades.
- Evaluación del quehacer de la Red y nuevas propuestas de acción.

### ***¿Qué es la revocatoria del mandato?***

La revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo de elección con anterioridad a la expiración del período por el cual fue elegido. Puede darse en las áreas que dependen de una elección por mayoría en el sector público, el sector privado o el sector voluntario.

## ***Sistema de información para sustentar procesos de contraloría Social***

### ***Normas sobre participación***

En la actual Constitución se reconoce a la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, como iniciativas ciudadanas y se las entiende como el rol ciudadano que decide tomar acciones orientadas al bienestar general, o al buen vivir; son las ideas y propuestas nacidas del ciudadano común que expresa su deseo de involucrarse en la gestión de lo público. En ocasiones el objetivo es claro, conciso y definido, sin embargo la mayoría de casos requiere de una orientación técnica que fortalezca la propuesta ciudadana y la encamine hacia una correcta y efectiva ejecución.

### ***Rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social***

- Facilita, acompaña y respalda los procesos de veedurías.
- El financiamiento de las actividades propias de la veeduría con un presupuesto especial determinado de acuerdo al objeto y plazo.
- La asesoría técnica y metodológica permanente (antes y durante) y una vez finalizado el proceso (seguimiento de los informes).
- Conjuntamente con los veedores/as realiza el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los informes presentados.
- Facilita, acompaña y respalda los procesos de conformación de observatorios.

- La asesoría técnica y metodológica permanente.
- Facilitación de espacios de encuentro con autoridades, aliados estratégicos sociales e institucionales.
- Apoyo logístico para la conformación del observatorio.

### *Los mecanismos de control social*

De acuerdo con el CPCCS, su afán es promover una mayor y mejor participación ciudadana, para ello ha revisado las distintas herramientas y las ha mejorado con criterios técnicos, profesionales y humanos. Su aporte a la conceptualización de estos mecanismos conjuga un lenguaje amigable con el ciudadano.

Como mecanismos podemos citar: foros, asambleas, espacios de deliberación pública, , mesas de diálogo, silla vacía, entre otros.

Los actores sociales, las organizaciones y las distintas formas de expresión, dan origen a las diferentes formas de participación.

Lo importante es el despertar de hombres y mujeres, de jóvenes adolescentes, de niños y niñas, que cada vez más evidencian su deseo de aportar desde cualquier espacio de participación, capaz de lograr cambios significativos en la gestión de lo público.

Su compromiso inicia aquí, con la iniciativa, cualquiera que ésta sea. Para ello, el CPCCS como institución oficial para el ejercicio de la participación ciudadana, acoge con profesionalismo y sensibilidad, las iniciativas ciudadanas, para transformarlas en acciones conjuntas con la ciudadanía.

#### ***¿Qué puede hacer el Consejo con respecto a este tema?***

El CPCCS basado en sus principios legales, objetivos y mandato constitucional, tiene el compromiso de apoyar toda forma de participación ciudadana que esté dentro de su competencia y, en el caso de que no le corresponda, brindará la orientación hacia los diferentes organismos de la Función de Transparencia y Control Social, u otras funciones del Estado.

El CPCCS está facultado para desarrollar acciones que den vida a las iniciativas ciudadanas. Cuenta con un equipo de profesionales y técnicos capacitados en el manejo de los referidos mecanismos, para llevar adelante planes, programas, proyectos y acciones, conjuntamente con la ciudadanía, en un correcto y acertado ejercicio de participación.

Mediante la difusión y promoción de distintas actividades, el CPCCS podrá motivar a la ciudadanía para que se integre a esta nueva era de co-gobernabilidad, haciendo prevalecer su derecho a la participación.

#### ***¿Sobre qué se puede ejercer el control social a través de las veedurías?***

Se puede ejercer el control en entidades del sector público en todos los niveles de gobierno; sobre planes, programas, procesos, obras y servicios públicos; en actuaciones de los servicios públicos; procesos de selección o designación de autoridades publicas; personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o rea-

licen actividades de interés público.

### ***Atribuciones de las veedurías***

Una veeduría tiene autoridad para solicitar información o documentación necesaria para el desempeño de su actividad, a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviere vinculación con el objeto de la veeduría, así como a interventores, autoridades contratantes y aquellas personas que tuvieran alguna vinculación cumpliendo los respectivos programas, contratos o proyectos.

De igual manera en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de algún servicio público.

Así como también vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conoce los planes, proyectos o programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras.

Se considerarán también procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación. Se vigilará que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con normas legales vigentes.

Se evaluará obras físicas y servicios públicos en lo concerniente a impactos que puedan afectar la calidad de vida.

Conocerán sobre procesos que correspondan al antes, durante y después de la ordenación de gastos en la ejecución de programas, proyectos, sujetos a contratación pública.

Se considerará necesario contar con el aporte de conocimientos, experiencias y criterios para el correcto desarrollo del proceso, plan, programa u otro objeto de veeduría.

Realizar el acompañamiento, seguimiento y vigilancia del proceso, proyecto, programa o política antes y después, como puede ser el caso de los procesos de selección, concursos públicos de oposición y méritos, contratación, designación de autoridades, conformación de comisiones ciudadanas de selección, evaluación, y otros informar ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación pública.

### ***La Red ¿Cuáles son sus atribuciones?***

- Articular y sistematizar los esfuerzos de la ciudadanía para la exigibilidad de la implementación de una política de Estado, que protegiendo la plena vigencia de los derechos y deberes de participación, pueda incidir en el fomento de eficiencia y transparencia de los actores y espacios públicos y privados, previniendo actos de corrupción y poniéndolos al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los y las ecuatorianos/as
- Concienciar a la ciudadanía mediante acciones informativas y educativas que propendan

a la práctica de valores éticos, morales y cívicos que contribuyan al efectivo ejercicio de sus derechos y a la prevención de la corrupción.

- Promover una actitud responsable y honrada de los funcionarios en la administración y gestión de los bienes y servicios públicos, poniéndolos al servicio del buen vivir.
- Ejercer en forma legítima la contraloría social de los recursos y servicios públicos y privados, vigilando y exigiendo la rendición de cuentas a los funcionarios de la administración pública y privada, amparados en el derecho de acceso a la información.
- Denunciar y reportar al Consejo de Participación Ciudadana y más órganos de control, actos que infrinjan la ética pública honesta y eficiente.
- Coordinar con instituciones nacionales y extranjeras, mediante la cogestión de fondos para su ejecución, programas e iniciativas de organización y movilización en el ámbito de defensa de derechos y prevención de la corrupción.

### ***¿Cómo dice la Constitución que se debe proceder en caso de revocatoria de mandato o convocatoria a consulta popular?***

Lo que establece la Constitución en el art. 104, es que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, cuando sea de carácter nacional, que deberá estar respaldado de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral, cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

Causas idóneas para que el electorado pueda solicitar la convocatoria de una consulta revocatoria son:

- Voto pragmático
- Actos de Corrupción
- Violación de los Derechos Humanos
- Pérdida de legitimidad
- Democracia directa
- Votación
- Referéndum

### ***¿De qué manera el CPCCS requerirá la atención a estos procesos?***

- Verificando la autenticidad de los documentos presentados por el denunciante
- Estableciendo la competencia, oportunidad e idoneidad de la información presentada.
- Canalizando los resultados a instancias competentes para trámite y resolución de peticiones.
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones otorgadas por las instancias competentes, realizando su respectivo seguimiento.

### ***Propuestas a través de la planificación comunitaria***

Probablemente el cuello de botella en el ejercicio de las contralorías sociales sea la participación de la comunidad, esta práctica si bien cuenta con experiencias sobresalientes en todo el territorio ecuatoriano, son de carácter excepcional.

El asunto medular en lo relativo a las propuestas es que requieren de formas de organización cuyo nivel de compromiso participativo y alcance de convocatoria, incidirá en los resultados y en la propia legitimación de su accionar e incluso de lo público.

El dilema del huevo o la gallina se reproduce en la participación, y de las charlas realizadas con los participantes en el curso, podemos arribar a una alternativa cual es la generación de contralorías sociales con el apoyo, mediación, incentivación, o promoción incluso desde el propio gobierno autónomo local; entendiendo que esto de la participación en localidades poco comprometidas con esta práctica, puede tener un punto de arranque, entendiendo que esto es un proceso en el que paulatinamente se incorporarán más sectores de la sociedad.

Como se mencionó anteriormente, uno de los riesgos de este tipo de prácticas, y ya se ha visto algo de esto con las convocatorias a revocatoria del mandato, es que la contraloría social, en cualquiera de sus expresiones pueda ser aprovechada como plataforma política.

Constituidas las contralorías sociales, en cualquiera de sus formas, el asunto de la elaboración de informes y la socialización de sus resultados, pasa a ser correspondiente al ejercicio participativo de la planificación; y, cualquier mecanismo, incluso el más sencillo e informal de todos, puede legitimar o deslegitimar una acción, ejecución o decisión en el ejercicio de lo público en el gobierno autónomo local.

### ***Procesos de rendición de cuentas del gobierno local a la ciudadanía: generación de indicadores sobre presupuestos, asignación de recursos, ejecución de recursos y resultados de gestión.***

#### ***¿Qué es la Rendición de Cuentas?***

La Constitución de la República del Ecuador establece que la Rendición de Cuentas es un proceso participativo, estructurado, periódico y oportuno, mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público (autoridades, servidores públicos, corporaciones privadas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil), ya sea en el ámbito político, programático u operativo, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder sobre el manejo de lo público encomendado a ellos y los resultados logrados o no ante la ciudadanía, sometiendo a ésta la evaluación de dicha gestión o manejo.

#### ***¿En qué consiste?***

La Rendición de Cuentas consiste en generar sinergia para construir confianza entre la gestión pública y la ciudadanía, a través de mecanismos que permitan transparentar la administración pública, lo público y la utilización de recursos de interés público así como si esta gestión cumple o no con los requerimientos, necesidades y expectativas de la sociedad a la que se

debe. La sinergia es la integración de elementos que da como resultado algo más grande que la simple suma de éstos mediante la cooperación.

### ***¿Con base en lo que señala la Constitución y la Ley, quién y a quién se informa a través de la Rendición de Cuentas?***

Tienen obligación de rendir cuentas todas las personas naturales o jurídicas que manejen recursos públicos y/o que tengan la responsabilidad de gestionar lo público.

La Rendición de Cuentas va dirigida en primera instancia a la ciudadanía (organizada o no) y, también, a las instituciones responsables del control de los recursos públicos desde la estructura del Estado como la Contraloría General del Estado..

### ***Generación de indicadores sobre presupuestos, asignación de recursos***

Únicamente desde la planificación participativa puede definirse la asignación de recursos y de ellos la generación de indicadores; sin embargo dado que aun no se ha generalizado la planificación participativa en muchas parroquias rurales y cantones, es algo frecuente que se ejercite una rendición de cuentas relativa al gasto corriente de la instancia del gobierno local, evidentemente ésta dará cuenta en una proporción del cien por ciento o cercana a este porcentaje, sobre gastos operativos.

### ***Gastos de inversión y gastos operativos***

Es importante entender que en la gran mayoría de gobiernos locales, particularmente en cantones y parroquias rurales, el presupuesto que se contaba cubría limitadamente gastos corrientes; las asignaciones presupuestarias o la ejecución de obras en las juntas parroquiales, estaba relacionada con el nivel de acuerdo que se mantenía con el cantón de su jurisdicción; pero a partir de la nueva Constitución, el CCOOTAD y leyes conexas, se generan una serie de principios y disposiciones que otorgan un papel más protagónico a las juntas parroquiales rurales; se contarán con recursos y de allí con la posibilidad de inversión, para la correspondiente generación de iniciativas para el desarrollo. En el caso de los gobiernos cantonales, la situación no es muy diferente.

Para lo venidero, y considerando que aun no se cuentan con todos los instrumentos necesarios para viabilizar la asignación de recursos, pese a los plazos y otras definiciones establecidas, se podría afirmar que nos encontramos aun en una fase de definiciones; una de las mayores carencias para el ejercicio de asignación de recursos, es el relativo a los procedimientos; la planificación participativa, es una limitante, otro tanto lo es la aprobación de la planificación con los correspondientes planes o proyectos de inversión aprobados por SENPLADES, la solución está mediada por la urgente capacitación de los servidores públicos, incluidas las autoridades elegidas, para capacitarse, sea para comprender el nuevo marco normativo conceptual en que se desenvuelve la propuesta de desarrollo, sea para comprender el procedimiento que se requiere para la asignación de recursos.

Los indicadores en este contexto, son totalmente correspondientes primero al ejercicio de planificación participativa; segundo al formato SENPLADES de inversiones; tercero, el proyecto aprobado incluye el protocolo de contratación pública a través del INCOP; y éste finalmente

define responsables, tanto en el gobierno local como en el contratista, predios, calidad de materiales, plazos y otros.

### ***Ejecución de recursos y resultados de gestión***

La asignación de recursos lo define el SENPLADES, y el INCOP define en última instancia los resultados de la gestión; la “Rendición de Cuentas” tiene dos vertientes para dar explicaciones:

- Que la asignación de recursos provenga de la decisión comunitaria de planificación participativa, sea vía presupuestos participativos o programas o proyectos de asignaciones especiales, y que sea cumplida;

Que y que proyecto genere los resultados previstos. La responsabilidad del gobierno autónomo local de entregar a la comunidad un informe detallado de su gestión anual.





# Módulo 5:

*Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo social y productivo*

# Contenidos

## **1. Enfoque del Marco Lógico**

- Qué es un proyecto: características, componentes, tipos
- El ciclo de Proyectos
- Pasos para el diseño de proyectos de desarrollo
- Enfoque de Marco Lógico
- La Matriz del Marco Lógico

## **2: Evaluación ex - ante de proyectos de desarrollo**

- ¿Qué es la evaluación de proyectos?
- ¿Cuándo se realiza la evaluación de proyectos?
- ¿Quién realiza la evaluación de proyectos?
- La evaluación ex ante de proyecto
- Tipos de viabilidad aplicables a la evaluación ex ante
- Procedimiento para realizar la evaluación ex ante

## **3: Planificación operativa y presupuesto**

- Definición de plan operativo
- Pasos para la elaboración del plan operativo
- Elaboración de presupuestos del proyecto
- Punto de equilibrio
- Evaluación Ex ante de proyectos de Desarrollo Social
- La evaluación en un escenario inflacionario
- Aplicación e importancia

# Presentación

El presente tema se enmarca en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir que tienen como uno de sus objetivos fundamentales reducir la pobreza.

Para su tratamiento en el curso de Desarrollo de Capacidades en Veeduría, Participación, Control social y Rendición de cuentas, se partió del siguiente diagnóstico.

1. Ecuador ocupa la posición 100 entre 177 países del mundo en lo que se refiere al Índice de Desarrollo Humano, con un ligero incremento en la tendencia a su mejoramiento advertida entre 1990 y 2002, esto es de 0,710 a 0,735 (PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano 2004, pp 140, 144), de acuerdo al Informe Anual de Desarrollo Humano del año 2004, elaborado por Naciones Unidas.

2. La pobreza en el país alcanza al 51% de la población, afectando al 78% de la población rural y al 38% del sector urbano, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida. (INEC, marzo del 2006). La población rural equivale al 38,87% de la población total del país.

3. En los últimos cinco años (2000-2004), el crecimiento del sector agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) tuvo una tasa promedio anual de crecimiento menor a la de la economía ecuatoriana (4,12%), con un promedio de aproximadamente el 2% (BCE; elaboración IICA), debido principalmente a los efectos del Fenómeno del Niño de 1997-1998, la crisis financiera de 1999, la dolarización ocurrida en el 2000 que provocó aumentos importantes en los costos de producción, las fluctuaciones de los precios relativos y baja de los precios internacionales de los principales productos agropecuarios.

4. La situación ambiental del país también es crítica. De acuerdo al documento “Políticas y Estrategias ambientales para el Gobierno de Rafael Correa” (Alianza País, “Políticas y estrategias ambientales para el Gobierno de Rafael Correa”, Quito, noviembre 2006), el espacio natural se ha reducido en más del 60% en la Costa y la Sierra; se ha perdido el 25% de la superficie de páramos; el 30,9% de los suelos en la Sierra está deteriorado mientras que solo se conserva el 29,7% de las áreas de manglar. Las fuentes de agua no solamente están contaminadas, sino que el acceso a ellas es limitado para los pequeños y medianos productores campesinos. Los conflictos socio ambientales generados por la explotación minera, hidrocarburífera y maderera se han multiplicado en las dos últimas décadas.

5. La situación de pobreza en el campo ha agravado el fenómeno de la migración, la misma que ya no es solo de hombres adultos como fue en sus inicios, sino también de mujeres y hombres jóvenes y adolescentes. Pese a que las remesas enviadas por los emigrantes constituyen un importante ingreso monetario, este no se ha traducido en una mejora significativa de la calidad de vida de las familias de los emigrantes, marcadas por la des-estructuración familiar y la agudización de problemas sociales especialmente en niños/as y jóvenes (alcoholismo, drogadicción, suicidio, deserción escolar, por ejemplo).

El Plan de Gobierno del Economista Rafael Correa Delgado (Alianza País, Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011; Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador. Mayo 2006), establece que para superar las condiciones de pobreza y exclusión so-

cial es necesario emprender una estrategia que combine el fortalecimiento de los procesos de desarrollo local, con la generación de empleo y la reactivación productiva. El fomento de la productividad y competitividad se basa, señala el Plan de Gobierno, en el mejoramiento de las capacidades humanas a través de la educación, capacitación, innovación y adaptación tecnológica, para dinamizar las economías locales y, de manera agregada y articulada, la economía nacional.

Esta estrategia de desarrollo sostenible reconoce y busca potenciar la diversidad social, ecológica, económica y cultural del país, por lo cual actúa en territorios articulados por vínculos sociopolíticos, ambientales y productivos. El desarrollo local territorial es la alternativa para activar las transformaciones requeridas para alcanzar el bienestar de la población nacional, a partir de las fortalezas y oportunidades existentes en cada territorio, de las experiencias acumuladas por los actores locales y de las iniciativas que, autónomamente, las familias empobrecidas desarrollan para enfrentar esta situación.

El Plan Nacional de Desarrollo Social y Productivo 2007-2015, establece que el desarrollo debe entenderse desde un enfoque de derechos, en tanto estos representan responsabilidades jurídicas de los estados para sus ciudadanos/as y por lo tanto, su cumplimiento es obligatorio e internacionalmente exigible. La planificación desde este enfoque, señala el Plan Nacional, ofrece la oportunidad de emplear estándares internacionales en la definición de políticas públicas. (Presidencia de la República, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo Social y Productivo 2007 – 2015, Quito, 2007).

En el marco de esta política nacional de desarrollo es imprescindible la articulación e integración de los programas, proyectos y entidades que trabajan en tal ámbito, para evitar la duplicación de esfuerzos y recursos a la par de potenciar los mejores desempeños específicos y alinear las valiosas experiencias de desarrollo local existentes hacia el logro de un objetivo nacional.

Los antecedentes señalados dan cuenta de la necesidad que tienen los líderes locales de formarse en temas relacionados con el diagnóstico de la situación económico-social del país y de las poblaciones locales y adquirir las destrezas necesarias para la formulación de sus respectivos planes de desarrollo local y proyectos productivos.

## Contenidos

### *Enfoque de marco lógico*

#### *Qué es un Proyecto: Características, componentes, tipos, etc.*

- Según el Banco Mundial: “Un proyecto es una actividad de inversión a la que se destinan recursos financieros para crear bienes de capital que producen beneficios durante un período prolongado, y una actividad en la que se invertirá dinero con la esperanza de obtener un rendimiento y que desde un punto de vista lógico, parece prestarse a su planificación, financiamiento y ejecución como una unidad.”

## *El ciclo de Proyectos*

- Identificación de ideas
- Preparación
- Evaluación ex - ante
- Negociación
- Ejecución
- Evaluación ex - post

## *Pasos para el diseño de proyectos de desarrollo*

- Diagnóstico situacional
- Análisis de involucrados
- Análisis de problemas
- Análisis de objetivos
- Análisis de alternativas
- Elaboración de Matriz de Marco Lógico
- Plan operativo
- Presupuesto
- Evaluación ex ante

## *Enfoque de Marco Lógico*

Paso 1: Diagnóstico situacional

Paso 2: Análisis de involucrados

Paso 3: Análisis de problemas

Paso 4: Análisis de objetivos

Paso 5: Análisis de alternativas

El Enfoque del Marco Lógico es una herramienta analítica para facilitar el proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, es decir que puede ser utilizada en las tres fases del ciclo de vida de un proyecto.

## *Fase de Diseño, Ejecución y Evaluación*

- Es un sistema estructurado
- Para planificar
- Comunicar
- En un solo cuadro la información más importante sobre un proyecto

## *La Matriz del Marco Lógico*

Existen varias metodologías para el diseño de proyectos, en la presente cartilla se utiliza la metodología del Enfoque del Marco Lógico (EML), por considerarla de suma utilidad para la presentación de proyectos. Su ventaja consiste en ofrecer un formato uniforme y gozar del reconocimiento de las agencias de cooperación técnica internacional.

El EML fue elaborado para solucionar los problemas que presentaban los proyectos ya que carecían de la precisión requerida, incorporando objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con las actividades del proyecto, como consecuencia de la imprecisión en la fase de planificación.

### *Jerarquía de objetivos*

Los objetivos se derivan del árbol de problemas, convirtiendo todos los problemas en objetivos (futuras soluciones de los problemas) y las relaciones causa - efecto en relaciones medios-fines.

El análisis de objetivos es un proceso metodológico de carácter participativo que a través del árbol de objetivos permite:

- Describir una situación futura que será alcanzada luego de la solución de los problemas.
- Identificar y jerarquizar los objetivos.
- Visualizar las relaciones medios-fines.

### *Supuestos*

Factores que están fuera del control de la entidad ejecutora pero que son necesarios para que el proyecto logre sus objetivos.

- Los supuestos pueden derivarse del análisis de involucrados, el árbol de objetivos o cualquier otra fuente de información sobre las condiciones del entorno del proyecto.
- Los supuestos deben ser formulados como condiciones positivas (como un objetivo).
- Los supuestos: no deben ser parte de la estrategia del proyecto; pero son importantes para el éxito del proyecto.
- Hacer explícitos los supuestos ayuda a mejorar la comunicación entre la gerencia del proyecto.
- Los supuestos identifican claramente lo que está fuera del control de la agenda ejecutora.

### *Indicadores*

La especificación cuantitativa y cualitativa utilizada para medir el logro de un objetivo, éstos pueden ser:

- Indicadores de Fin: Miden el impacto después de 5 años de terminado el proyecto.
- Indicadores de Propósito: Miden el impacto al terminar la ejecución del proyecto.
- Indicadores de Componentes: Las Actividades de cada componente constituyen los indicadores y miden el avance del proyecto.

### *Medio de Verificación*

Como obtener la evidencia?

Los indicadores y medios de verificación deben ser prácticos y económicos, proporcionan la base

para supervisar y evaluar a futuro el proyecto.

## *Evaluación ex - ante de proyectos de desarrollo*

### *¿Qué es la evaluación de proyectos?*

Evaluación es un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de las etapas de diseño, ejecución y finalización del proyecto. Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar la toma de decisiones oportunas y pertinentes para garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, resultados y los impactos de los proyectos, todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones beneficiarias.

De esta manera la evaluación de un proyecto de desarrollo es un proceso permanente que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al proyecto y acompaña toda la vida del mismo hasta finalizar su ejecución.

### *¿Cuándo se realiza la evaluación de proyectos?*

Durante la etapa de ejecución/operación podemos aplicar: monitoreo y evaluación diagnóstica y desde la perspectiva de los beneficiarios; y por último en la finalización del proyecto deberíamos realizar una evaluación de resultados y de impacto.

### *¿Quién realiza la evaluación de proyectos?*

Debido a que evaluación es aplicada en todas las etapas del ciclo del proyecto, conlleva a que los equipos de gestión del proyecto, así como todos los actores involucrados en el mismo, intervengan en todos los momentos metodológicos de la evaluación aportando criterios y definiendo prioridades acerca de lo que se va a evaluar, cómo se va a evaluar, cómo interpretar la información, los juicios valorativos a ser construidos y las decisiones que se derivan de la evaluación.

### *La evaluación ex ante de proyecto*

La evaluación ex ante consiste en un análisis del diseño del proyecto para conocer si los elementos operativos del mismo (objetivos, resultados, actividades, tareas, recursos, presupuesto, otro) son consistentes. Además indaga la viabilidad de los componentes y las actividades planificadas, al mismo tiempo propone alternativas para aquellas que tengan menor nivel de viabilidad y selecciona la opción de inversión más eficiente, buscando optimizar la inversión social.

### *Tipos de viabilidad aplicables a la evaluación ex ante*

Es necesario tomar en cuenta que no todos los resultados ni todas las actividades del proyecto requieren de una evaluación de viabilidad y esto depende de:

- La importancia de los resultados o la actividad del proyecto

- El costo que representa ese resultado o esa actividad en el total del presupuesto
- La detección inicial de un entorno socio-político adverso al resultado o la actividad
- La detección inicial de un marco institucional problemático para la ejecución del resultado o actividad

### *Procedimiento para realizar la evaluación ex ante*

Para realizar la evaluación ex ante de un proyecto de desarrollo se sugieren 11 pasos metodológicos, los cuales los vamos a detallar a continuación

1. Recolección de la información
2. Análisis de Pertinencia del Proyecto
3. Análisis de la consistencia interna del proyecto
4. Evaluación de la viabilidad política del proyecto
5. Evaluación de la viabilidad organizativa e institucional del proyecto
6. Evaluación de la sostenibilidad del proyecto
7. Evaluación de viabilidad ambiental del proyecto
8. Análisis de género
9. Identificación y selección de alternativas para los resultados y actividades con menor nivel de viabilidad
10. Evaluación de la viabilidad económica-financiera
11. Redacción del informe con conclusiones y recomendaciones de la ex ante del proyecto

### *Planificación operativa y presupuesto*

#### *Definición de plan operativo*

La planificación operativa de un proyecto de desarrollo es un proceso mediante el cual se define el conjunto de actividades y tareas relacionadas secuencialmente con el objeto de obtener los resultados previstos en el diseño del proyecto. La importancia de la planificación operativa radica en que nos permite establecer con mucha precisión las acciones concretas que desarrollaremos en el tiempo para alcanzar determinados resultados.

El plan operativo además de ser formulado en la etapa del diseño del proyecto es una herramienta de monitoreo o seguimiento del proyecto, que permitirá presentar informes trimestrales, semestrales o anuales de la ejecución del proyecto.

#### *Pasos para la elaboración del plan operativo*

Para la realización del plan operativo debemos desarrollar los siguientes pasos:

- a) Ordenar las actividades según los resultados, desagregar las actividades en tareas y codificarlas
- b) Ubicar los indicadores señalados en el marco lógico para cada actividad y tarea
- c) Estimar la duración de cada actividad del proyecto y calendario de trabajo



d) Determinar quiénes serán los responsables de cada actividad y tarea

e) Definir los costos por actividad

- Las actividades se codifican con dos dígitos al igual que las tareas.
- El primer dígito de cada actividad y/o tarea corresponde al código del resultado de la matriz del marco lógico.

### *Elaboración de presupuestos del proyecto*

Una definición de presupuesto es un informe financiero que valora monetariamente las actividades. Es un instrumento que permite el seguimiento y control de actividades del proyecto.

El objetivo de la elaboración de un presupuesto en la etapa del diseño de un proyecto consiste en:

Asegurar que estén disponibles los recursos monetarios para alcanzar los objetivos contemplados en la matriz del marco lógico

Determinar el costo de operación del proyecto

#### ***Requisitos para elaborar el Presupuesto***

**Conocimiento Organizacional:** conocimiento de las actividades, relaciones de recursos y sus volúmenes. Ejm: relaciones entre volumen de ventas y las necesidades de materia prima, mano de obra, insumos.

**Directrices Superiores:** conocimiento de las políticas y lineamientos a corto, mediano y largo plazo, de quienes dirigen la entidad, con el fin de coordinar las diferentes áreas de responsabilidad en la formulación y ejecución presupuestaria.

**Sincronización:** aspecto que se logra con una programación calendarizada de las actividades a ser realizadas.

**Período Presupuestario:** el lapso de la estimación es otro requisito, generalmente es de 1 año. Consistencia y Continuidad: uniformidad de conceptos a través del tiempo.

#### ***Vinculación Plan Operativo Anual y Presupuestos***

Como revisamos anteriormente el Plan Operativo incluye una serie de actividades y tareas, para las cuales se requiere de costos e inversiones monetarias. De acuerdo al tipo de rubro que se produzca se lo ubicará en el presupuesto respectivo.

Los 2 tipos de presupuestos y el Flujo de Efectivo que debe incluir un proyecto son:

- Presupuesto de Situación o General
- Presupuesto de Resultados o de Ingresos y Costos
- Flujo de Efectivo

## *Punto de equilibrio*

Objeto del Cálculo del Punto de Equilibrio: el análisis del punto de equilibrio se realiza con el objeto de conocer el volumen físico de producción/ cantidad de prestaciones, el monto de ventas/ingresos y el porcentaje de la capacidad utilizada requeridos por el proyecto para que los costos totales se igualen a los ingresos, y por lo tanto, la entidad/empresa no tenga ni utilidades ni pérdidas.

Los datos necesarios para el cálculo del punto de equilibrio entre ingresos y costos provienen del presupuesto y de diferenciar a los costos en fijos y variables.

**Costos Fijos:** son los costos que no sufren variación a corto plazo cualquiera sea la magnitud de la prestación de los servicios o nivel de producción. Ej: sueldos del personal de planilla, el pago de alquiler de oficinas, depreciaciones de muebles, equipos, mano de obra indirecta (supervisor, guardia).

**Costos Variables:** son los costos que varían directamente con el nivel de prestación de los servicios o la magnitud de la producción. Ej: costo para la contratación de personal para tareas específicas, materias primas, mano de obra directa, energía eléctrica.

## *Evaluación ex ante de proyectos de Desarrollo Social*

Evaluación es un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de las etapas de diseño, ejecución y finalización del proyecto.

Su finalidad es generar información, conocimiento y aprendizaje dirigidos a alimentar la toma de decisiones oportunas y pertinentes para garantizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, resultados y los impactos de los proyectos, todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones beneficiarias.

De esta manera la evaluación de un proyecto de desarrollo es un proceso permanente que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al proyecto y acompaña toda la vida del mismo hasta finalizar su ejecución.

### ***Técnicas para la evaluación (ex ante) de la viabilidad económica-financiera***

La evaluación ex ante consiste en un análisis del diseño del proyecto para conocer si los elementos operativos del mismo (objetivos, resultados, actividades, tareas, recursos, presupuesto), son consistentes. Además indaga la viabilidad de los componentes y las actividades planificadas, al mismo tiempo propone alternativas para aquellas que tengan menor nivel de viabilidad y selecciona la opción de inversión más eficiente, buscando optimizar la inversión social.

Para poder realizar la evaluación se debe haber identificado el propósito del proyecto, la alternativa óptima, resultados, actividades, indicadores, medios de verificación, supuestos y presupuesto del proyecto.

Esta evaluación implica los siguientes análisis:

**Análisis de la viabilidad económica-financiera:** hay dos aspectos claves que son identificables en la viabilidad económica-financiera:

**Económico**, es decir, se relaciona con la escasez de recursos monetarios, conocer si los recursos que disponemos son suficientes para alcanzar los resultados previstos en la matriz del marco lógico. Para esto es fundamental el análisis del costo<sup>4</sup>, y

**Financiero**, es decir, concierne a los flujos monetarios que resultan de la utilización de los recursos (presupuesto, flujo de caja, plan de financiamiento).

### ***Análisis costo beneficio (ACB)***

Es una metodología aplicable en aquellos proyectos cuyos productos (sean bienes o servicios) son equivalentes a beneficios que se expresan en unidades monetarias.

Es importante indicar que el ACB puede y, muchas veces es, una útil herramienta para la evaluación ex ante de proyectos sociales. Por ejemplo de aquellos proyectos sociales que en su diseño implica una obra física (inversión) para que pueda operar.

Pero existen diversos proyectos sociales que no requieren obra física alguna, entonces hay restricciones en el ABC para evaluar estos proyectos.

### ***Análisis costo beneficio (ACB). Indicadores***

El ACB consiste en comparar los beneficios y los costos de un proyecto y si los primeros exceden a los segundos entrega un elemento de juicio inicial para su aceptabilidad.

Cuando hay varios proyectos con los mismos objetivos o diversas alternativas para un proyecto, el ACB proporciona una guía para jerarquizarlos, al establecer la magnitud de las diferencias entre beneficios y sus costos.

El ACB permite determinar si los proyectos son o no rentables, comparando los flujos actualizados de beneficios y costos que derivarían de su implementación.

Para efectuar el análisis costo beneficio (ACB) se debe tomar en cuenta lo siguiente:

**Valoración**, consiste en expresar las variables implícitas en un proyecto en términos monetarios.

**Vida útil del Proyecto**, es decir, tomar en cuenta la duración u horizonte.

**Homogeneidad**, como un proyecto puede tener una duración de algunos meses o años, los valores monetarios deben ser comparables.

Tasa de descuento, corresponde la tasa de interés que el ejecutor deja de ganar por invertir sus recursos en el proyecto.

Valor residual: Se presenta al final de la vida económica del proyecto.

Elaboración del Flujo de Caja, consiste en estimar las entradas y salidas de dinero durante la vida útil del proyecto.

Análisis costo beneficio (ACB). indicadores

Para comparar los costos y beneficios de un proyecto se utilizan principalmente los siguientes indicadores:

- Valor Actual Neto (VAN)
- Tasa Interna de Retorno (TIR)
- Relación Beneficio Costo (B/C)

### ***Análisis costo efectividad (ACE)***

Análisis Costo Efectividad (ACE), que es una técnica que presenta mayores potencialidades para la evaluación de proyectos sociales<sup>8</sup> (ejem: capacitación en planificación familiar, promoción nutricional, proyecto cultural, otros).

Es una metodología aplicable a aquellos proyectos cuyos productos no son equivalentes a beneficios financieros y no vienen expresados en unidades monetarias.

Esta técnica permite superar las limitaciones del análisis costo beneficio porque no impone como prerrequisito que los productos del proyecto deban ser traducidos a moneda.

### ***Procedimiento para el análisis costo efectividad de actividades (ACE)***

En el ACE su particularidad radica en comparar los costos con la potencialidad de alcanzar más eficientemente los objetivos no expresables en moneda o la eficiencia real que las distintas formas de implementación han mostrado en el logro de sus indicadores.

- El ACE permite jerarquizar alternativas (requisito básico de comparabilidad es que tengan la misma población objetivo) según las diferentes magnitudes de recursos (costos) que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto.
- La evaluación basada en el ACE no calcula la rentabilidad del proyecto o actividad, sino determina la alternativa más eficiente para alcanzar los objetivos.
- El ACE permite comparar el grado de eficiencia que tienen los proyectos diferentes para obtener los mismos productos.
- En caso de existir diversas alternativas para alcanzar los objetivos de un proyecto, con el ACE puede descubrirse la óptima, sea minimizando los costos para cierto nivel dado de logros, sea maximizando el alcance de los fines para un nivel de presupuesto prefijado.

Para efectuar el ACE se sugiere el siguiente procedimiento:

- a. Identificar la/s actividad/es a la/s que, por su alto costo o por otras razones, se considere necesario analizar.
- b. Identificar los servicios o prestaciones que van a generar las actividades seleccionadas para el análisis.
- c. Analizar si en la documentación del proyecto existe una desagregación de los costos por actividades y por componentes del proyecto.
- d. En caso de que el proyecto no presente costos por actividad o por componente, realizar los cálculos.
- e. Calcular el costo por beneficiario de las actividades que se evalúan.
- f. Generar el mismo servicio o prestación y obtener el mismo resultado. Calcular el costo por beneficiario de las alternativas propuestas.
- g. Analizar si el servicio o prestación que pueden ofrecer las alternativas propuestas.
- h. Se considerará a la alternativa más eficiente a aquella de menor costo y que tiene igual o mejor calidad que el servicio de la actividad que se analiza.

### *La evaluación en un escenario inflacionario*

La inflación se define como el aumento persistente en el nivel general de precios, o el proceso de deterioro permanente en la capacidad adquisitiva del dinero.

Una de las mayores dificultades que debe enfrentar el equipo o persona que diseña un proyecto, es decidir si trabajará con precios corrientes, es decir, tomará en cuenta los efectos inflacionarios; o aplicará los precios constantes haciendo abstracción de tal efecto. De todas maneras se requerirá de transformar los precios corrientes a precios constantes, mediante el proceso denominado deflactación.

### *Aplicación e importancia*

Los contenidos de esta asignatura son aplicables en todos los ámbitos y para todo tipo de proyectos, bajo la metodología de la Matriz de Marco Lógico. Esta herramienta de la planificación permite delimitar las Estrategias; es el medio de establecer propósitos de la organización en términos de objetivos de largo plazo respondiendo a oportunidades y amenazas externas, a fortalezas y debilidades internas, pero siempre con la intención de conseguir ventaja competitiva y adaptarse a los cambios del entorno. La estrategia incluye el reconocimiento formal de que los destinatarios de los resultados de las transacciones de la firma serán sus accionistas, sus trabajadores y la sociedad en general.



**TESINAS  
RECOMENDADAS PARA  
PUBLICACIÓN**

## Presentación

En esta parte de la publicación se presenta una muestra de lo que fue el trabajo de los estudiantes del curso. Para ello se ha seleccionado un par de tesinas que se adjuntan a los contenidos centrales de la publicación. Es necesario aclarar que los tutores que revisaron las tesinas han recomendado la publicación de varias de ellas; sin embargo, el espacio de este documento no permite cumplir con esa recomendación y por ello se han seleccionado solo dos. Ojalá haya una nueva oportunidad para dar a conocer públicamente el esfuerzo de los estudiantes.

La Coordinación



# Evaluación del proceso de presupuestación participativa del Gobierno Municipal de Cotacachi para el año 2011

Martha Segura Troya  
Marzo del 2011

Ibarra

## *Resumen*

Mediante entrevistas cualitativas a ciudadanos, funcionarios municipales y Presidentes de Juntas Parroquiales se realiza una evaluación ex post del proceso de Presupuestación Participativa en varios aspectos como: información difundida acerca del proceso, espacios de discusión, reglamentación, metodología aplicada, toma de decisiones, plazos de ejecución y seguimiento.

Los resultados son exploratorios y sirven de guía para que el Municipio implemente las mejoras que crea convenientes.

La conclusión general de la investigadora es que la ciudadanía no tiene la suficiente información sobre el desarrollo de la actividad ni de sus diferentes fases. Igualmente falta fortalecer la formación de las autoridades y funcionarios sobre los criterios de priorización así como sobre la metodología a aplicar.

## *Sumario*

1. Introducción
2. Explicación de los lineamientos metodológicos aplicados por El Gobierno Municipal de Cotacachi
3. Resultados del proceso de presupuesto participativo en cuanto A priorizacion de necesidades
4. Analisis de las entrevistas cualitativas
5. Conclusiones

## 1. Introducción

Todos los procesos sociales pueden ser evaluados con diferentes herramientas y criterios, la presupuestación participativa no es la excepción. En este caso, se escogieron como herramientas las entrevistas a profundidad a personas que, de alguna manera, han participado en esta actividad impulsada por el Gobierno Municipal de Cotacachi.

En este caso se aplicaron entrevistas a ciudadanos que viven en las zonas andina y subtropical –Intag-, cuatro a ciudadanos que participaron en la presupuestación y tres ciudadanos que no lo hicieron. tres entrevistas se llevaron a cabo con los Presidentes de las Juntas Parroquiales y cinco entrevistas con funcionarios municipales.

Los resultados son exploratorios y sirven de guía para que el Municipio implemente las mejoras que crea convenientes.

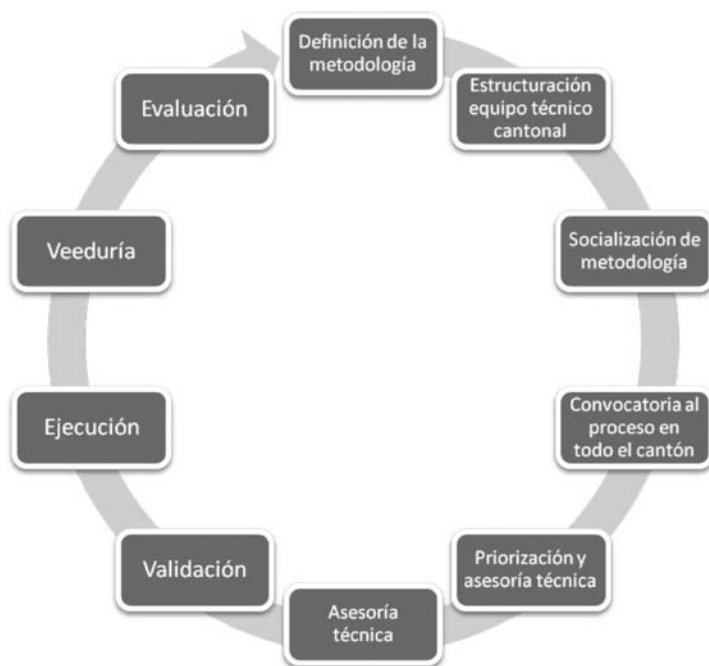
La conclusión general de la investigadora es que la ciudadanía no tiene la suficiente información sobre el desarrollo de la actividad ni de sus diferentes fases. Igualmente falta fortalecer la formación de las autoridades y funcionarios sobre los criterios de priorización así como sobre la metodología a aplicar.

## 2. Explicación de los lineamientos metodológicos aplicados por el Gobierno Municipal de Cotacachi

### 2.1. El ciclo del presupuesto participativo

El Gobierno Municipal de Cotacachi ha determinado un ciclo muy completo para la realización del presupuesto participativo, lo más destacable es el involucramiento de los directores en el proceso, el esfuerzo por analizar los criterios que la ley propone para la priorización de las necesidades sentidas por la población y la inclusión de la veeduría a la ejecución del presupuesto.

A continuación se incluye el gráfico realizado por la Dirección de Participación Ciudadana.



## 2.2. Monto asignado para la presupuestación participativa

El monto de presupuesto asignado para la priorización ciudadana para el año 2011 es de dos millones de dólares.

## 2.3. Criterios de priorización

La reflexión interna del Municipio le llevó a emplear los siguientes criterios para priorizar las necesidades de la población:

∞ CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN	∞ VALORACIÓN ∞ %
∞ Población	∞ <b>35</b>
∞ Densidad poblacional	∞ <b>15</b>
∞ Pobreza por NBI	∞ <b>45</b>
∞ Jefatura de hogar femenina	∞ <b>10</b>
∞ TOTAL	∞ <b>100</b>

*Elaboración Dirección de Participación Ciudadana, GMC*

De acuerdo al peso de los criterios que anteceden se distribuyó el presupuesto para las distintas zonas geográficas:

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO POR ZONA GEOGRÁFICA	%
Urbana	24
Andina	33
Intag	43
Total	100

*Elaboración Dirección de Participación Ciudadana, GMC*

Sin embargo se reflexionaron sobre los criterios que exigen las leyes vigentes al respecto, los cuales son:

- Población,
- Densidad poblacional

- Pobreza por NBI,
- Atención a grupos prioritarios (Jefatura de hogar femenina)
- Protección ambiental
- Tributación

*(Elaboración Dirección de Participación Ciudadana, GMC)*

## **2.4. Resultados que el Gobierno Municipal de Cotacachi espera obtener del ejercicio de Presupuesto Participativo**

- Ordenar y mejorar el proceso del gasto municipal
- Distribuir el presupuesto municipal con participación ciudadana
- Disminuir las prácticas clientelares.
- Mejorar y aumentar la recaudación del Municipio.
- Sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia del agua
- Aumentar la captación de fondos nacionales e internacionales.
- Incrementar la capacidad de planificación y ejecución del Gobierno Local.

*(Elaboración Dirección de Participación Ciudadana, GMC)*

## **2.5. Facilitación de los talleres de presupuesto participativo**

a. La facilitación contó con un manual el cual fue difundido a cada equipo responsable de las zonas geográficas, lo más importante de este manual es el haber puesto a consideración de los participantes los criterios de priorización del presupuesto, sin embargo la priorización se realizó únicamente en base a la siguiente pregunta ¿Cuáles son los principales problemas que afectan a su comunidad?

b. Otro punto destacable de la metodología es la votación utilizando banderas de colores con el fin de evitar que el votante sea influenciado al ver los votos que se dan alzando la mano, o pegando adhesivos frente a cada problema.

c. La aplicación de la matriz identificación de proyectos –que es descripción de los proyectos priorizados- es un paso que permite visualizar a los asistentes en qué consiste el compromiso propuesto por ellos y aceptado por el Municipio.

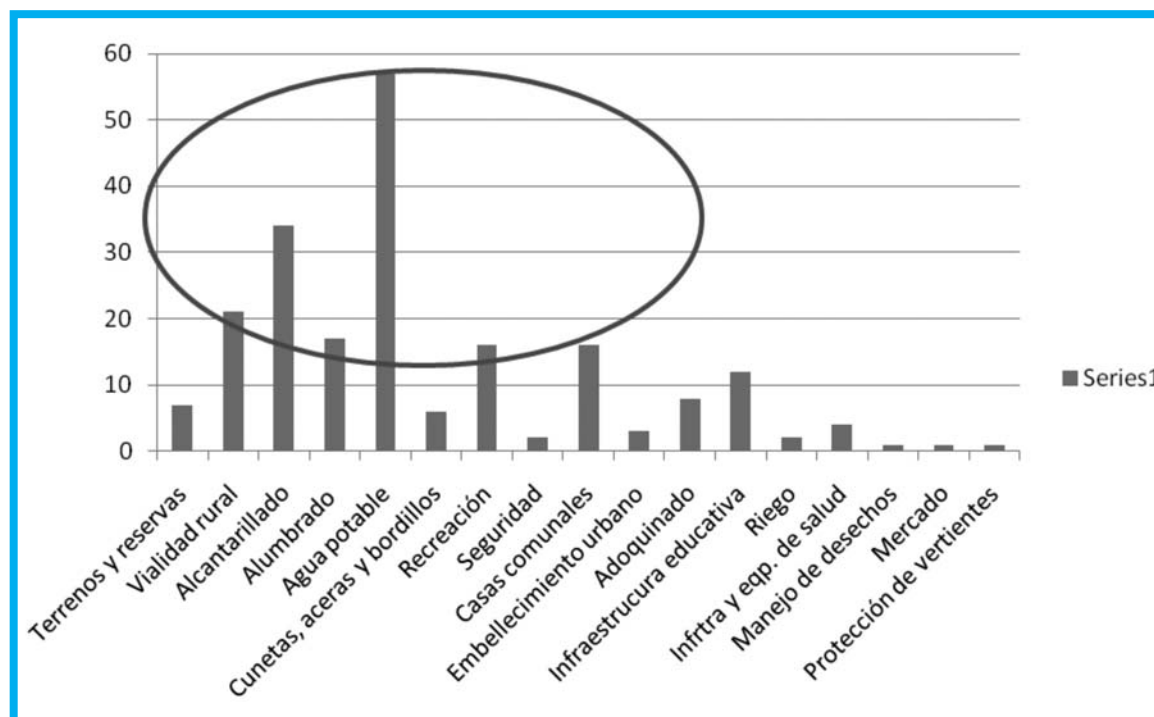
Se anexa el Manual de Facilitación.

## **2.6. Número de asambleas realizadas**

De las 54 asambleas realizadas, 44 se hicieron en la zona andina, 6 en la zona subtropical –In-tag-, las demás en la zona urbana.

### 3. Resultados del proceso de presupuesto participativo en cuanto a priorización de necesidades

Luego de haber realizado 54 Asambleas sectoriales, el Municipio levantó la siguiente estadística de obras priorizadas:



Se observa que la mayoría solicitó agua potable, alcantarillado; le sigue en importancia la vialidad rural; y, en tercer lugar están el alumbrado, la recreación y las casas comunales.

### 4. Analisis de las entrevistas cualitativas

#### 4.1. Resultados de las entrevistas a siete ciudadanos

Tanto los ciudadanos que participaron como los que no participaron en el proceso de presupuesto participativo tienen la idea de que éste es un sistema de distribución de recursos y lo relacionan con la ejecución de obras físicas. Nadie conoce cuando empezó este ejercicio de participación, sólo un entrevistado ubica el inicio de la actividad con la Alcaldía de Auki Tituaña.

Al haberse realizado el ejercicio en el 2010, todos, menos uno, creen que la presupuestación corresponde a dicho año. Esto puede influir en la percepción de que la ejecución de lo decidido tarda mucho.

Tres de los 7 ciudadanos conocieron de la realización del ejercicio presupuestario por conversación con relacionados. 4 conocieron de la invitación del Municipio.

No hay conversaciones previas entre los actores pero hay la sensación de que la comunicación de los montos que les corresponde solo es entregada a los Presidentes de las Juntas o de las comunidades y que la ciudadanía los desconoce.

La mayoría opina que este es un espacio de participación ciudadana. Un ciudadano menciona que el presupuesto participativo “es democracia transparente.”

Todos coinciden que no hay una reglamentación para aplicar. 5 de los 7 ciudadanos indican que en las Asambleas se explican los criterios de distribución del presupuesto. Las decisiones se toman mediante votación. Solo dos ciudadanos creen que los compromisos tienen plazo.

Tres de los cuatro ciudadanos que participaron opinan que la asistencia que recibieron de los funcionarios municipales fue buena, e igualmente opinan que se entendieron las resoluciones tomadas. La mitad duda de que el Municipio cumpla sus compromisos.

Todos los ciudadanos creen que el presupuesto participativo ayuda al Municipio a incluir áreas de desarrollo que no se tomaron en cuenta antes –todos entienden por áreas de desarrollo a sectores geográficos-. Los ciudadanos que no participaron opinan que el presupuesto participativo sirve para conocer lo que necesitan las comunidades, las áreas donde el Municipio debe intervenir y para mejorar la toma de decisiones

Se debe difundir más la realización del proceso de participación, un ciudadano no participante opina que se debe agilizar la ejecución de obras pues esta toma al menos 2 años.

Todos coinciden en que la participación en el proceso aumentó su interés en participar y en los asuntos públicos.

No hay una opinión uniforme sobre quienes deben realizar el seguimiento de la ejecución del proceso presupuestario.

Cuatro de los siete ciudadanos cree que el proceso no morirá si no es convocado por el Municipio. Creen que deben defender este derecho.

#### **4.2. Entrevistas a cuatro presidentes de las juntas parroquiales**

La definición sobre presupuesto participativo al igual que la de los ciudadanos se refiere a la distribución del presupuesto. Tampoco conocen cuando comenzó este proceso. Todos participaron en el proceso realizado para el 2011. Se conoce de la realización de esta actividad por comunicación entre autoridades municipales o parroquiales.

Todos afirman que no hay espacios de discusión previa. Dos creen que el PP es un espacio de participación y dos que es una conquista social. Todos afirman que no hay un reglamento para la PP pero dos indican que ésta es respaldada por regulaciones legales.

Todos coinciden en que en esta actividad se priorizan necesidades, la mitad indica que se dan a conocer los montos en la Asamblea. 3 de los 4 opinan que las decisiones se toman por mayoría de votos. Ninguno conoce con certeza el plazo de ejecución de las decisiones hechas. Tres de los cuatro opinan que el apoyo recibido de los técnicos del Municipio fue buena, uno disiente en cuanto no se aclaró a la gente acerca de las competencias que esta Institución tiene a su cargo lo cual provoca que la gente haga pedidos que están fuera de su alcance, sin embargo creen que todos entendieron las resoluciones tomadas.

Tres de los cuatro opinan que el presupuesto participativo sirve para incorporar áreas de desarrollo que no han sido consideradas –áreas geográficas, solo uno mencionó a adultos mayores y niños.

Se cree que se debe mejorar la socialización del ejercicio de presupuestación así como la formación de la gente y funcionarios también se sugirió que cuando el costo de lo solicitado rebase el presupuesto asignado, esta obra sea programada para un tiempo más largo de tal manera que se la complete.

Las Juntas Parroquiales son quienes deben realizar el seguimiento de la ejecución del PP. Creen que el proceso de presupuestación no moriría si el Municipio no lo convoca ya que está obligado por la Ley.

### 4.3. Entrevistas a cuatro funcionarios del Municipio

La definición de presupuesto participativo se relaciona con la satisfacción de necesidades, uno menciona la realización de obras de inversión. Ningún funcionario conoce cuando comenzó este proceso en el Cantón, todos conocen que se hizo el ejercicio para el 2011, esta actividad es política Municipal.

Previa a la realización del PP se discutieron los pasos metodológicos que se darían durante las reuniones.

Todos coinciden en que el PP es un espacio de participación.

Aunque se discutió la metodología no hay un consenso en cuanto a su aplicación. Los criterios aplicados variaron con cada grupo de funcionarios que se desplazaron para realizar esta actividad. Todos opinan que el criterio de priorización son las necesidades básicas insatisfechas. Las decisiones se toman por votación y el plazo de cumplimiento es el ejercicio fiscal. Hubo lineamientos generales para la realización del ejercicio de presupuesto, creen que están capacitados.

Se cree que todas las decisiones tomadas fueron entendidas y estas serían cumplidas excepto cuando la factibilidad técnica o presupuestaria lo impida.

Dos funcionarios opinan que el Presupuesto Participativo sirve para incluir áreas de desarrollo que no han sido tomadas en cuenta, uno considera que mejora el gasto y otro agrega que ayuda a una mejor planificación debido a la participación ciudadana.

Las sugerencias para mejorar el proceso se refieren a dedicar más tiempo a realizar el ejercicio, tener una participación más amplia de los ciudadanos, ampliar el equipo municipal y la educación a la ciudadanía en cuanto a las competencias y a la coordinación que debe haber entre la presupuestación y el Plan de Desarrollo Cantonal.

No hay coincidencia en quién se debe responsabilizar en realizar el seguimiento de la ejecución de la PP.

Dos funcionarios coinciden en que el proceso de presupuestación moriría si no lo convoca el

Municipio.

## 5. Conclusiones

1. Los ciudadanos conocen para qué sirve el ejercicio de presupuestación participativa
2. Hay confusión acerca del año fiscal al cual corresponde el ejercicio de presupuesto participativo. Para la ciudadanía el año de arranque es el año en el cual se realiza el ejercicio de participación, por eso la percepción de que la ejecución de obras tarda al menos 2 años.
3. La ciudadanía en general no se informa de la realización del presupuesto participativo, los más informados son las autoridades y los ciudadanos que están interesados en un tema en especial.
4. Hace falta difundir la realización del proceso y los montos que se van a entregar, las resoluciones tomadas y el posible plazo de ejecución, esto abonaría a la credibilidad hacia el Municipio pues se podría monitorear el cumplimiento de sus compromisos.
5. Todos los grupos relacionan al presupuesto participativo con la ejecución de obras físicas, lo cual es apenas natural debido a que hay altos índices de necesidades básicas insatisfechas.
6. El empleo de criterios de priorización no está claro para ellos, la mejor guía es la necesidad.
7. Todos coinciden en que la participación en el proceso aumentó su interés en participar y en los asuntos públicos.
8. Todos los grupos entrevistados desconocen quién es el responsable de realizar el seguimiento de la ejecución del proceso presupuestario, sin embargo los Presidentes de las Juntas Parroquiales están convencidos de que ellos deben realizar el seguimiento.
9. Los Presidentes de las Juntas Parroquiales tienen más claridad acerca del desarrollo de las etapas del proceso de participación, sin embargo consideran que se debe formar e informar a la gente acerca de las nuevas competencias de los GADs.
10. Es importante el empoderamiento de los funcionarios municipales en la realización del presupuesto participativo.
11. La aplicación de la metodología acordada es manejada con cierta libertad. Los criterios de priorización no son internalizados a los grupos de ciudadanos participantes quienes no realizan la combinación de estos para tomar las decisiones.
12. La participación se percibe como limitada, solo las autoridades tienen acceso a la información que pueden proporcionar el Municipio u otra institución
13. Se debe crear en la ciudadanía la conciencia de la necesidad de planificar.



## *El rol efectivo de la participación ciudadana y rendición de cuentas en la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi (UNORCAC)*

Lenin Eduardo Fuentes Moreno

Marzo 2011

Ibarra

### *1. Antecedentes de la organización UNORCAC en el contexto de la participación ciudadana.*

#### *1.1 Introducción*

En la década de los años 70, el Ecuador vivía una dura crisis en el contexto político; pasamos por una dictadura que impedía la organización de la gente, pues se tenía la certeza que podían levantarse en contra del régimen.

En Cotacachi, provincia de Imbabura, la realidad no era menos cierta, las comunidades y pueblos de este importante cantón de la provincia estaban pasando por momentos bastante difíciles. Los indígenas y campesinos sufrían todo tipo de discriminación, especialmente racial, razón por la cual fueron excluidos y explotados.

Siendo ésta la realidad de la época, con el objetivo de frenar tal discriminación, empiezan las reuniones de líderes comunitarios que analizaban y discutían la realidad de su gente y la humillación en la cual sucumbían y observaban que no existía una organización que las respalde en la defensa de sus derechos.

De esta forma personajes celebres como Alberto Anrango, hoy alcalde de Cotacachi, Alberto Lima, Blanca Chancoso, Marco Barahona, Mariano Guandinango, Pedro Bonilla entre otros, empiezan la organización de lo que luego de varias reuniones da origen a la FICI (Federación Indígena y Campesina de Imbabura) de la cual Cotacachi se separa luego de pocos años para crear su propia organización denominada en ese entonces Federación de Comunas del Cantón Cotacachi, misma que años más tarde, específicamente el 21 de abril de 1980 tomaría el nombre de UNORCAC.

Años más tarde la UNORCAC, se afilia a la FENOC, actual FENOCIN, y unen sus esfuerzos en la proclama de la lucha por la tierra y la reivindicación de los derechos de los pueblos, para nunca más ser humillados.

Desde ese entonces a la actualidad la participación de la UNORCAC en la política local y nacional ha sido de verdadera importancia, es así que cuando el Ecuador retorna a la vida democrática a finales de la década de los 70s, la UNORCAC decide participar con sus propios candidatos, y es en 1979 cuando con el apoyo de la organización el pueblo indígena campesino gana las elecciones de concejales y coloca al primer concejal indígena en la historia de la vida democrática cotacacheña, recayendo esa responsabilidad en el Lic. Alberto Anrango,

fundador de la UNORCAC.

De igual forma en años posteriores la UNORCAC respalda la candidatura del Economista Auki Tituaña, quien por tres ocasiones gana las elecciones de alcalde de la Ciudad de Cotacachi, con el apoyo de la UNORCAC. Por desgracia, en su cuarta postulación como candidato a la Alcaldía desconoce a la organización y pierde la alcaldía justamente frente al candidato de la UNORCAC, Lic. Alberto Anrango.

En el mismo sentido, han sido tan importantes los aportes en la política que personajes que han formado parte de la UNORCAC, han llegado a ocupar importantes espacios en la política nacional, como lo ha sido el señor Pedro De La Cruz, Ex Presidente de la UNORCAC, quien ocupó el cargo de presidente de la FENOCIN, siendo hoy asambleísta nacional; de igual forma el señor Luis Anrango, quien es y ha sido parte de la UNORCAC, el mismo que ostenta hoy la representación de la FENOCIN como presidente.

## *1.2 La UNORCAC y su papel dentro de la participación ciudadana*

El cantón Cotacachi es reconocido a nivel provincial, nacional e internacional por su modelo de gestión basado en la Participación ciudadana.

La UNORCAC ha creído importante que los cabildos conozcan los diferentes espacios donde nosotros como organización participamos y tomamos decisiones.

### *1.2.1 Congreso de la UNORCAC*

Siendo el Cabildo la máxima autoridad de la comunidad, es responsable del adelanto de la misma, teniendo como responsabilidad la de hacer participar a la mayor cantidad de comuneros, también a las juntas de agua, comités de mujeres, organización de jóvenes entre otros, para conversar sobre las acciones para el adelanto de la comunidad y elegir a sus cabildos y representantes.

Así también es responsabilidad de la UNORCAC velar por el adelanto de sus comunidades, para lo cual se realizan reuniones cada tres años a través de un CONGRESO, en el cual participan los dirigentes de las organizaciones de base, cabildos y representantes de los grupos organizados como grupos de mujeres, grupos de jóvenes, deportistas, juntas de agua, guardianes de la naturaleza, grupos agrícolas, grupos de créditos, padres de familia, catequistas, entre otros. En dicho congreso se elige la Directiva de la UNORCAC a más de evaluar y sugerir acciones y actividades para la buena marcha de la organización y de sus comunidades.

En el año de 1.996 se realiza la Primera Asamblea Cantonal como un espacio democrático de análisis y planificación participativa de las tres zonas, claramente definidas en Cotacachi: Andina-UNORCAC, Urbana y de Intag. Se tratan distintos temas de interés (ambiente, salud, educación, producción, turismo, juventud, mujeres, niños/as). Participan la UNORCAC, FEDERACION DE BARRIOS, ARTESANOS, JUNTAS ANDINAS, SINDICATOS, FLORICULTORES, HACENDADOS, EMPRESAS, IGLESIA, SEGURO CAMPESINO.

Como se puede observar el papel de la UNORCAC en la participación ciudadana ha sido

de verdadera importancia, pues no únicamente se remite a poner o no alcaldes y concejales, sino que tras ello existe un proceso organizativo de verdadera importancia que se ha logrado a través de treinta y cuatro años de lucha desde la creación de la UNORCAC.

## **2. La participación ciudadana y la rendición de cuentas a nivel de la UNORCAC**

Para hablar de la participación ciudadana y la rendición de cuentas, debemos partir desde el concepto mismo de estas dos palabras y nos preguntamos:

### **2.1 ¿Qué es la Participación Ciudadana?**

“Es la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, autonomía o país. O dicho de otro modo, para que una ciudad o un país modernos proporcionen los mejores servicios y oportunidades a la población, debe contar con gobiernos abiertos y receptivos, dispuestos a escuchar lo que los ciudadanos y ciudadanas les quieren transmitir para contribuir a mejorar la política y la gestión de los asuntos públicos. Eso es Participación Ciudadana: la imprescindible participación de todos los hombres y mujeres que quieran implicarse en los problemas que les afectan, aportando puntos de vista, inquietudes y soluciones.” (Alberich, T. (2004): Guía fácil de la participación ciudadana).

De igual forma, como lo establece el doctor Juan pablo Aguilar, dentro de la participación ciudadana lo que importa “es preguntar cómo se toman las decisiones y , sobre todo, quién las toma” (Aguilar, J. (2009): La nueva Constitución del Ecuador)

Como podemos observar, del concepto desarrollado por Alberich y Juan Pablo Aguilar la participación ciudadana no es más que el fenómeno social donde hombres y mujeres participan en la toma de decisiones a nivel no solo local, sino, regional, nacional e internacional.

Llevando esta práctica al interno de la organización podemos observar que la UNORCAC está conformada por 45 comunidades filiales las cuales deciden sobre el destino de la organización, no solo eligiendo a sus representantes sino participando activamente en las asambleas de comunidades para plantear propuestas hacia los gobiernos locales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

A nivel de la organización existen dos tipos de asamblea donde la gente de las comunidades participan activamente: la HATUN TANTANAKUY O GRAN ASAMBLEA que se reúne cada tres años para elegir la nueva dirigencia, y la KATY TANTANAKUY, denominándose así a la Asamblea extraordinaria que puede reunirse en cualquier momento, pero que por experiencia de la organización se realiza al menos dos veces al año, de manera obligatoria, asamblea donde la dirigencia o cabildo central rinde cuentas ante sus comunidades.

Dentro de estas asambleas, la participación de los comuneros es activa y no se remite únicamente a escuchar, aunque existen algunos que lo hacen únicamente por curiosidad; sea lo uno o lo otro, la participación es importante, pues la gente frente a frente de sus dirigentes exigen las cuentas de la administración y hacen los reclamos en caso de no haber sido tomados en cuenta en la toma de decisiones de la organización.

Habiéndonos contestado sobre el concepto de participación ciudadana, ahora la pregunta es:

## 2.2 ¿Qué es la rendición de cuentas?

La rendición de cuentas no es nada más que el conjunto de informes técnicos y financieros que deben ser presentados por aquel o aquellos que tiene bajo su responsabilidad un trabajo específico, el mismo que debe ser validado por la asamblea, cuando su trabajo depende de ellos, es decir cuando se desempeña un trabajo para el cual ha sido elegido mediante elección popular.

En el caso de la UNORCAC, la rendición de cuentas se realiza cada año en asambleas generales de comunas llamadas KATY TANTANAKUY, donde se presentan los informes de labores que son validados por la Asamblea, la misma que tiene la potestad de impugnar dichos informes y de exigir de los dirigentes mayores detalles para aprobar dichos informes.

De igual forma la rendición de cuentas se relaciona directamente con el control social, puesto que en este caso, son las comunidades quienes realiza en ese control social, el mismo que radica en exigir diligencia en las funciones directivas y apertura hacia las comunidades buscando mecanismos que lleven a mejorar las capacidades de la gente de las comunas.

## 3. Objetivos de la UNORCAC a corto plazo

La UNORCAC, a nivel interno cuenta con un conjunto de técnicos y promotores encargados de diseñar proyectos en beneficio de la gente de las comunidades filiales de la organización.

Para mejor funcionamiento interno y mejorar la calidad del servicio a las comunidades, la UNORCAC ha implementado su PLAN PLURIANUAL, con el objetivo de visualizar a futuro el cambio estructural y emprender nuevos proyectos que mejoren la situación de la Organización hacia adentro y hacia fuera, que se fundamenta en cinco objetivos estratégicos.

Cuando hablamos de establecer objetivos estratégicos dentro de una institución, lo que se está halando es de planificación interna para visualizar a corto plazo los cambios, en beneficio de los beneficiarios.

La planificación es una herramienta importante dentro del tan anhelado objetivo de enrumbarnos al Sumak Kawsay, pues todo lo que se planifica conlleva a lograr éxitos dentro de la administración a cargo de la dirigencia en beneficio de los dirigidos. Es por esto que “las políticas públicas exigen una planificación cíclica que concatene tiempos de ejecución, acciones y logro de resultados con el objetivo final del Vivir Bien” (BOAVENTURA de Sousa.(2010) Refundación del Estado en América Latina).

Como bien lo dice el profesor Boaventura, la planificación en las políticas públicas es indispensable, y de igual forma a nivel de las organizaciones, puesto que permite visualizar los logros en busca del vivir bien.

### 3.1 Objetivo estratégico 1: Fortalecer la organización, la participación ciudadana y electoral

La UNORCAC, no solo desde hoy sino desde años atrás se ha preocupado de la participación de su gente en los cambios sociales y en introducirlos como actores permanentes en la toma

de decisiones de la organización y a nivel local, es por esto que ha emprendido en la elaboración de un plan plurianual, para guiar a futuro las actividades de la organización en beneficio de su gente, es por esto que en el tema de participación ciudadana se pretende llegar a los siguientes resultados en el plazo de cuatro años:

1. Incrementar y mantener anualmente al menos un 80% la participación de los miembros de los cabildos y grupos organizados en los espacios de participación ciudadana y comunitaria.
2. Incrementar a un 50% la articulación de las acciones de desarrollo de las comunidades, el plan estratégico de la UNORCAC, el plan de desarrollo cantonal y el plan de desarrollo provincial.

### ***3.2 Objetivo estrategico 2: Acceder y manejar racionalmente el agua, tierras y biodiversidad.***

Es tan importante la participación de la gente en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida a nivel comunitario, que la UNORCAC siempre trabaja buscando mejorar el acceso de la gente a los recursos naturales que hasta el dos mil trece se pretende:

1. Reducir al menos a un 25% de niños afectados por enfermedades gastrointestinales producto de mejorar el acceso y manejo del agua.
2. Hasta el año 2013, El territorio de UNORCAC es declarado Patrimonio cultural de agro biodiversidad.

### ***3.3 Objetivo estrategico 3: Mejorar la Producción y productividad Agropecuaria y otras alternativas productivas.***

La gente de las comunidades son el pilar fundamental del mejoramiento hacia la búsqueda del buen vivir, es por esto que los comuneros son los partícipes en las propuestas de la UNORCAC, para mejorar la situación del empleo, por lo cual la organización se ha propuesto:

1. Incrementar en un 20% la generación de empleo en la población andina de Cotacachi (PEA), y al menos el 5% orientado a mujeres mediante las microempresas existentes.
2. Incrementar en un 30% los ingresos familiares en las actividades productivas agropecuarias y otras iniciativas de las comunidades de la UNORCAC del cantón Cotacachi.

### ***3.4 Objetivo estrategico 4: Fortalecer la identidad, justicia y gestión del conocimiento.***

La UNORCAC cuenta con un departamento jurídico a disposición de la gente de sus comunidades, el mismo que se encarga de la asesoría, capacitación en el tema de derechos colectivos, y sobre todo patrocina las causas en defensa de los derechos de la mujer y la familia.

Siendo que existe un departamento jurídico a disposición de la gente, la organización por medio de esta instancia pretende:

1. Al menos un 80% de la población de las comunidades andinas de la UNORCAC fortalecerá su identidad cultural.
2. Al menos el 40 % de la población andina aplicará la justicia indígena basada en el derecho consuetudinario a través de un procedimiento claro.
3. Aumentar a un 24 % el acceso de la población andina de la UNORCAC a la justicia a través del asesoramiento jurídico, basada en su derecho consuetudinario y fortalecimiento de la cultura de paz.

La característica primordial en este trabajo es fortalecer la identidad cultural de sus miembros, para que se sientan valorados y con autoestima en crecimiento, con gente conocedora de sus derechos y capaz de exigirlos en cualquier ámbito público y privado.

### **3.5 Objetivo estrategico 5: Construir un modelo de la salud intercultural**

Para finalizar con este pequeño trabajo, otra de las características propias del trabajo de la organización es rescatar la rasgos culturales como la salud ancestral, motivo por el cual la UNORCAC ha participado con la gente en la formación de sanadores, mamas parteras y demás logrando el rescate de este importante aspecto cultural, en función de los siguientes objetivos:

1. Incremento al 80% de los nacimientos bajo el modelo intercultural
2. Se incrementa en 20 % la cobertura de atención a enfermedades comunes con sanadores ancestrales.

Todos los aspectos detallados a través de los cinco objetivos estratégicos emprendidos por la organización ya se están trabajando, y el reto es que hasta el 2014 se cumplan.

Como podemos observar, la organización tiene un concepto distinto de la participación ciudadana, pues la participación ciudadana es el pilar fundamental en el trabajo por mejorar la calidad de vida de su gente, y se ha demostrado que a través de la organización y participación social se consigue protagonismo en el cambio social y por ende mejorar la calidad de vida, con participación y control permanente del trabajo de las autoridades.

### **Conclusiones:**

- La participación ciudadana es el mecanismo por excelencia través del cual el pueblo puede expresar sus opiniones y ser partícipe principal en la toma de decisiones en los cambios políticos y sociales.
- En la participación ciudadana lo importante es qué decisiones se toma y de quién provienen estas decisiones.

- Es importante fortalecer la participación ciudadana a nivel de las comunidades filiales de la UNORCAC, para que la toma de decisiones de la dirigencia sea fortalecida con la gente del campo perteneciente a la organización.
- La planificación es importante, por ende debe fortalecerse a nivel interno de la UNORCAC, ya que solo planificando puede observarse y evaluar las metas propuestas.

### *Bibliografía:*

ESTATUTOS UNORCAC, Ibarra septiembre, 2007

Andrade Santiago, Grijalva Agustín Storoni Claudia, La Nueva Constitución del Ecuador, Corporación editora Nacional, Quito, 2009

De Sousa Santos Boaventura, Refundación del Estado en América Latina, Asociación Grafica Educativa, Lima - Perú, 2010

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2010

Los Pueblos Indígenas del Ecuador, FLACSO – Ecuador, 2007

Propuesta Política y Plan Estratégico UNORCAC 2008 – 2018, UNORCAC, 2008

