

GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA DEL
CANTÓN IBARRA EN LOS AÑOS 2000 A
MAYO DEL 2003

Carmita Méndez
Rosario Trujillo
Jorge Pozo

La monografía que ponemos a consideración sobre la “Gestión municipal participativa del cantón Ibarra en los años 2000 a mayo del 2003”, es el primer ensayo que sobre este proceso se realiza.

En la investigación se utilizó varios métodos y técnicas como la sistematización de información contenida en las memorias y listados de las asambleas; sondeo y síntesis de los actores locales organizados; revisión y recopilación de normativas y publicaciones sobre el tema; elaboración de herramientas como indicadores de participación, entrevistas, encuestas, y su análisis a través de instrumentos de medición; revisión bibliográfica sobre el tema tratado, entre otros.

El estudio está dividido en cinco capítulos, en los que se elabora un análisis de los cambios generados en los últimos tres años, por el proceso de participación ciudadana y la instauración del presupuesto participativo, en las relaciones gobierno-ciudadanía; se observa la participación e involucramiento de los actores locales; se evidencia el proceso de construcción de la pirámide participativa, elaboración de PDLs, constitución de la Asamblea Cantonal, conformación del Comité de Desarrollo Cantonal; posicionamiento y relación de los actores locales con el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal; mecanismos y espacios de participación ciudadana; grado de compromiso de las autoridades y el cumplimiento del presupuesto participativo; existencia de sistemas de veedurías sociales de la gestión pública; dificultades y logros del proceso participativo; conclusiones y recomendaciones.

AGRADECIMIENTO

Una de las cualidades que le da dignidad al ser humano, es el ser grato; por ello expresamos nuestro agradecimiento al Centro de Investigaciones Ciudad, a la Fundación EED / EZE, a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y sus docentes, a Hernán Valencia supervisor de nuestro trabajo y a todas las personas e instituciones que nos facilitaron información y nos entregaron su tiempo para la elaboración del presente estudio

INDICE

Presentación	
Agradecimiento	
CAPITULO 1 CONTEXTO	
1.1 Marco histórico de la participación ciudadana en el cantón Ibarra	8
1.1.1 El contexto de la participación en el país	8
1.1.2 El Contexto Local	11
1.1.2.1 Generalidades	11
1.1.2.2 Contexto político de Ibarra	13
1.1.3 Historia del proceso participativo de Ibarra	14
1.2 Marco conceptual y teórico de la participación ciudadana y actores locales	16
1.2.1 Gestión municipal participativa, una nueva gestión municipal	16
1.2.2 Participación ciudadana	17
1.2.2.1 Niveles decisorios de las actorías sociales	21
1.2.2.2 Formas de participación ciudadana	22
1.2.2.3 Algunos obstáculos de la participación ciudadana	22
1.2.2.4 Algunas condiciones básicas de la participación ciudadana	23
1.2.3 Actores sociales	23
1.2.4 Actores del cantón Ibarra	25
1.3 Análisis de la normativa existente en el cantón Ibarra, en relación a este proceso.	33
1.3.1 Normativa Nacional	34
1.3.1.1 Constitución Política de la República del Ecuador	35
1.3.1.2 Ley Orgánica de Régimen Municipal	36
1.3.1.3 Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y su Reglamento	36
1.3.1.4 Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento	38
1.3.1.5 La Ley de Elecciones y su Reglamento	40
1.3.1.6 Otros Cuerpos legales que contemplan la participación ciudadana	41
1.3.2 Normativa Internacional	41
1.3.3 Normativa del Cantón Ibarra	41
1.3.3.1 Ordenanza de Participación Económica Ciudadana	42
1.3.3.2 Ordenanza de Creación de la “Asamblea Cantonal” y El Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra	42
1.3.3.3 Estatutos que Regirán la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal	43
1.3.3.4 Ordenanza Única que crea y norma la contribución especial de mejoras por obras realizadas con participación ciudadana	47
1.3.3.5 Ordenanza que Reglamenta la Participación Ciudadana y Comunitaria en la Realización de Mingas para la Obtención y Mantenimiento de servicios básicos a favor de la población	47
1.3.3.6 Ordenanza que Reglamenta la Asignación, Distribución, Control y evaluación del Presupuesto Participativo	48
1.3.3.7 Manual de Control Cívico Comunitario y de Participación ciudadana	48
CAPITULO 2 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL	
2.1 Asambleas de base y elaboración de planes locales de desarrollo (PDL)	49
2.1.1 Organigrama de la Pirámide Participativa de Ibarra	50
2.2 Constitución del Comité de Desarrollo Cantonal y elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal	51
2.2.1 Constitución del Comité de Desarrollo Cantonal	51
2.2.2 Elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal	52
2.3 Presupuesto Participativo	52
2.4 El Presupuesto Participativo en Ibarra	53
2.4.1 Metodología del Presupuesto Participativo en Ibarra	54
2.4.2 Distribución del Presupuesto Participativo año 2.003	55
CAPITULO 3 ELABORACIÓN DE INDICADORES Y FORMULARIOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS	
3.1 Justificación de elaboración de indicadores, encuestas y entrevistas	56
3.2 Elaboración de indicadores, encuestas y entrevistas	58
3.2.1 Evaluación de la participación e involucramiento de actores locales	58
3.2.2 Valoración del posicionamiento del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal	59
3.2.3 Estimación de la gestión municipal en el proceso participativo	59

CAPITULO 4 ANALISIS DE RESULTADOS	
4.1 Análisis de resultados de indicadores	60
4.1.1 Participación en Ibarra	60
4.1.1.1 Participación en Asambleas de Base y Parroquiales	60
4.1.1.2 Participación en asambleas sectoriales	63
4.1.1.3 Participación en Asambleas Cantonales	64
4.1.1.4 Participación de actores organizados en el proceso participativo	65
4.1.2 La gestión municipal en el presupuesto participativo	67
4.2 Análisis de resultados de entrevistas y encuestas	68
4.2.1 Análisis de entrevistas	68
4.2.1.1 Resultados de entrevistas	69
4.2.2 Análisis de encuestas	72
4.2.2.1 Muestra de la investigación	73
4.2.2.2 Resultados de las encuestas	75
4.3 Constatación de la hipótesis	77
4.3.1 Verificación de objetivos.	78
CAPITULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Conclusiones	79
5.2 Recomendaciones	82
BIBLIOGRAFIA	84
ANEXOS	86
Anexo 1 : Orgánico funcional de la Municipalidad de Ibarra	
Anexo 2 : Normativa Cantonal	
Anexo 3 : Formato de encuestas y entrevistas	
Anexo 4 : Análisis de muestra de encuestados	
Anexo 5 : Muestras de PDLs urbano y rural	
Anexo 6: Plan de Monografía aprobado por la UASB	

CAPITULO 1

CONTEXTO

1.1. MARCO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CANTÓN IBARRA

1.1.1 *El contexto de la participación en el país*

La democracia se generalizó en nuestro continente a partir de la década de los ochenta. Ecuador fue el primero en América Latina en romper el auge de los regímenes de facto de aquella época, dos fueron las condiciones básicas para ello: la promoción desde el Estado de un sistema de partidos y el ascenso de nuevos actores,¹⁰¹ en esta época se identificó la participación como popular, la idea de las corrientes radicales, era potenciar los conflictos existentes en la sociedad frente a un sistema caracterizado por instituciones y normas no permeables a la participación.

Para las dictaduras y regímenes autoritarios de esa época, el tema de la participación estaba ausente en su lógica de poder, sin embargo, en algunos casos particularmente de la zona andina se plantearon propuestas de inclusión por parte del Estado¹⁰².

“El retorno a la democracia implicó una revitalización de los partidos políticos y un énfasis en la institucionalización, que privilegio los esfuerzos de construcción de las instituciones propias del sistema político guiados por una lógica de la gobernabilidad. Este esfuerzo a menudo entra en contradicción con las formas no institucionalizadas de manifestación de viejas y nuevas demandas sociales e incluso con los impulsos más participativos de la democratización, el discurso democrático se torna hegemónico, al mismo tiempo el poder económico contradice el discurso democrático. En realidad hay un doble discurso: un discurso de participación política institucional y un no discurso de la exclusión económica”¹⁰³.

Con la instauración de la democracia surgen en el país nuevos actores sociales entre ellos el sector indígena, que se constituye en movimiento popular en la década del 90, y la iglesia desempeña un papel importante en este proceso. El levantamiento indígena de junio del 90 permite recuperar a los indios su propia voz y presentar un Mandato Nacional. El detonante fueron los conflictos de tierras, que se agudizaron durante la administración de Borja. En el año 1986 se conforma la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) se estima que representa el 70% del movimiento indígena organizado, de las regiones costa, sierra y oriente. Se conformaron también otras organizaciones como la Federación de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN).

Concomitante a este movimiento, aparecen en el ámbito nacional nuevos protagonistas sociales que empiezan a desarrollar una corriente, que busca construir un proyecto alternativo, que les ha permitido proyectarse en la escena política del país y constituye en confluencia con otros sectores ciudadanos el Movimiento Pachakutik, logrando importantes resultados a nivel parlamentario, como en los poderes locales municipales, e implanta nuevos modelos de gestión municipal participativa en algunos cantones y provincias.

La reforma del Estado, así como la emergencia de la sociedad civil y la ciudadanía, provocaron corrientes favorables al tema de la participación. A fines del noventa con la Asamblea Constituyente se incorpora a la agenda pública estos temas, que buscan solucionar, los conflictos sociales, el desajuste económico, el desprestigio y agotamiento del Estado centralizador, lejano de las necesidades y aspiraciones locales, por ende mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La descentralización y participación responden también a la confianza en la municipalidad como la entidad más cercana a la ciudadanía y, por tanto con mayores posibilidades de reforzar el ejercicio democrático, particularmente respecto al control de los recursos que se empleen en su beneficio.

¹⁰¹ Fundación José Peralta. Ecuador su realidad Sexta Edición 1998

¹⁰² Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO. Agosto 2003

¹⁰³ Jellin Elizabeth. ¿Cómo construir ciudadanía?. Buenos Aires. Revista Europea de Estudios de América Latina y el Caribe, N37, 1995. Citada por Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO. Agosto 2003. Pag. 12.

No obstante desde el gobierno central a los gobiernos locales, existe un traspaso timorato de competencias, atribuciones, capacidad decisoria y de recursos, que no concuerdan con el marco de las exigencias del desarrollo local. No acepta el desafío de ser un Estado de menor tamaño, medido en empleados públicos, número de instituciones y actividades, pero al mismo tiempo más sólido, con gran capacidad técnica, superior fortaleza y mayor cohesión política, capaz de desempeñar de modo eficaz los diversos roles que la realidad contemporánea lo exigen.

1.1.2 El Contexto Local

1.1.2.1. Generalidades

La ciudad de San Miguel de Ibarra, cumple las funciones administrativas de cabecera cantonal y de capital de la provincia de Imbabura, ubicada a 2.228 metros s.n.m, está localizada a 126 Km. al noreste de la ciudad de Quito.

El cantón Ibarra esta constituido por cinco parroquias urbanas: El Sagrario, San Francisco, Caranqui, Alpachaca, Priorato y siete parroquias rurales: Ambuquí, Angochagua, Carolina, La Esperanza, Lita, Salinas, San Antonio. Es un cantón multiétnico, existen comunidades indígenas, negras y mestizas, siendo este último grupo el mayoritario.

El número de habitantes en el cantón es de 153.622.¹⁰⁴ La tasa de crecimiento de la población entre 1990 al 2001 es de 2.36 %, considerando que la población del cantón Ibarra representa el 44.43 % de la población total de la provincia de Imbabura.¹⁰⁵ El analfabetismo en Ibarra tiene una tasa del 7.3 %, mientras en Quito este tiene una tasa de 4.4%.⁴ La población económicamente (PEA) activa del cantón es de 59.878 habitantes, lo que significa que el 38.9 % de la población trabaja.⁵ La pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el cantón Ibarra es del 44,6 %. Ibarra, empieza a consolidarse como centro urbano, bajo la modalidad comercial, y económica - funcional en la provincia, proyectándose en el ámbito nacional. Siendo el comercio y los servicios las principales actividades de la ciudad.

El proceso de desarrollo de la ciudad, es nuevo, se dá a partir de la década de los setenta y con más fuerza a partir de la última década. Con un mayor crecimiento de la periferia inmediata, aledaña a los municipios limítrofes (Atuntaqui y Otavalo)

Durante el siglo pasado, la ciudad tuvo un desarrollo sostenido pero lento, constituyéndose en el corazón de una próspera zona agropecuaria. Para esta consolidación contribuyó la llegada del ferrocarril en 1928, lo que propicio un crecimiento hacia el sur de la ciudad, originando un fuerte impulso económico para la región, debido a la apertura de otros mercados.

El trazado urbano, de calles muy rectas y anchas, tiene una relación directa con la planificación de vías y reconstrucción posterior al terremoto de Ibarra en 1868, ulteriormente se observa un crecimiento poco sistemático y planeado. La concentración del comercio al sur de la ciudad, a los alrededores de la estación del ferrocarril, generó la construcción del mercado Amazonas, no obstante, su infraestructura no es suficiente para aglutinar el crecimiento del sector comercial informal observado en los últimos años, suscitado por la excesiva densificación de la zona de mercados¹⁰⁶, debido a que Ibarra se ha convertido en un cantón receptor de inmigrantes en busca de ocupación, lo que ha agravado los problemas de desempleo.

En la actualidad, el área urbana de Ibarra evidencia ya los indicios clásicos de sub-urbanización, reflejada

desafío.

En las últimas décadas la ciudad, ha crecido en importancia y pese a que no ha alcanzado un desarrollo industrial, comienza a especializarse en servicios turísticos, gracias a sus paisajes naturales, clima, cercanía a localidades de gran desarrollo artesanal como: San Antonio, Cotacachi, Otavalo, La Esperanza,

¹⁰⁴ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

¹⁰⁵ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

³ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001

¹⁰⁶ Ilustre Municipalidad de Ibarra, Plan Estratégico. 1997

y a la contribución de la Panamericana, vía de primer orden por la que se efectúa el intercambio comercial dentro del país y hacia Colombia.

1.1.2.2 Contexto político de Ibarra

En el campo político, Ibarra demuestra la primacía de dos partidos políticos (Izquierda Democrática y Socialismo), que desde la década de los ochenta han dirigido el municipio. En el año 1996 el Ing. Mauricio Larrea de la Izquierda Democrática es elegido alcalde y se reelige en el año 2000, con el establecimiento de una coyuntura política con el MPD y Pachacutik, entre los acuerdos se establece la construcción del proceso participativo, motivo del presente trabajo. En el año 1999 se conforma el Consejo por la Salud y la Vida, con la participación de varias Instituciones de distintos niveles y naturaleza, volviéndose escenario de coordinación interinstitucional en el campo de la salud. En el año 2001 se descentralizan las competencias de turismo y medio ambiente. A partir del año 2002 se establece el presupuesto participativo, procesos que se norman a través de ordenanzas.

1.1.3 Historia del proceso participativo de Ibarra

La implementación de un sistema de gestión participativa parte en el cantón Ibarra desde 1997, con el apoyo de la AME y el IULA CELCADEL. En las etapas iniciales el municipio convoca a líderes y representantes de los sectores organizados de la sociedad a contribuir en la elaboración de un plan estratégico. De alguna manera esta convocatoria selectiva registra un espacio de democratización.

El tema del desarrollo local y específicamente del desarrollo a través del turismo, convoca a la diversidad de líderes organizacionales a participar desde sus intereses públicos, que giran en torno a un tema definido con una cierta claridad, y no desde el cálculo exclusivo de intereses privados que comporta ese mutuo intercambio de favores que define el clientelismo.

El Plan Estratégico de Ibarra se realiza, mediante dos asambleas o foros ciudadanos y distintos talleres que se realizaron en el lapso de tres meses a nivel rural y urbano-marginal. Se marcaron los lineamientos con los que se pretendía construir su futuro, tarea en la que debían involucrarse todos los agentes económicos y sociales, sean estos públicos o privados. A partir de ese diagnóstico consensuado se marcó como objetivo central *“Hacer de Ibarra la capital turística del Ecuador, centro eficiente y competitivo de producción industrial y artesanal, enclave de servicios y plataforma de comercialización para su entorno agrícola y ganadero”*¹⁰⁷, el cual debía alcanzarse en un período de siete años. Este proceso fue elaborado en base a la aplicación del análisis FODA; sin embargo las líneas estratégicas, programas y proyectos privados, públicos o mixtos que le daban contenido a este objetivo, en su mayoría quedaron como enunciados.

En el año 2000 se establece la alianza política entre la Izquierda Democrática y Pachacutik, con el acuerdo de desarrollar un nuevo proceso participativo en el municipio de Ibarra. Este ejercicio donde se trataron de incorporar elementos innovadores en torno a una estrategia central de fortalecimiento de ciudadanía, trata de generar vínculos entre sociedad civil y el gobierno local.

Se construye la pirámide participativa con el establecimiento de asambleas de base a nivel de los barrios y comunidades de las parroquias rurales y urbanas, los delegados de estas asambleas conformaron las asambleas parroquiales. Los delegados territoriales y los delegados de las asambleas sectoriales (niños y adolescentes, tercera edad, mujeres y discapacitados) constituyeron la Asamblea Cantonal de Delegados y nombraron al Comité de Desarrollo Cantonal.

1.2. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACTORES LOCALES.

1.2.1 Gestión municipal participativa, una nueva gestión municipal

En el campo de la gestión municipal participativa, se visualiza la transición a nuevas formas de gobernabilidad de la sociedad, que requieren la construcción a largo plazo de equilibrios institucionales necesarios a través de sistemas más pluralistas, no solo en el plano de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno, sino también en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad, fundamentalmente porque conllevan a la producción de ciudadanos activos, autónomos,

¹⁰⁷ Ilustre Municipalidad de Ibarra, Plan Estratégico. 1997

responsables de sus vidas y destinos colectivos. El reto es crear un sistema de gobernabilidad y gestión pública, que implique la interacción de los actores como respuesta a la búsqueda del desarrollo local.

Un proceso de esta naturaleza requiere la creación de nuevas instituciones que fomenten la autodeterminación y autonomía como garantía de la diversidad y pluralidad de intereses, que fundamentan el ejercicio democrático de la sociedad¹⁰⁸. Además las autoridades políticas deben gozar de legitimidad, confianza, consentimiento por parte de la población, ser capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y transparentar su gestión con mecanismos fluidos de comunicación de doble vía con la sociedad civil.

La gestión municipal participativa, apunta a la construcción de ciudadanía a partir de unos derechos y de un sentido de pertenencia. *“El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstrucción de lógicas democráticas en la gestión pública ya que, teóricamente, es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política de la localidad”*¹⁰⁹

Estos cambios están modificando el papel de los gobiernos central, regional y local. No obstante, el principal cambio es el nuevo papel de la sociedad civil en la gestión pública local. Algunos cantones del país con diferentes niveles de éxito, están inmersos en procesos de cambios en su gestión a través de la descentralización, y en otros casos, concomitantemente existe la implantación de procesos participativos, a fin de transferir a la sociedad civil un grado significativo de responsabilidad en la planificación y gestión local.

1.2.2 Participación ciudadana

Participación democrática o ciudadana es la que se ejecuta en la esfera pública, como el espacio en el que se discuten los asuntos públicos y se toman decisiones que afectan la vida de la colectividad a nivel del barrio, municipio o nación. Es un proceso de doble orientación, en el que deben resolverse simultáneamente los procesos de comunicación e información, con el fin de dar solución a los problemas que originan y dan sentido a la participación.¹¹⁰ Es evidente, el creciente consenso sobre la necesidad de buscar fórmulas que permitan avanzar en el desarrollo de las personas y su pleno ejercicio de derechos y deberes, a través de una ciudadanía incluyente y participativa, reforzando los procesos de democratización y descentralización que permitan en algún momento, disminuir las condiciones de pobreza, marginación o inequidad social, de las personas que se ven privadas no sólo de bienestar material, sino de libertad de opinión, de trabajo, de determinar su futuro y de participar en su propio gobierno.

En este marco, se perfila absolutamente necesaria la corresponsabilidad pública y privada y las alianzas para la generación de sinergias en el espacio local, que permitan canalizar formas de participación efectivas para mejorar la vida de los individuos y las comunidades. Allí, en ese espacio local donde las relaciones se marcan por la vivencia cotidiana, surgen formas innovadoras de participar, fortalecer la ciudadanía e incidir positivamente en la gestión pública. Prácticas nuevas que buscan un protagonismo compartido entre sociedad civil y gobierno local, promoviendo el quehacer democrático y creando las bases para redefinir roles y etablar interacciones más equitativas, fructíferas y satisfactorias entre los diferentes actores sociales.

Por su parte, las fuerzas que se encuentran en la sociedad civil, si quieren ser sostenibles en cuanto tales, deben entre otras cosas superar un vínculo con el gobierno local que se limita a relaciones funcionales y puntuales, que no apuntan a fortalecer el espacio público institucional. Sea que se hable del acercamiento del gobierno local al ciudadano o de éste al gobierno local, lo cierto es que este acercamiento requiere de la construcción de estructuras estrechamente interconectadas, producto de una redefinición innovadora de las relaciones entre gobierno local y sociedad civil¹¹¹.

¹⁰⁸ Vargas Hernández José. Nuevas Formas de Gobernabilidad Local. Universidad de Guadalajara-Jalisco-México. 2001

¹⁰⁹ Barrera Augusto. Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU-CIUDAD, 2001.

¹¹⁰ Marion Gret Yves Sintomer. 2002. PORTO ALEGRE. Desafíos de la democracia participativa

¹¹¹ Diálogo Sociedad Civil y Gobierno Regional: Bases para la definición de Políticas consensuadas. Arica -Chile, 1999.

El proceso de participación ciudadana requiere de un cambio de prácticas, con la finalidad de estimular el desarrollo de iniciativas innovadoras en el establecimiento de vínculos, entre los actores sociales y el gobierno local, promoviendo experiencias que contribuyan a:

- ✓ Ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos;
- ✓ Fortalecer el rol de las organizaciones y de las acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y
- ✓ Promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del gobierno local, y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero de igual modo, sociales y económicos. No hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad de políticas si no hay mínimas condiciones de equidad social en términos de educación, salud, seguridad material, y si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad,¹¹² al igual que un involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

1.2.2.1 Niveles decisorios de las actorías sociales

Como toda innovación, la que se produce en la participación ciudadana presenta diferentes etapas. Ellas van desde la identificación de problemas, temas, espacios de participación y decisión; ulteriormente el establecimiento de instrumentos y normas que operativicen el proceso, a fin de favorecer su continuidad y evitar su dependencia, manipulación o voluntad de las autoridades locales. Posterior o concomitantemente se debe promocionar la participación de los actores en la gestación, desarrollo, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo local, y ante todo su participación como decidores en la aprobación de presupuestos. Se debe promover además la articulación, información y retroalimentación entre el gobierno local y la sociedad civil.

Los procesos participativos se consolidan cuando son legitimados y esta legitimidad se alcanza cuando este proceso es reconocido como abierto, democrático y transparente, permitiendo desarrollar una planificación participativa municipal.

Los procesos participativos efectivizan la participación social en el desarrollo. La planificación participativa, es una planificación de “abajo hacia arriba”, que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino, permite la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil con el proceso de desarrollo, que se enmarca en la concepción del desarrollo humano, lo cual hace relación a la justa distribución de recursos y beneficios del desarrollo, defensa de la diversidad cultural y preservación de la naturaleza¹¹³.

En los procesos participativos existen distintos matices y niveles de logro. Esto implica un tránsito desde la concepción más tradicional de beneficiario o usuario, hasta la de actor, llevando implícita una confianza en la capacidad de las personas como agentes de su propio desarrollo. La ejecución de la iniciativa es en sí misma un espacio de aprendizaje y potenciamiento de esas mismas capacidades, irradiando también a quienes ejecutan la experiencia.

De alguna forma, se busca romper con las lógicas asistencialistas y clientelares tradicionales, estimulando el ejercicio y autorreconocimiento de deberes y derechos para los actores. Busca también la suma de esfuerzos y trabajo del gobierno local, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG's), mediante la creación y desarrollo de diversas redes permanentes de trabajo de nivel comunal y, en algunos casos, regional.

¹¹² cfr. Cunnil, 1999.

¹¹³ Barrera Augusto. Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU-CIUDAD, 2001.

1.2.2.2 Formas de participación ciudadana¹¹⁴

<p>Participación Informativa:</p> <p>Es la información transparente y fluida, orientada al acceso de informaciones sobre la actividad política administrativa</p>	<p>Participación Consultiva:</p> <p>Entendida como la captación de opiniones, que sin ser vinculante, obligan al gobierno a tomar decisiones. Es un mecanismo en el que el gobierno requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte de ésta, para tomar una decisión que afecta los intereses del consultado.</p>	<p>Participación resolutiva:</p> <p>Es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, en la que la población adquiere poder de decidir o influir en las decisiones, en los que se alcanzan acuerdos entre varios actores, es una forma mediante la cual el gobierno transfiere a la ciudadanía el poder de decisión.</p>	<p>Participación en la ejecución:</p> <p>Es el involucramiento responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y la ejecución de decisiones tomadas, en la gestión de bienes y servicios de carácter público</p>	<p>Participación Fiscalizadora:</p> <p>Entendida como contraloría ciudadana, como un mecanismo que permite el seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno de los recursos, y controles sobre la aplicación de las decisiones y la conducción municipal</p>
--	--	--	---	--

1.2.2.3 Algunos obstáculos de la participación ciudadana

Como todo proceso, la participación ciudadana debe enfrentar diversos obstáculos en el momento de su instalación o durante su desarrollo. Estos obstáculos están relacionados con factores del contexto, actores involucrados o ciertas disposiciones normativas, que tienden a interferir en el ejercicio de algunas de sus prácticas o de la iniciativa en su conjunto. Si bien estos obstáculos han sido enfrentados y aminorados de distintas formas, afectan también las posibilidades de permanencia de la experiencia o de su replicabilidad. En este punto, el desafío se centra en la manera en que la iniciativa pueda permanecer en el tiempo, o dejar instalada en la comunidad un conjunto de capacidades vinculadas al ejercicio de la ciudadanía. La sustentabilidad de los procesos de desarrollo local o de gestión local, es frágil, son susceptibles a factores externos -ceranos y lejanos- que pueden dañar los lazos de confianza o los capitales que han ido acumulando en cada territorio.

1.2.2.4 Algunas condiciones básicas de la participación ciudadana

La instalación y desarrollo de las experiencias en gestión municipal participativa, han contado con un conjunto de condiciones que han facilitado su consolidación. Su ámbito de acción está centrado preferentemente en ciertas condiciones de los actores, (existencia de personas claves que estimulan la puesta en práctica y desarrollo de la iniciativa que ejecutan o la lideran), o en determinadas condiciones del entorno que potencian el desarrollo de prácticas innovadoras de la ciudadanía en el nivel local.

La participación ciudadana en la gestión municipal dependerá, en buena medida de los niveles y alcances de la cultura democrática y organización social que se forjen en el municipio, así como de la existencia de espacios y mecanismos institucionales que lo hagan posible.

1.2.3 Actores sociales

El proceso participativo involucra a actores sociales, institucionales públicos y privados que ejercen diferentes roles y funciones. Los actores sociales desarrollan lógicas, perspectivas, características e intereses diversos. Sin embargo son capaces de construir un proyecto colectivo en su territorio, a partir

¹¹⁴ Conceptos extraídos de la política de participación ciudadana en el Municipio de San Salvador, agosto 2000.

de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales¹¹⁵.

Uno de los principales propósitos de la participación ciudadana, es lograr que hilos conductores básicos o relaciones, se formen entre los distintos actores sociales. Las relaciones se vuelven más significativas, en tanto que cada una de ellas se establece entre uno o más actores, así sus intenciones y valores no se reducen a reglas institucionalizadas.

La constitución de actores sociales en un territorio de manera equitativa y pluralista, implica el desencadenamiento de un proceso de desarrollo de capacidades, al mejorar la capacidad productiva endógena y lograr gobernabilidad local, se consigue la potencialidad y sinergia de los actores locales sobre la territorialidad.

Los consensos en los actores locales, (manteniendo las diferencias), viabilizan un trabajo articulado y el establecimiento de un conocimiento colectivo. Además posibilita la construcción de un proyecto más amplio de desarrollo territorial, en una nueva lógica de integralidad, porque es la expresión de un actor colectivo¹¹⁶

Touraine define como actor social al *“hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad de la cual se siente parte y cuya cultura y reglas de funcionamiento constitucional hace suyas, aunque sólo sea parcialmente”*¹¹⁷

Muchas veces se desprecia el papel de los actores sociales, (individuales, corporativos y colectivos) y sus respectivas conductas de orden territorial; se hace difícil entender entonces que el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que está en manos precisamente de todos los actores. Se requiere establecer *“redes horizontales de coordinación”* como lo propone Lechner (1997); tales redes no son otra cosa que *proyectos políticos de desarrollo*. Estos proyectos, serán contruidos de manera participativa, coordinando a los diversos actores (y sus racionalidades)¹¹⁸

1.2.4 Actores del cantón Ibarra

Ibarra es un cantón diverso, intercultural e interracial, lo que conlleva a la existencia de múltiples actores con relaciones complejas, que no son analizadas en el presente estudio, por lo que nos limitamos a nombrar a los actores más relevantes.

- ✓ **Actores municipales**, la municipalidad cuenta con una instancia ejecutiva, constituida por el Concejo Municipal, Alcalde y sus áreas operativas por dos empresas, tres asociaciones de empleados y dos sindicatos de trabajadores. Ver anexo 1
- ✓ **Comités o cabildos barriales y comunitarios**, son mecanismos de organización social, comunitaria, vecinal y territorial, que buscan satisfacer las necesidades de sus sectores, como dotación de servicios básicos, seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y vialidad. En el sector urbano existen 82 barrios, 50 de los cuales cuentan con personería jurídica. En el área rural existen 85 comunidades.
- ✓ **Consortio de Juntas Parroquiales**, conformado por las juntas parroquiales de las 12 parroquias tanto rurales como urbanas, es una instancia ejecutora, y es uno de los principales puntales del proceso participativo.

Con el apoyo del consorcio se están construyendo iniciativas productivas aun incipientes, como el trabajo de zonificación agrícola, construcción de un canal de riego, mejoramiento del ganado, industrialización de productos lácteos, siembra de árboles frutales, viveros, realizado en parroquia de La Carolina.

¹¹⁵ Ramirez Franklin. Participación, democracia y esferas públicas. Apuntes UASB, 2003.

¹¹⁶ María Verónica Dávalos. Desarrollo Local y Planificación Intersectorial y Participativa, 2003.

¹¹⁷ Touraine, Alain. Juventud y democracia en Chile. En: Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales. Notas de investigación. No. 8. Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA), Viña del Mar, Chile 1997.

¹¹⁸ Hirschman Albert O. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría de desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile, 1999.

El proceso participativo mejoró la capacidad organizativa de la parroquia de Salinas que conformó la Asamblea Parroquial, prácticamente en forma autónoma.

El Consorcio de Juntas Parroquiales es miembro nato del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.

- ✓ **Federación de Barrios**, asocia a los 50 barrios urbanos con personería jurídica, su presidente/a es miembro nato del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal. Su integración al proceso participativo es pobre, las obras de diverso tipo son obtenidas de forma clientelar directa, que se está rompiendo al integrarse las juntas parroquiales urbanas, en el proceso del presupuesto participativo.

- ✓ **Sector indígena**, parte del sector campesino, con las particularidades propias de su cultura, destaca su presencia en el sector sur y oriental del cantón. La organización indígena formada alrededor de 1980 confluye en la UNOCIAE y agrupa a 6 comunidades, es una de las primeras organizaciones indígenas del cantón, que comprende básicamente sectores de La Esperanza y Angochagua, filial de la FICAPI a nivel provincial y de la FENOCIN a nivel nacional.

La existencia de debilidades en el manejo político, desencadenaron pugnas internas, fruto de estas desaveniencias surge una nueva organización denominada CORCI y cuenta con 18 comunidades, es filial de la FICI a nivel provincial y de la CONAIE a nivel nacional. Esta organización aglutina a sectores de Karanqui, San Antonio, La Esperanza y Angochagua. Aparece alrededor de 1991, cuenta con mayor convocatoria. La organización logró la generación de proyectos en infraestructura básica con el apoyo del Prodepine, la consecución de una partida presupuestaria para la celebración del Inty Raimi, a través de una Ordenanza Municipal. En menor escala existen proyectos en agricultura y artesanías de bordados.

La Unión Cochapamba aglutina a 22 comunidades de los sectores de Ambuquí y El Sagrario (sector rural). Con el apoyo de Visión Mundial realizaron proyectos de infraestructura básica y productivos. Son indígenas que emigraron hace aproximadamente 100 años de los sectores de la Esperanza y aledaños, sin embargo, no se reconocen indígenas y se autodefinen campesinos. Actualmente están trabajando en programas de recuperación de su identidad y se declaran autónomos, no están afiliados a ninguna organización macro.

La Federación AWA reúne a comunidades de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y norte de Colombia. Sus esfuerzos están dedicados a la recuperación de sus tierras ancestrales, las que en gran parte se encuentran a nombre de la Federación. A nivel nacional son parte de la CONAIE, cuentan con un delegado principal y un alterno al interior del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.

El sector indígena tiene una presencia activa dentro y fuera del cantón, sus demandas en diversos espacios, canalizan reivindicaciones que incluyen el interés por estimular y mejorar la producción local, defensa de propiedad de las áreas comunales, y defensa de los recursos naturales especialmente la reforestación de vertientes en el Bosque protector de Zuleta.

- ✓ **Comunidad negra**, La FECONI reúne 22 comunidades negras de la cuenca del río Mira (Imbabura y Carchi), su trabajo se ha dedicado a proyectos productivos. La estructura social en este sector es muy simple, existe una situación de pobreza generalizada, de la cual escapan solo pocas familias. La mayoría de los pobladores son pequeños parceleros, pero existen también aquellos que no tienen tierras y deben trabajar como jornaleros agrícolas, operarios del Ingenio azucarero IANCEM (aproximadamente 60), recolectores, micro-comerciantes, o simplemente emigran a otros lugares en busca de trabajo. Junto a ellos se presenta un sector medio o pequeña burguesía local, integrado por parceleros prósperos, intermediarios, transportistas, comerciantes, funcionarios públicos, este sector dispone de una mejor situación económica y es el más influyente a nivel de los organismos de representación. Uno de los logros importantes es la consecución de recursos a través del presupuesto participativo.

- ✓ **Juntas de agua**, son 38, se encuentran distribuidas en todo el cantón, manejan la administración y distribución de agua de riego, asignada por la instancia respectiva.

- ✓ **Iglesia**, la iglesia católica es la más representativa, existen 20 parroquias eclesásticas en el cantón. Apoya los procesos participativos para la consecución de vivienda rural y urbano marginal.

- ✓ **Consejos Interinstitucionales de Salud y Turismo**, el Consejo por la Salud y la Vida se creó en el año 1999, concentra a 12 organismos como OCGs, organizaciones de segundo grado, universidades entre otros.

El Consejo cantonal de Turismo, congrega a 8 instituciones como la Cámara de Turismo, Asociación de Hoteleros, Regional Sierra Norte del Ministerio de Turismo entre otros.

Los consejos interinstitucionales toman parte en el diseño de las políticas dentro del cantón.

- ✓ **Medios de comunicación**, existe una presencia significativa de medios de comunicación, 1 televisivo, 3 escritos y 17 radiales, éstos últimos filiales de AER Imbabura.

Son resultado de iniciativas promovidas por diversos sectores, Municipalidad de Ibarra, Universidad Técnica del Norte, Curia Diocesana, grupos privados, cooperativas, y entidades de cooperación internacional. Cumplen un importante papel en materia de integración local.

- ✓ **El sector político**, En el cantón existe primacía de dos partidos políticos, lo que se evidencia en que 6, de los 11 concejales pertenecen a estas dos tendencias de manera igualitaria, Izquierda Democrática a la que también pertenece el alcalde y el Socialismo. Los concejales restantes pertenecen a Pachakutik, Roldosismo y Sociedad Patriótica y dos son independientes.
- ✓ **Asociaciones de comerciantes formales e informales**, la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales, particularmente comerciantes en los mercados y ambulantes, ha generado la constitución de 21 asociaciones de este tipo. Esto constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social), que debe enfrentar la municipalidad. Estos sectores sociales reclaman su derecho al trabajo, y por el otro los comerciantes establecidos, que pagan impuestos, reclaman el ejercicio de la autoridad.
- ✓ **Grupos sectoriales, tercera edad, jóvenes, niños, adolescentes y discapacitados**, se consolidaron en el proceso participativo, solicitan fundamentalmente espacios de deliberación en la esfera pública. Su representación también se encuentra en el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.
- ✓ **Grupos de mujeres**, La Fundación Mujer, Identidad y Género representa fundamentalmente a este grupo, mantiene coordinación con el CONAMU y al igual que otros grupos reclaman equidad de género en todos los espacios y cuentan con una representante en el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.
- ✓ **ONGs y Fundaciones**, son actores con presencia regional, que promueven proyectos en diferentes aspectos, entre ellos los procesos participativos. El trabajo desarrollado por estos organismos ha sido importante para fortalecer las iniciativas de algunos sectores sociales del cantón, tales como campesinos, mujeres, pequeños empresarios, comunidades pobres y aisladas. En el cantón actúan principalmente el DRI Cotacachi, Fundación Natura, PROFAFOR, FEPP.
- ✓ **OCGs**, Existen aproximadamente 15 Instituciones de Estado en la ciudad, tales como: Direcciones Provinciales de Salud, Educación, ORI, Regionales de los Ministerios de Turismo y Ambiente, MIDUVI, CORSINOR, UDENOR, Comando Provincial de la Policía Nacional, Grupo de Caballería Yaguachi, Cuerpo de bomberos entre otros. Cumplen acciones delegadas de los ministerios y otras instancias superiores del Gobierno Central.
- ✓ **Cámaras de Comercio, Turismo, Pequeña Industria, Organizaciones productivas; asociaciones y comités de agricultores y empresarios locales**, constituidas por empresarios locales, que demandan políticas que mejoren la competitividad por ende la economía local.
- ✓ **Grupos deportivos, culturales y de artistas**, la Federación de Ligas Barriales del cantón aglutina varias Ligas barriales y parroquiales rurales que como disciplina principal practican el fútbol. Existen además asociaciones en otras disciplinas. En el ámbito cultural el principal exponente es la Casa de la Cultura con sede en la ciudad. ADAPI es el referente de los artistas a nivel local, sin embargo, existen otras manifestaciones culturales organizadas que trabajan en el cantón.
- ✓ **Sindicatos**, de diversas instituciones que velan por reivindicaciones de grupo, así tenemos: Sindicato de choferes, sindicato de trabajadores de la salud, Sindicatos de Gobiernos locales entre otros.
- ✓ **Gremios artesanales, Cámara de Artesanos, Junta Provincial de Artesanos**, la proliferación no controlada de talleres artesanales de diverso tipo, constituye uno de los principales problemas que reclama este grupo organizado. El gremio de mecánicos cuenta con 225 socios, el gremio de vulcanizadores con 36 socios, el gremio de carpinteros con 125 socios, además existen gremios de zapateros, modistas, peluqueros entre otros.
- ✓ **Universidades**, Ibarra viene soportando presiones importantes, como consecuencia del crecimiento demográfico y por ser cabecera cantonal, esto determina que la universidad, en la ciudad, sea una de las de mayor crecimiento, en relación al contexto de la universidad ecuatoriana. En Ibarra se encuentran radicadas 14 universidades, siendo las principales la Universidad Técnica del Norte, Universidad Católica, Universidad Cristiana Latinoamericana.
- ✓ **Agrupaciones profesionales**, de médicos, arquitectos, ingenieros, economistas, profesores, entre otros, cuentan con agrupaciones provinciales, no existen agrupaciones cantonales.
- ✓ **Inmigrantes**, existen asociaciones de inmigrantes de dentro y fuera del país, resultantes de la población que ingresa diariamente por razones de trabajo y refugio, que en primera instancia

ocupan zonas urbano marginales generando demandas urbanas. Sin embargo es importante anotar que a nivel del ACNUR se encuentran registrados como refugiados más de 350 colombianos, desplazados por la situación de violencia.

1.3. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EXISTENTE EN EL CANTÓN IBARRA EN RELACIÓN A ESTE PROCESO.

La participación en nuestro sistema democrático, si bien ha sido reconocida y legislada, la práctica muestra la insuficiencia de procedimientos, mecanismos y soportes materiales necesarios, para que se hagan efectivos los procesos de participación.

El establecimiento de normas no garantiza la participación de los actores en las decisiones que afectan su desarrollo. La participación, es una semántica (dice del quehacer social y comunitario) y una pragmática (plasma formas de hacer), por lo tanto observamos que se ha legalizado su acción pero no se ha legitimado su práctica.

La participación de los diversos actores sociales, en la definición del destino colectivo y de las decisiones públicas, es fundamento de la democracia. La primera condición para ello es que cada quien adquiera conciencia de su propia importancia, no sólo para sí sino para la sociedad en su conjunto. Ello supone la organización de la sociedad en muchos niveles, porque ésa es la única manera que tiene de producir su propia cultura y no sólo de recibirla. La participación que requiere la democracia está relacionada con las aspiraciones que abriga la gente acerca del futuro. Por eso la participación ciudadana contemplada en las diferentes normativas, no puede seguir siendo solo un instrumento para legitimar un orden injusto y excluyente.

La sola normativa, sin otros mecanismos adicionales, acaba por producir una distancia entre instituciones y la ciudadanía. La sociedad civil debe generar interlocutores colectivos, para hacer posible que la participación se cumpla en todos los estamentos contemplados en las leyes, y así fomentar la colaboración, solidaridad y trabajo común.

1.3.1 Normativa Nacional

Teóricamente se ha considerado que el objeto del Estado es el bien común público, que afecte los intereses de muchos, sin embargo se evidencia que esto no se cumple, ocasionando un Estado desgastado en su organización. Surgen así nuevas propuestas de cambio donde se incluye la colaboración, participación y acción social que se sustentan en la siguiente normativa:

1.3.1.1 La Constitución Política de la República del Ecuador.- Que establece principios fundamentales que rigen a nuestro país en el artículo 1 preceptúa entre otras cosas, que el gobierno ecuatoriano es “*participativo y de administración descentralizada*”, que “*La Soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución*”, concuerdan con estos principios los artículos 225 y 230 dentro del título que trata de la Organización Territorial y Descentralización.

El Art. 225 expresa “*El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente*”.

El Art. 230: “*Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.*”

1.3.1.2 La Ley Orgánica de Régimen Municipal.- Establece como fines primordiales el bien común local, la satisfacción de las necesidades colectivas del vecindario, la contribución al bienestar material de la colectividad, el fomento y protección de los intereses locales. En el artículo 164 en relación a las funciones de higiene y asistencia social el literal n) (Sustituido por el num. 3 del Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 116, 2-VII-2003), expresa que le corresponde: “*Planificar,*

ejecutar, coordinar y evaluar, con la participación activa de la comunidad, de las organizaciones y de otros sectores relacionados, programas sociales para la atención a niños de la calle, jóvenes, nutrición infantil, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, de la tercera edad, prevención y atención a la violencia doméstica. Para efectos de la ampliación y eficiencia de estos programas, las correspondientes entidades dependientes de la Función Ejecutiva encargadas de ejecutar programas y prestar servicios similares, a petición de los municipios obligatoriamente les transferirán sus funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros internos y externos de conformidad con lo dispuesto en la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social;”

1.3.1.3 La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social y su Reglamento.- determina que: *“La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.”*

Establece como finalidades principales de la descentralización del Estado y la participación social entre otras el: *“Lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes, contribuyendo así a la eficiencia en la prestación de servicios públicos en favor de la comunidad. El Fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias;”*

*“Los Principios de la descentralización del Estado se sustentará en los principios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social. Los principios de la participación social se sustentará en los principios de democracia, equidad social y de género, pluralismo, respeto y reconocimiento a los valores de los pueblos indígenas, negros y más grupos étnicos.”*El artículo 36 de la Ley que se encuentra bajo el título DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL expresa: *“Formas de participación local y comunitaria.- Sin perjuicio de otras formas de participación reconocidas en la Constitución Política y las leyes de la República, los alcaldes, prefectos provinciales y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las respectivas circunscripciones, promoverán e impulsarán la participación social e iniciativa popular a través de las siguientes entidades sociales territoriales: a) Comités Barriales; b) Federaciones Barriales; y, c) Juntas Parroquiales.*

1.3.1.4 Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales y su Reglamento.- Promueve una mayor democratización, nuevas formas de consulta y de participación social, instancias y sistemas de representación.

La participación ciudadana en el país tiene limitaciones. Existe ausencia de mecanismos de vinculación entre las instancias de representación y las formas de participación. El ciudadano está alejado del control en la gestión pública, del poder y los espacios donde se deciden los programas y las inversiones estatales.

La descentralización arroja mejores resultados cuando las comunidades locales tienen un alto grado de participación, porque están en capacidad de brindar mayor información sobre sus preferencias. A su vez, un buen nivel de participación acrecienta la exigencia de la descentralización.

“La Asamblea Parroquial es considerado el espacio de consulta, control y participación ciudadana de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial, sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, opción sexual, creencia religiosa o tendencia política. Sus resoluciones son moralmente vinculantes y socialmente exigibles para la junta parroquial y la comunidad.

La asamblea parroquial propugnará la unidad de los habitantes de la parroquia, respetando la diversidad, para afianzar la relación intercultural e interétnica. Igualmente desarrollará prácticas tendientes a establecer relaciones igualitarias entre los ciudadanos, sectores productivos, grupos de género y de edad.

En la ley determina la integración de la Asamblea Parroquial por todos los ciudadanos domiciliados en la parroquia en goce de sus derechos civiles y políticos, que consten empadronados en los correspondientes registros electorales de la última elección y que residan por lo menos un año en la parroquia. En las parroquias de gran densidad poblacional la Asamblea Parroquial reglamenta la participación ciudadana a través de sus representantes por barrios y recintos.

La Asamblea Parroquial se encuentra integrada por delegados de cada una de las organizaciones sociales asentadas en la parroquia. Para su identificación la junta parroquial elaborará un listado tomando en cuenta al menos a las siguientes organizaciones:

- a. Organizaciones sociales y populares como comunas y comunidades;
- b. Organizaciones productivas; asociaciones y comités de agricultores, artesanos, comerciantes; empresarios locales;
- c. Grupos de mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas de la tercera edad, discapacitados;
- d. Iglesias, fundaciones y ONG's;
- e. Grupos deportivos, culturales y de artistas; y,
- f. Sector público: gobierno, educación, salud, sistema cooperativo, agricultura y ganadería, turismo, vivienda, medio ambiente, energía y minas, etc.

La junta parroquial sentará en actas la lista de entidades asistentes reconocidas como miembros de la Asamblea Parroquial.

La opinión y resoluciones de la Asamblea Parroquial se adoptarán con el voto de la mayoría de las personas mayores de 18 años, garantizándose a los menores de tal edad el derecho a ser escuchados y sus necesidades y aspiraciones atendidas.

La Asamblea Parroquial no podrá constituirse con un número menor a cien delegados, del cual la representación popular será al menos del 75% y el restante 25% representarán a las organizaciones sociales.”

Se determina además el control social y supervisión de las especificaciones técnicas de cantidad, calidad de obras, proyectos y los servicios públicos. La junta contará con la participación de ciudadanas y ciudadanos probos que actuarán ad-honorem. Para ello las entidades públicas y privadas deberán entregar a la junta parroquial rural copias de los contratos y convenios correspondientes.

1.3.1.5 La Ley de Elecciones y su Reglamento.- Respectivamente en el artículo 170 expresa que : “El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, realizarán campañas de capacitación de electores respecto a sufragio responsable, participación ciudadana con perspectiva de género, étnico cultural y legitimación del derecho del sufragio, para promover la participación equitativa de hombres y mujeres en relación con el ejercicio de los derechos políticos, en especial, el derecho al voto. En igual sentido se actuará en las campañas de difusión cívica.” Y en el artículo 162 “En el caso de que el Tribunal Supremo y Provinciales Electorales, realicen campañas de capacitación de los electores, de difusión cívica y cualquiera vinculada con el proceso electoral, tendrá en cuenta para su aprobación los principios en que se sustenta el derecho al sufragio así como su eficaz ejercicio y la participación ciudadana con perspectiva de género, para promover la participación equitativa de hombres y mujeres. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural”.

1.3.1.6 Otros Cuerpos legales que contemplan la participación ciudadana son:

- ✓ Ley de Creación del Fondo de Solidaridad;
- ✓ Regulación para la Transferencia de Competencias del Ministerio del Ambiente a los Gobiernos Seccionales.- “En donde se define a la participación ciudadana como los mecanismos por los cuales se involucra activamente a todos los sectores sociales en la gestión ambiental, en pro de un desarrollo sustentable participativo y una efectiva rendición de cuentas”; y
- ✓ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud.

1.3.2. Normativa Internacional.- La participación ciudadana tiene su espacio dentro de los convenios internacionales de la Comisión de la Comunidad Andina y del Acuerdo de Cartagena, que contempla asimismo la lucha contra la pobreza y que se facilite la participación ciudadana; entre otros, normativa que de acuerdo a nuestra Constitución actual debe ser observada.

1.3.3 Normativa del Cantón Ibarra

A la normativa nacional se acopla la normativa local, que busca organizar la sociedad, formando actores críticos, promotores de su accionar y cambios colectivos. El Municipio de Ibarra con la finalidad de normar y contar con una base legal que sustente el proceso de participación ciudadana, creó las siguientes ordenanzas que están detalladas en orden cronológico:

1.3.3.1 Ordenanza de Participación Económica Ciudadana.- Aprobada el 22 de enero de 1998.- Contempla la distribución del aporte que establece para las Municipalidades la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Los Gobiernos Seccionales, donde se contempla que se destina el 30% de los recursos económicos provenientes de

esta ley destinados para la ejecución de planes de desarrollo económico, cultural y social conforme al Plan estratégico, fue derogada para dar paso a la “Ordenanza que Reglamenta la Asignación, Distribución, Control y evaluación del presupuesto Participativo”

1.3.3.2 Ordenanza de Creación de la “Asamblea Cantonal” y El Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra.- Creada con fecha 8 de julio del 2000. Sus considerandos expresan la obligación del gobierno local de fomentar un nuevo concepto de ciudadanía, vinculando estrechamente la participación de los actores sociales en la toma de las decisiones que rigen el convivir de la sociedad en su conjunto.

Con esta Ordenanza se crea la “Asamblea Cantonal” y “El Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra”, se aprueban además sus estatutos. Estas instancias son consideradas como espacios auténticos y permanentes de expresión ciudadana y buscan satisfacer las necesidades locales.

El Art. 2 determina la integración del Comité de Desarrollo Cantonal de la siguiente manera: Un(a) Presidente (a), un vicepresidente (a), un (a) secretario (a), vocales principales con sus respectivos suplentes. Además expresa que se constituirán Unidades de Gestión en: Educación, salud, turismo, producción, gestión ambiental, manejo de recursos naturales, organización y la creación de un Comité Asesor, integrado por ex alcaldes, ex concejales, y ex presidentes del Comité de Desarrollo Cantonal.

1.3.3.3 Estatutos que Regirán la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal. Creada con fecha 27 de julio del 2000.- Expresan que la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal, son entes dinamizadores y generadores de la participación ciudadana. Señalan su domicilio en la ciudad de Ibarra, no obstante, se pueden abrir oficinas en otros lugares del cantón, país y el exterior, de acuerdo a su necesidad y cumplimiento de sus finalidades.

Entre los principales objetivos señala: la contribución a la formación de ciudadanía; eliminación de la discriminación; elevar y mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón; lograr un equilibrio armónico y equitativo en la ejecución de planes, programas y proyectos comunitarios, con una adecuada distribución de los recursos, priorizando las iniciativas locales.

Sus atribuciones principales son: Priorizar las necesidades de los sectores ciudadanos de acuerdo a la capacidad financiera; la inversión pública social; sugerir a autoridades la adecuada distribución de recursos priorizando la ejecución de obras previamente consensuadas; generar, fortalecer y legitimar permanentemente espacios de participación ciudadana en el cantón; desarrollar programas de capacitación para líderes; intervenir en el diagnóstico, ejecución, fiscalización de proyectos y obras; proponer reformas a los estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones orientados a garantizar una efectiva participación ciudadana.

Entre las prohibiciones de la Asamblea y el Comité constan: Gestión de recursos de todo tipo, por sí solos y a su nombre en los que se involucre directamente a la municipalidad de Ibarra; utilizar los bienes y recursos para fines no previstos en esta normativa; atribuirse funciones y decidir sobre temas que no sean de su competencia y facultad; utilizar la información sin estar facultados para el efecto.

En cuanto a la organización la Asamblea y el Comité se prevé la siguiente estructura orgánica: a) Asamblea Cantonal; b) El Comité de Desarrollo Cantonal; c) Comité Asesor y d) Las Unidades de gestión. Se establece que la Asamblea Cantonal es la instancia máxima de toma de decisiones, cuyo papel fundamental es articular políticas y proyectos consensuados, producto de la práctica de la participación ciudadana.

Se determina como miembros natos de la Asamblea los siguientes: miembros del Comité, Municipio (alcalde y concejo municipal), juntas parroquiales, presidentes de comunidades, barrios, gremios, instituciones públicas y privadas, organizaciones de segundo grado como CORCI, Consorcio de Juntas Parroquiales, unidades de gestión, movimientos sociales, partidos políticos, empresas privadas y mixtas, representantes del gobierno nacional a nivel local, miembros del comité asesor, universidades, círculos estudiantiles.

Como miembros fraternos: ciudadanos Ibarreños interesados en participar y personas naturales o jurídicas invitadas a la Asamblea Cantonal, tienen derecho a voz pero no tiene derecho a voto y no pueden ser elegidos para dirigir el Comité de Desarrollo cantonal.

En cuanto a las reuniones de la asamblea se clasifican en: Ordinarias que se reúnen una vez al año en el mes de julio; extraordinarias cuando la situación lo amerite. El quórum es la mitad más uno de los miembros natos debidamente calificados.

Entre los derechos de los Asambleístas, se establecen signar a los miembros del Comité por cuanto participan con voz y voto, elegir y ser elegidos, presentar proyectos; seguimiento, vigilancia y fiscalización de los proyectos propuestos; ser un elemento multiplicador y generador de la participación ciudadana.

Las responsabilidades de los asambleístas natos, son la información a las organizaciones de su pertenencia sobre las resoluciones que se tomen en las diferentes instancias; cumplir con la normativa nacional relacionada; participar en forma activa en las comisiones que fueren designados, presentar proyectos.

Se norma condiciones, cuando se pierda la calidad de asambleísta nato, y se determina que las resoluciones de la asamblea serán de aplicación obligatoria.

El Comité de Desarrollo Cantonal.- Es la instancia ejecutiva de la Asamblea Cantonal y entre sus derechos constan: Formular proyectos, políticas para un adecuado seguimiento, ejecución, evaluación y control de todas las actividades en las instancias que forman parte de la Asamblea Cantonal, conocer el presupuesto anual de la municipalidad, mantener con las diferentes entidades relaciones de trabajo, tener conocimiento de los proyectos y programas que se encuentran en ejecución en el cantón, realizar eventos de capacitación, manejar los fondos sociales, buscar una mejor calidad de vida de la población, fomentar la participación ciudadana y cumplir las responsabilidades inherentes a sus dignidades.

El Comité Asesor es considerado un ente técnico de apoyo y de orientación a la Asamblea Cantonal, quienes deben presentar sus informes por escrito y designarán una directiva para que los represente.

Las Unidades de Gestión, son instancias de apoyo que coadyuvan las actividades propuestas, cada unidad nombrará una directiva de entre sus miembros y elaborarán planes de desarrollo para cada una de sus áreas.

Se reglamentan sanciones por faltas disciplinarias de sus miembros. Igualmente se regula el fondo social de la Asamblea Cantonal y del Comité, fondo constituido por los recursos económicos o aportaciones que reciben de organismos públicos y privados, que serán depositados en una institución financiera y será administrado por la directiva del Comité. No se contemplan mecanismos de control y fiscalización de la gestión y administración de recursos, por parte de la municipalidad y de veedurías sociales en la ordenanza. En última instancia en los recursos públicos se aplicaría la normativa nacional, no así en las asignaciones de instituciones privadas.

1.3.3.4 Ordenanza Única que crea y norma la contribución especial de mejoras por obras realizadas con participación ciudadana.- Aprobada el 8 de junio del 2000, última reforma 21 de febrero del 2001. Regula la ejecución de obras de adoquinado con la participación organizada de la comunidad, quien aporta para la construcción del adoquinado de los frentes de sus propiedades en un 50% del valor y el otro 50% aporta la Municipalidad, los participantes en este sistema no cancelan la tasa por contribución especial de mejoras por estas obras.

1.3.3.5 Ordenanza que Reglamenta la Participación Ciudadana y Comunitaria en la Realización de Mingas para la Obtención y Mantenimiento de servicios básicos a favor de la población. Aprobada el 4 de julio del 2002. Recoge el sistema ancestral de realización de mingas para la ejecución de obras de interés comunitario.

1.3.3.6 Ordenanza que Reglamenta la Asignación, Distribución, Control y evaluación del presupuesto Participativo.- Creada con fecha 3 febrero del 2003. Reglamenta la asignación del 30% de la liquidación presupuestaria de la Ley del 15% del año inmediatamente anterior, así como

su distribución y gestión. Esta ordenanza tiene su importancia porque se entregan recursos a la población organizada a través de las asambleas de las Juntas Parroquiales, en cumplimiento del proceso de presupuesto participativo, destinada para la aplicación de los Planes de Desarrollo Local Participativos, priorizados, por los actores en las asambleas de las respectivas circunscripciones territoriales. El presupuesto participativo es administrado por la municipalidad.

1.3.3.7 Manual de Control Cívico Comunitario y de Participación ciudadana, de enero del 2003. Hace relación a una propuesta de organización de los empleados y trabajadores municipales para involucrarlos en el proceso de participación ciudadana. No ha sido aplicado.

Normativas locales se adjuntan en el anexo 2

CAPITULO 2

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL

2.1. ASAMBLEAS DE BASE Y ELABORACIÓN DE PLANES LOCALES DE DESARROLLO (PDL)

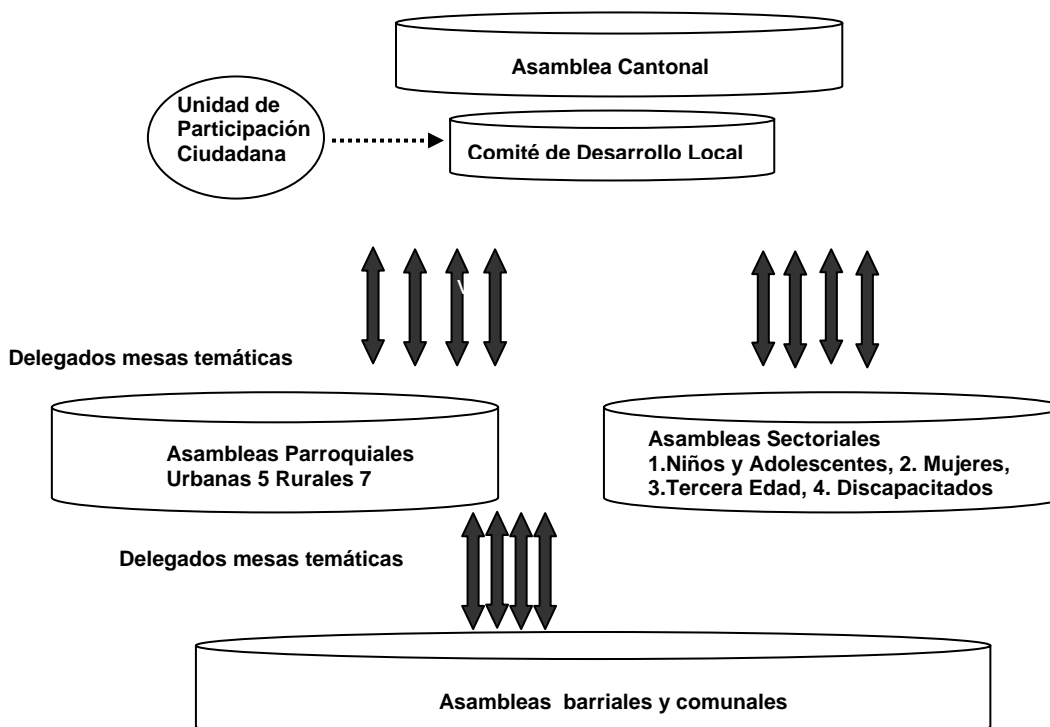
El proceso de participación inicia en el año 2000 para lo que se determinó un conjunto de pasos, y un procedimiento claramente articulado a seguirse por los varios actores.

La construcción de la Pirámide Participativa de la Asamblea Cantonal, se inició con el establecimiento de asambleas comunales o barriales, a través de mesas temáticas (*actividades económicas, *organización y seguridad, *salud, medio ambiente y manejo de recursos naturales, *educación cultura e identidad), donde se elaboraron los Planes de Desarrollo Local Participativo (PDL), que giraron en torno a la identificación de problemas y necesidades, sus causas y propuestas o soluciones (objetivos) quinquenales, en torno a los ejes propuestos. En el proceso incentivó y explicitó que los actores pueden satisfacer muchas necesidades, mediante la utilización de recursos locales y por lo tanto "alargar" o extender la capacidad limitada de la municipalidad en aquellas áreas en las que éste no puede hacerlo solo. Compromisos que se evidenciaron en los PDLs.

Los delegados de base, integraron las asambleas parroquiales rurales y urbanas, elaboraron los PDLs parroquiales con igual metodología. Se realizaron de manera concomitante asambleas sectoriales (tercera edad, jóvenes, niños, adolescentes, y personas con discapacidades).

La Asamblea Cantonal recibió a los delegados natos territoriales y sectoriales en los respectivos ejes temáticos, presidentes (as) barriales y comunitarios, juntas parroquiales, representantes y autoridades de los gobiernos locales, institucionales, sindicales, de colegios profesionales, cámaras, federaciones, cooperativas, banca entre otros, para consolidar los planes elaborados a nivel de base (barrios, comunidades), en parroquias y asambleas sectoriales, obteniendo el Plan de Desarrollo Participativo del Cantón. Además nombraron al Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal.

2.1.1. Organigrama de la Pirámide Participativa



2.2. CONSTITUCIÓN DEL COMITÉ DE DESARROLLO CANTONAL Y ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL

2.2.1 Constitución del Comité de Desarrollo Cantonal

En la Asamblea Cantonal de delegados se procedió con la nominación del Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra, integrado por 39 miembros elegidos entre los delegados de los ejes temáticos, quienes a su vez nominaron a los 9 miembros del Directorio, conformado por un/a Presidente, Vicepresidente, Secretario/a, tres vocales principales, tres vocales alternos/as.

La visión del Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra es edificar un gobierno local con un modelo de gestión, y desarrollo participativos; con equidad étnica, de género, y generacional; con principios de trabajo, honestidad y transparencia. Su misión es construir y consolidar actores sociales críticos y participativos, que se involucren activamente en una propuesta de desarrollo local sustentable y sostenible, logrando que esta participación haga de la institución municipal un modelo administrativo democrático, eficiente, eficaz y efectivo.

Sus objetivos son constituir una organización social urbana y rural, democrática y participativa, con el involucramiento activo de los ciudadanos del cantón, fortaleciendo las organizaciones existentes a nivel urbano y rural.

2.2.2. Elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal

Los delegados de la Asamblea cantonal, marcaron los lineamientos del Plan de Desarrollo Cantonal, al que se incorporó los planes de desarrollo local de las asambleas de base, identificando los problemas, sus causas, y en el desarrollo de propuestas y soluciones quinquenales, en torno a los temas propuestos.

En el contexto del proceso participativo se creó una instancia municipal técnica la Unidad de Participación Ciudadana, que apoya y asesora este proceso, sin embargo, no cuenta con el personal capacitado y necesario para cumplir estos compromisos.

La Asamblea Cantonal y el Comité de Desarrollo y Gestión del Cantón Ibarra, se crearon como espacios para ejercer el derecho ciudadano de participar en las decisiones del gobierno local, mediante la planificación, ejecución, cogestión, control y evaluación, un mecanismo fundamental en esta dirección es la innovación del presupuesto participativo, esto permitirá que el accionar del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, incremente el espacio que le concede la municipalidad.

2.2.3. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo fortalece la gobernabilidad y la democracia, al generar dos focos de poder democrático: uno originario del voto (Democracia Representativa) y otro de instituciones directas de participación (Democracia Participativa). Se instituye un proceso de co-gestión de la ciudad, entre la Asamblea Cantonal y la Municipalidad, lo que genera mayor confianza ciudadana, aceptación y legitimación social del poder constituido, estabilidad y continuidad de procesos políticos y sociales, además contribuye a incrementar la recaudación tributaria ya que establece un proceso político de generación de ciudadanos activos, críticos y exigentes.

El presupuesto participativo contribuye a mejorar la cobertura y calidad de servicios sociales y las condiciones de vida de la población, para lo cual se establece el principio de la auto-regulación, cuya reglamentación no se realiza por ley municipal, sino por los mismos actores en forma autónoma. Este instrumento promueve la participación universal, es flexible, y trata con objetividad la asignación de fondos, transparentando el presupuesto municipal.

Es un instrumento en el cual las autoridades municipales y en general la administración municipal, deben expresar voluntad, decisión política, honestidad, transparencia, apertura al cambio y su disposición para enfrentar desafíos y reacciones contrarias.

2.4 El presupuesto participativo en Ibarra

El Presupuesto Participativo se halla instaurado en Ibarra desde el año 2002 mediante ordenanza en la que se contempla una asignación de un millón de dólares para la distribución en las siete parroquias rurales

del cantón. En enero del año 2003 se aprobó la ordenanza del presupuesto participativo, en la que se destina el 30% de la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Los Gobiernos Seccionales, los cuales serán distribuidos a las Juntas Parroquiales, de acuerdo a los Planes de Desarrollo Local, en este año sin embargo el presupuesto se hace extensivo a las parroquias urbanas. El presupuesto es administrado en la municipalidad.

2.4.1 Metodología de presupuesto participativo en Ibarra

Se establece una metodología de presupuesto participativo, con la finalidad de priorizar las necesidades establecidas en los PDLs barriales, comunales y parroquiales, consolidando, fortaleciendo e institucionalizando las asambleas territoriales, porque se entrega únicamente a estas organizaciones de base.

Para la distribución de la asignación se contemplan tres variables, a las cuales por decisión de la Asamblea Cantonal se le asignaron diferentes pesos:

1. Participación ciudadana, con un peso de 45%
2. Carencia de servicios, con un peso de 36%
3. Población, con un peso de 19%

A nivel parroquial mediante asambleas se distribuye el presupuesto, de acuerdo a las prioridades de los PDLs y a los pesos que se acordaron en la metodología de distribución.

En la siguiente tabla se observa la aplicación de la metodología del presupuesto participativo, el mayor peso es concedido a la participación, con el fin de promoverla a nivel de las comunidades, barrios y parroquias

2.4.2 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO AÑO 2.003¹¹⁹

TERRITORIO	PARTICIPACION			CARENCIA			POBLACION			Puntos		DISTRIB
	Ptos	Peso	Subt	Ptos	Peso	Subt	Ptos	Peso	Subt	Total	%	
Angochagua	3	5	15	1,3	4	5,4	2	2	4	24	0,07	70.315
Ambuqui	6	5	30	1,3	4	5,2	2	2	4	39	0,11	113.151
Sagrario	3	5	15	0,4	4	1,6	4	2	8	25	0,07	71.123
San Francisco	7	5	35	0,6	4	2,2	4	2	8	45,2	0,13	130.470
Caranqui	2	5	10	0,4	4	1,4	4	2	8	19	0,06	55.998
Alpachaca	2	5	10	0,1	4	0,2	4	2	8	18	0,05	52.534
Priorato	6	5	30	1,0	4	4	4	2	8	42	0,12	121.233
San Antonio	3	5	15	0,7	4	2,7	4	2	8	26	0,07	74.125
La Carolina	2	5	10	1,6	4	6,5	1	2	2	19	0,05	53.458
Lita	1	5	5	1,4	4	5,6	1	2	2	13	0,04	36.254
Salinas	5	5	25	1,0	4	4,1	1	2	2	31	0,09	89.713
La Esperanza	7	5	35	1,2	4	4,6	3	2	6	46	0,13	131.625
TOTAL										346	1,00	1.000.000

¹¹⁹ Unidad de Participación Ciudadana. Municipalidad de Ibarra, 2.003.

CAPITULO 3

ELABORACIÓN DE INDICADORES Y FORMULARIOS DE ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

3.1 JUSTIFICACIÓN DE ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

La realidad del cantón Ibarra es compleja, está constituido por la integración de parroquias urbanas y rurales. Las bases de su gobernabilidad fueron, durante décadas, instituciones y procedimientos limitadamente eficientes y poco democráticos; con un modelo de gobierno local fuertemente centralizado en los ámbitos ejecutivo y legislativo, con instancias de coordinación poco eficaces; panorama que se acompañó con la débil organización barrial y comunal.

Con estos antecedentes observamos que en el contexto político y social del cantón Ibarra, se hacen ostensibles cambios en las políticas públicas y en las relaciones gobierno-ciudadanía en los últimos tres años, generados por el proceso de participación ciudadana y la instauración del presupuesto participativo. Es así que se hace imperativo plantearse indicadores, y otras herramientas como entrevistas y encuestas que midan estas varianzas.

El proceso de participación ciudadana, demanda la formación de actores críticos, gestores, veedores, decidores y solidarios del accionar cantonal, involucrados en un proyecto colectivo, por lo que es necesario establecer su grado de participación e involucramiento en este transcurso, o su subordinación a las formas de representación corporativas. También es importante conocer la existencia de sistemas de veedurías sociales, o de control social de los resultados de la gestión pública; además observaremos si se han facilitado canales de la participación política.

En el ámbito de la participación ciudadana, es importante medir las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos del municipio. Advertir cuales han sido las innovaciones en relación con las formas de cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas, compromisos y condiciones institucionales.

Analizaremos también la interesante experiencia del presupuesto participativo en la gestión local, diseñada entre los actores locales y los funcionarios, aunque, el principal reto es garantizar que ésta práctica logre vencer las dificultades que encierran su concreción e institucionalización. En este contexto es significativo examinar también el grado de cumplimiento oportuno de las demandas y acuerdos de las comunidades, como son las obras públicas y demás actividades, a costos razonables y con reales factores de calidad.

En el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal es necesario conocer su posicionamiento y relación con los actores locales, su grado de reconocimiento ciudadano, los mecanismos y estrategias que instaura para lograr encuentros y diálogos y su relación con el gobierno local.

3.2 ELABORACIÓN DE INDICADORES, ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

Medir los impactos generados por el proceso participativo en el cantón Ibarra, no es fácil, sin embargo hemos tratado de construir instrumentos que evalúen los diferentes componentes del proceso.

3.2.1 Evaluación de la participación e involucramiento de actores locales:

Se procedió en primera instancia a sistematizar la participación en las asambleas de base, parroquiales, sectoriales y cantonales, de acuerdo a los datos proporcionados en las hojas de registro de las asambleas que contienen datos como sexo, organización, primera o segunda asamblea y fecha. En este ámbito también se procedió a extraer un listado de los actores locales, datos con los cuales podemos construir los siguientes indicadores de la calidad del proceso participativo:

Porcentaje de participación por sector, sexo y organización en los tres años de análisis y nivel de participación de los actores locales en el proceso participativo.

El grado de involucramiento de los actores se midió a través de encuestas y entrevistas en las que se indagó conjuntamente, sus intereses, circunstancias que los motivan; oportunidades, espacios y formas de

participación con las que cuentan, sean generadas desde la municipalidad o desde sus organizaciones u otras instancias ciudadanas; como ven y valoran los espacios de participación disponibles; las oportunidades existentes para desarrollar las propuestas planteadas en los PDLs, a través del presupuesto participativo; la disposición de sus sectores para integrarse al proceso; el grado de desarrollo de las organizaciones ciudadanas en las que participan; su conocimiento sobre la actoría de otras organizaciones ciudadanas del cantón, construidas en los procesos de participación ciudadana y existencia de sistemas de veedurías sociales, o de control social.

3.2.2 Valoración del posicionamiento del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal: Su posicionamiento y relación con los actores locales, su grado de reconocimiento ciudadano, los mecanismos y estrategias que instaura para lograr encuentros y diálogos, su relación con el gobierno local, se advirtió a través de las entrevistas realizadas a sus integrantes.

3.2.3 Estimación de la gestión municipal en el proceso participativo: Si bien el proceso participativo surge desde la municipalidad, es preciso conocer el grado de involucramiento y participación de las autoridades y demás actores municipales; aplicación de la normativa; funcionamiento y apoyo al proceso por parte de la Unidad de Participación Ciudadana, se empleó entrevistas como instrumentos de evaluación. El cumplimiento oportuno de las demandas y acuerdos con las comunidades generados en el presupuesto participativo, se realizó con los datos de los aportes municipales por año y su desempeño anual.

Los formatos de entrevistas y encuestas constan en el Anexo 3

ANÁLISIS DE RESULTADOS

4.1. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INDICADORES

4.1.1 La participación en Ibarra

El proceso participativo de Ibarra es reciente, evidencia una institucionalización creciente.

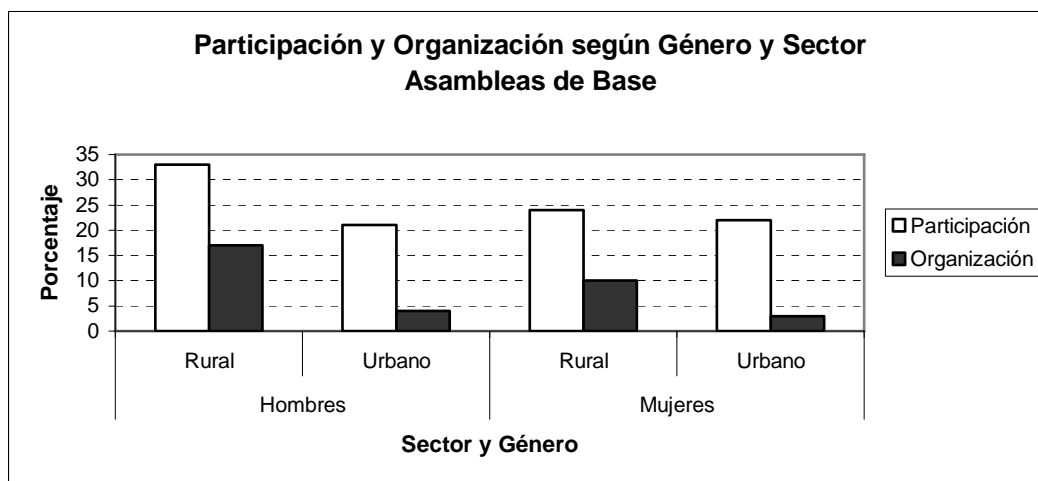
Desde febrero del año 2000 hasta marzo del 2003, se realizaron 146 primeras asambleas de base, 30 en la zona urbana, 46 en los barrios urbanos marginales, 67 en la zona rural y 29 asambleas de base de segunda vuelta a nivel barrial y comunitario. Se efectuaron asambleas parroquiales en las 7 parroquias rurales y en 3 de las 5 urbanas. Se hicieron también 6 primeras asambleas sectoriales (niños, mujeres, jóvenes, tercera edad, discapacitados y federación de barrios) y una subsecuente de niños y otra de jóvenes. En este proceso se realizaron dos asambleas cantonales.

4.1.1.1 Participación en Asambleas de Base y Parroquiales

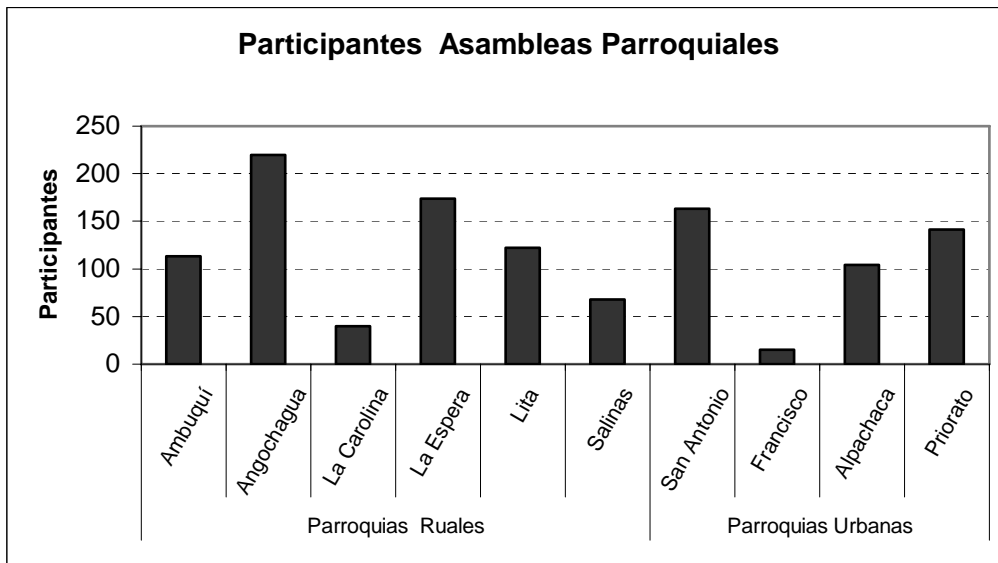
El nivel de participación en el cantón alcanza el 6.4%, a nivel rural del 26.9 % y a nivel urbano del 5.1% en relación a la población. La participación en el área rural es mayor, resultados que se repiten en otras experiencias, debido a que sus demandas son mayores. Se realizaron asambleas de base en el 43% de barrios urbanos, en el 54 % de barrios y comunidades urbano-marginales y en el 69% de comunidades rurales.

Las asambleas de base de segunda vuelta en el 28% de los barrios y comunidades. En el área urbano marginal se contempla un incremento de la participación en un 17%, no así en la zona urbana y rural donde se realizaron el mayor porcentaje de asambleas de base y sin embargo se observa un decrecimiento de la participación del 4%.

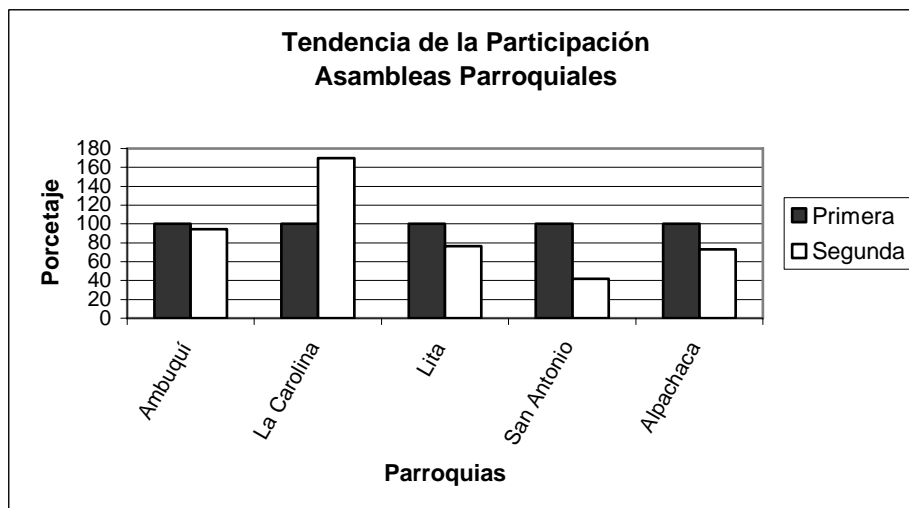
Las asambleas de base en el sector rural y urbano cuentan con un nivel de participación del 54% en hombres. La participación de la mujer es significativa con un 46 % a nivel general, siendo más representativa a nivel rural, sin embargo disminuye en la asamblea cantonal, datos que demuestran su interés por involucrarse en estos procesos. El grado de organización a nivel barrial y comunal es débil. Esto se aprecia en el siguiente gráfico.



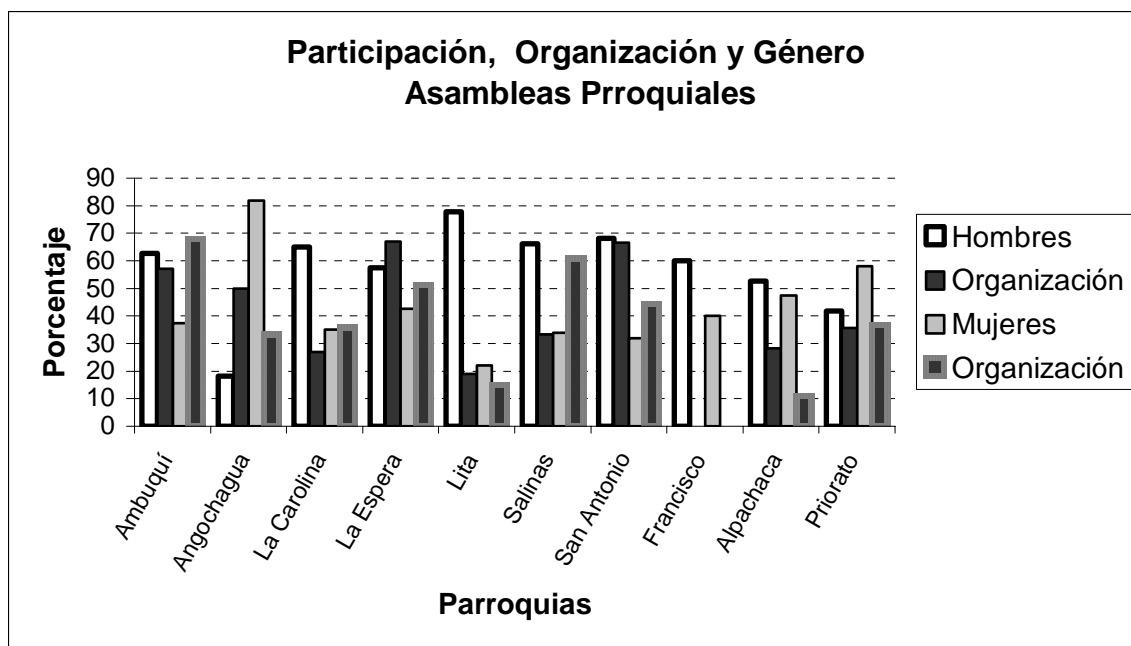
Las asambleas parroquiales se constituyeron, por los delegados de las mesas temáticas de las asambleas de base de las diferentes comunidades rurales, y barrios urbanos. En el siguiente cuadro se observa una mayor participación en las parroquias rurales, sin embargo es necesario tomar en cuenta que tienen una menor población en relación a las parroquias urbanas.



Se realizaron segundas asambleas en cuatro parroquias rurales y una urbana, se observa una tendencia a disminuir el nivel de participación a excepción de la parroquia rural de La Carolina donde se observa un incremento del 70% en relación a la primera. Se muestra en el gráfico siguiente.

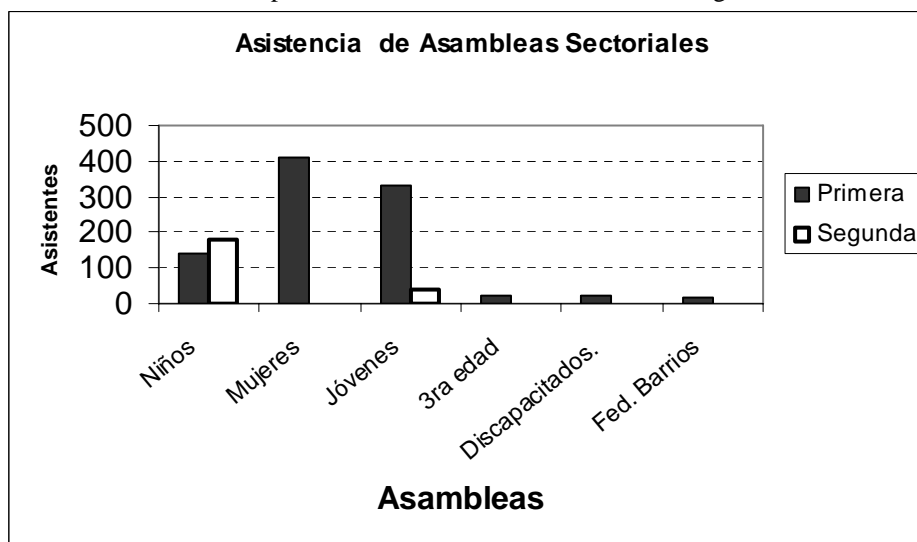


En las asambleas parroquiales persiste la mayor participación de hombres, a excepción de las parroquias rurales de Angochagua y urbana de Priorato. La mayoría de participantes en las asambleas parroquiales, no pertenecen a organización alguna, lo cual se debe principalmente a un registro inadecuado. Se aprecia en el siguiente gráfico.



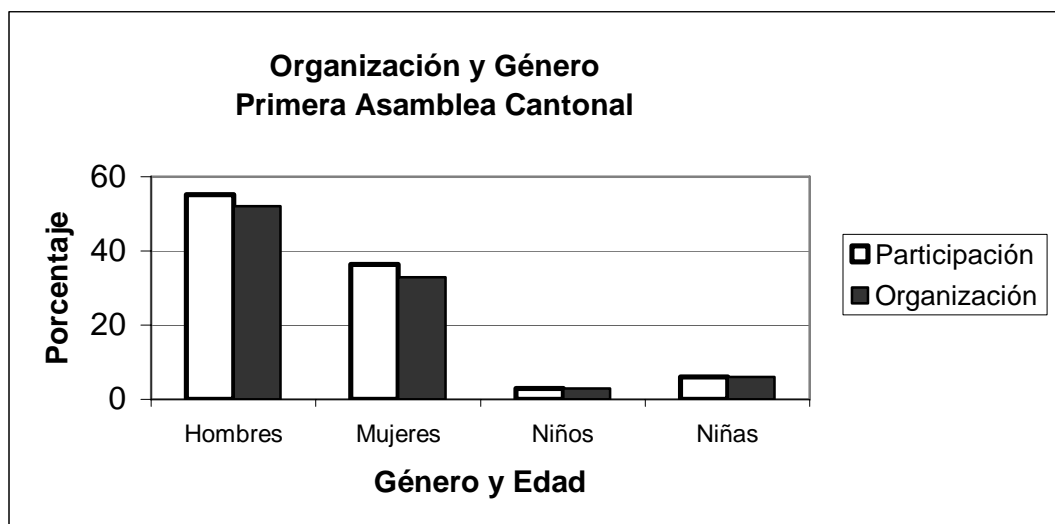
4.1.1.2 Participación en asambleas sectoriales

Se realizaron asambleas sectoriales a nivel de niños y niñas, jóvenes, mujeres, federación de barrios y tercera edad, con un número importante de asistentes especialmente a nivel de mujeres, ésta última que contó con la mayor concurrencia. En la segunda asamblea de niños y niñas el nivel de participación aumenta, en la segunda asamblea de jóvenes asistieron delegados de las diferentes mesas temáticas, por lo que se observa un decrecimiento aparente. Se observa a continuación en el gráfico.



4.1.1.3 Participación en Asambleas Cantonales

La primera Asamblea Cantonal contó con la participación de 310 delegados, la pertenencia a organizaciones de distintos tipos fue de un 96%. La segunda asamblea contó con una participación de 214 asistentes, el 95% pertenecía a algún tipo de organización, en el siguiente gráfico además se observa el nivel de participación por género, que conserva la tendencia de las otras asambleas.



4.1.1. 4 Participación de actores organizados en el proceso participativo

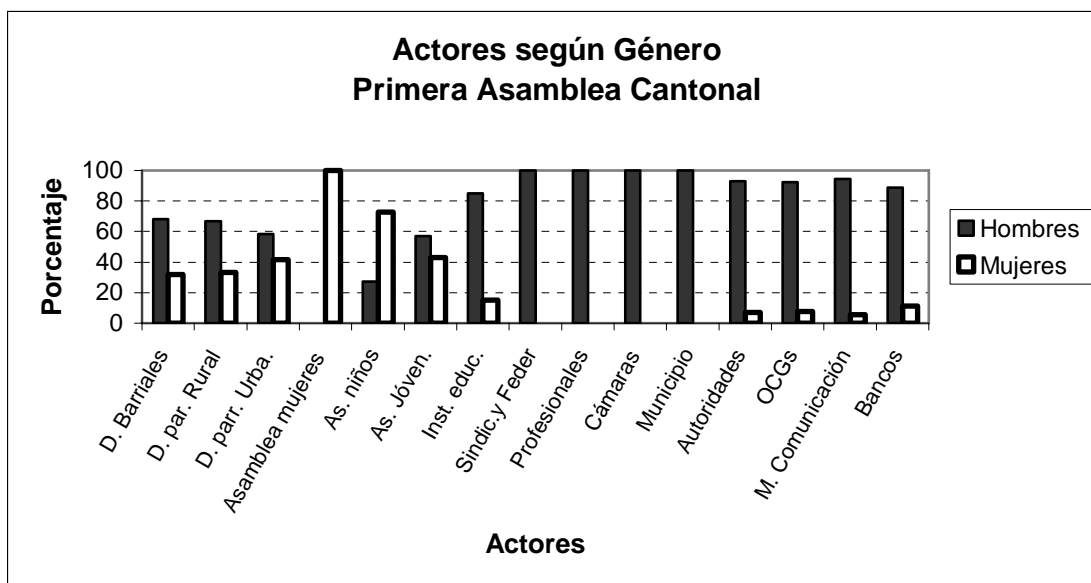
La combinación temas-actores fue utilizada para abordar la problemática de la elaboración de los PDLs barriales, comunales y parroquiales, en los que participaron especialmente actores recurrentes de la agenda pública (organizaciones de segundo grado, cabildos comunales y barriales, asociaciones, y otros actores locales).

En las asambleas sectoriales y cantonales se evidencia la presencia, en conjunto con los actores antes mencionados, de actores sociales corporativos como cámaras, colegios profesionales, sindicatos, OCGs, entre otros.

Con estos antecedentes podemos hablar, que el cantón Ibarra cuenta aproximadamente con 436 actores locales con organización de diversa índole, descritos anteriormente, con los que medimos y comparamos la participación a nivel de asambleas con los siguientes resultados:

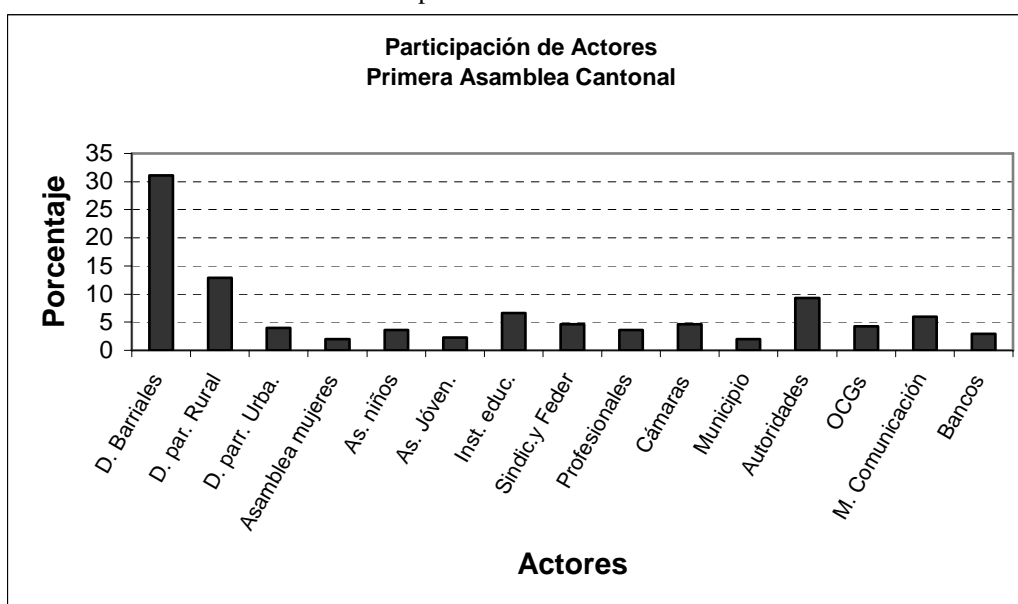
En las asambleas de base la participación de actores se realizó mediante convocatoria directa a todos los habitantes del sector, las asambleas parroquiales contaron con actores delegados desde las asambleas barriales y comunales, en estas dos instancias se observa que la organización de los actores es débil, sin embargo existe un nivel de participación similar entre los hombres y mujeres.

En las asambleas cantonales el nivel de la participación de la mujer disminuye notablemente, de un 42% en las asambleas de base a un 24% en la asamblea cantonal. Se observa además que en los actores territoriales como barrios y parroquias, la participación de mujeres como delegadas es mayor, que en los actores corporativos como colegios profesionales, instituciones educativas, sindicatos, OCGs, donde es mínima y en algunos casos inexistente. Lo que se observa en el gráfico siguiente.



Como lo mencionamos anteriormente, en el cantón Ibarra existen aproximadamente 436 actores provenientes de sectores organizados, la participación de éstos no ha sido total, en el proceso de construcción de la pirámide participativa, actores de organizaciones deportivas, culturales, productivas, agrícolas, iglesia, sector político, asociaciones de comerciantes, grupos de inmigrantes, no participan del mismo, no obstante su importancia en el desarrollo del cantón.

El sector indígena como organizaciones de segundo grado lo hace de manera directa a través de un delegado en el Comité de Desarrollo Cantonal, además de las Juntas Parroquiales rurales donde se encuentran ubicadas las comunidades de su pertenencia.



4.1.2 La gestión municipal en el presupuesto participativo

La municipalidad no ha cumplido oportunamente con la programación presentada en los PDLs de las Juntas Parroquiales, debido a que el presupuesto participativo depende de los fondos de Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, como es conocido el Gobierno Central los envía con un retraso hasta de tres meses, por lo que se incumple y se arrastra un déficit de manera anual, que queda como obra a ejecutarse al siguiente año, con el consecuente malestar de los actores parroquiales que ven incumplidas sus demandas, generando desconfianza en el proceso.

En el siguiente cuadro se ve la evolución de la asignación del presupuesto participativo a nivel parroquial desde los años 2002 al 2004, cabe indicar que el déficit acarreado se suma al del año siguiente, sin embargo en el cuadro constan únicamente los montos correspondientes a ese año sin la suma del déficit.

2002				2003				2004
Asignado	Entregado	Déficit	% Déficit	Asignado	Entregado	Déficit	% Déficit	Asignado
742.000	542.000	200.000	27	1'000.000	762.000	238.000	23.8	1'325.000

4.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS.

4.2.1. Análisis de entrevistas

Las entrevistas se realizaron a siete actores relevantes del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, autoridades municipales como Alcalde y Concejales, y al responsable de la Unidad de Participación Ciudadana, para advertir la visión que tienen del proceso participativo instaurado en el cantón.

Los temas abordados con los actores entrevistados, demandan sus puntos de vista sobre los principales problemas del cantón; nivel de preocupación de los actores en el proceso participativo; oportunidades o espacios de participación existentes; grado de compromiso de las organizaciones en el proceso de participación ciudadana; posicionamiento, reconocimiento ciudadano del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal y cumplimiento del presupuesto participativo.

4.2.1.1 Resultados obtenidos en las entrevistas

Los actores concuerdan con que los principales problemas del cantón son: el saneamiento ambiental, organización comunitaria, inseguridad ciudadana, falta de fuentes de trabajo, proyectos productivos y la situación económica.

Con respecto al nivel de preocupación de los actores en el proceso participativo, manifiestan que en el área rural los actores están más preocupados de integrarse al mismo, el cual perciben debe estar como textualmente señala el concejal Arq. Patricio Vaca *“...por un nivel de por lo menos un 80 a un 90 % de preocupación y en el área urbana no llega a un 40%”*. Sin embargo también se manifiesta que existe falta de comprometimiento en cuanto a sus deberes y derechos.

Consideran que han creado espacios de participación y que se encuentran normados para fomentarlos, además estiman que las opciones de participación que se dan a la comunidad son proporcionadas por entidades privadas o del sector público.

En relación a los espacios de participación generados desde la municipalidad, califican a la Asamblea Cantonal, Comité de Desarrollo Cantonal, Unidad de Participación Ciudadana, Consorcio de Juntas Parroquiales, como los más importantes, aunque agregan que falta mucho por hacer. El concejal Patricio Vaca considera que se ha concienciado sobre la importancia de la participación ciudadana y manifiesta *“...creo que si, en los dos últimos años se ha fortificado lo que es la concienciación respecto de la participación ciudadana; pero fundamentalmente en el dintel directivo, gerencial, nivel político, existe un poco más de interés y preocupación por entender el problema de la participación ciudadana”*. Dentro de este contexto existen discrepancias como las que anota el Sr. Miguel Farinango, responsable de la Unidad de Participación Ciudadana quien dice *“...si se han creado espacios...hemos avanzado en algunas cosas, pero no así en la institución, nosotros hemos visto en otros municipios de algunas ciudades del país, donde todas las autoridades, toda la institución se ha apropiado de este proceso, pero aquí lastimosamente en nuestra institución no es así, hay muchísimo que trabajar a nivel de autoridades y de igual manera como en funcionarios...”*.

Establecen que como estrategias para fomentar la participación ciudadana, se debe contar con ciudadanos proactivos, que conformen estructuras organizacionales de diverso grado, especialmente a nivel urbano, que luego se agrupen en organizaciones mayores, con el fin de que en los próximos años se constituyan en entidades de desarrollo comunitario, con políticas totalmente definidas.

Si bien perciben debilidades en el proceso participativo, como falta de capacitación y recursos para fomentar la participación ciudadana en las Juntas Parroquiales; falta de organización en las juntas parroquiales urbanas de San Francisco y El Sagrario a lo que se suma la actitud apática y pasiva de la gente, acostumbrada a que les den haciendo, a no comprometerse y a no asumir sus obligaciones y derechos como ciudadanos.

Exponen también que se ha dado un proceso de politización de la participación ciudadana, como expone el Concejal Patricio Vaca: *“...evidentemente, hay partidos políticos que tienen interés por captar la opción a nivel electoral dentro de las comunidades, y posiblemente ahí es donde está quizá el punto débil de la organización comunitaria...dentro de lo que es el cantón Ibarra (el proceso participativo), sería un éxito si es que no hubiera la participación política”*

Destacan como fortalezas en ciertos actores su organización, conocimiento de como planificar su desarrollo y formación de dirigentes en las comunidades.

Manifiestan que existe compromiso de las organizaciones en el proceso de participación ciudadana, particularmente en el Consorcio de Juntas Parroquiales y en las comunidades de Zuleta, la Esperanza, Ambuquí, en esta última comunidad por ejemplo se han creado organizaciones de producción agro artesanal que generan proyectos productivos con participación de la mujer.

Con respecto al posicionamiento, reconocimiento ciudadano del Comité de Desarrollo y Gestión, su responsable no responde de una manera clara el grado de compromiso de esta instancia con el cantón, en las entrevistas, los otros actores no lo reconocen, más aun ni nombran al Comité como un espacio de participación, a excepción del Alcalde.

En el ámbito del presupuesto participativo los actores concuerdan que es la mejor herramienta de avance en el proceso de participación ciudadana, es una fortaleza del proceso. Además en este contexto manifiestan, que la expectativa de poder utilizar recursos en obras comunitarias, produce que las comunidades se organicen mejor y participen más en el proceso para lograr su objetivo, y como plantea el Alcalde Ing. Mauricio Larrea *“... es un logro importante dentro de este proceso, permite el comprometimiento de las organizaciones para que se organicen y prioricen la satisfacción de sus necesidades, ..., sin embargo al ser un proceso que depende también de la situación del país, ...cuando no existe la transferencia de recursos por parte del gobierno central, la municipalidad no puede atender los requerimientos que se han establecido por parte de la comunidad organizada y genera una incertidumbre, que al no ser atendidos debilita el proceso y lo desgasta generando desconfianza”*.

4.2.2 Análisis de encuestas

El grado de involucramiento de los actores se midió a través de encuestas y entrevistas en las que se indagó conjuntamente, sus intereses, circunstancias que los motivan; oportunidades, espacios y formas de participación con las que cuentan, sean generadas desde la municipalidad o desde sus organizaciones u otras instancias ciudadanas; como ven y valoran los espacios de participación disponibles; las oportunidades existentes para desarrollar las propuestas planteadas en los PDLs a través del presupuesto participativo; la disposición de los actores para integrarse al proceso; el grado de desarrollo de las organizaciones ciudadanas en las que participan; su conocimiento sobre la actoría de otras organizaciones ciudadanas del cantón construidas en los procesos de participación ciudadana.

Nuestro universo comprende a todos los actores sociales que hemos identificado durante el desarrollo de la investigación, y en nuestro trabajo comprenden un total de 436 sectores organizados.

4.2.2.1 Muestra de la investigación

El tamaño de la muestra, según lo explicado en el anexo 4, determina que necesitamos 60 actores sociales, con una probabilidad de error menor de 0.060. La muestra seleccionada se la determinó básicamente por cuestiones de logística y se da a conocer en la tabla siguiente.

CUADRO DE ACTORES DE IBARRA

Estrato	Actores Sociales	Cantidad	Muestra
1	Actores Municipales	5	1
2	Comités Barriales	82	11
3	Cabildos Comunales	85	12
4	Juntas Parroquiales (Consortio)	12	2
5	Sector Indígena, Comunidad Negra y Federación de Barrios (UNOCIAE, CORCI, Unión Cochapamba, Federación AWA)	6	1
6	Juntas de Agua	38	5
7	Iglesia (Parroquias eclesiásticas)	20	3
8	Consejos Interinstitucionales (Salud, Turismo, Educación)	20	3
9	Medios de Comunicación	21	3
10	Sector Político (Partidos Políticos)	11	2
11	Asociaciones de Comerciantes (Formales e Informales)	21	3
12	Grupos Sectoriales (Tercera edad, Jóvenes, niñ@s , mujeres CONAMU)	5	1
13	ONGs	8	1
14	OCGs	15	2
15	Sindicatos de Trabajadores	5	1
16	Gremios Artesanales y Cámaras (Cámara de Artesanos, Junta Provincial de Artesanos)y otras asociaciones productivas	30	4
17	Universidades	14	2
18	Agrupaciones de Profesionales	10	1
19	Agrupaciones de Inmigrantes	5	1
	Organizaciones Culturales y Artísticas	8	1
	Organizaciones Deportivas	15	2
	Total	436	62

Finalmente se determinó una muestra de 62 entrevistas, porque en los estratos que tienen menos o igual a 5 integrantes, se realizó por lo menos una entrevista.

La investigación sobre participación en el ámbito local del cantón Ibarra se la realizó sobre la información proporcionada por 62 encuestados. De los cuales 51 tienen la edad entre 20 y 55 años y 11 son mayores de 55 años. Además 13 son estudiantes, 37 empleados privados, 10 empleados públicos y 2 desempleados. El 69 % son mestizos, el 16 % Indígenas y el 15 % Negros.

4.2.2.2 Resultados de las encuestas

En los resultados de las encuestas se observa que existe un grado importante de reconocimiento de los actores a la organización de su pertenencia, el 56 % se reconoce con su organización, el 34 % siente poco reconocido con su organización y el 10 % no reconoce a su organización.

El 70 % de actores encuestados no se identifica con ningún partido político, mientras que el 30 % dice que sí.

Los actores participan en su mayoría, con una frecuencia regular a las actividades dentro de sus organizaciones, lo que se aprecia en el promedio del 57 % de encuestados, el 15 % lo hace siempre y el restante de manera inusual o nunca.

En las encuestas también se observa que el 65% de actores se interesa por la participación con el fin de satisfacer sus necesidades, el 16 % evidencia su interés por mayores espacios de participación, el 11% de actores muestran un sentido más crítico, al manifestar su interés por participar en las decisiones que los afecten.

Los espacios de participación, son vistos como oportunidades, siendo el de mayor acogida las asambleas de base en comunidades y barrios con un 60%, elaboración del presupuesto participativo con un 20%,

asambleas parroquiales con un 11%, no obstante el 9% responde que no existen espacios de participación que respondan a sus intereses.

Con relación a sus principales causas para no participar en el proceso señalan esencialmente el incumplimiento de las propuestas locales con un 56%, poca credibilidad en sus líderes, con un 30%, un 5% aduce una deficiente difusión de los eventos y un 9% no da ninguna razón.

El seguimiento de los procesos participativos como asambleas y presupuesto participativo tiene diferentes connotaciones, siendo el de mayor relevancia, las juntas parroquiales con un 67%, que los actores consideran que realizan un seguimiento al proceso participativo entre óptimo y adecuado, y los cabildos y comités barriales con un 76% en este mismo sentido, lo que demuestra su mayor credibilidad a nivel de actores. La municipalidad cuenta con un 85% y el Comité de Desarrollo Cantonal con un 84% de nivel regular y pésimo de seguimiento.

La participación de los actores en los procesos de asambleas y presupuesto participativo, son percibidos como instancias para mejorar la resolución de problemas en sus localidades, así lo indican el 78% de los encuestados.

El proceso participativo es considerado por la mayoría (69%), como un proceso transparente que solo busca el bienestar común, sin embargo existe un porcentaje significativo del 31% de actores que considera que existe otras intenciones en este proceso.

4.3. CONSTATACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis planteada en el estudio señala, que “*el plan de desarrollo local elaborado en el cantón Ibarra a través de un proceso de participación ciudadana, involucró a todos los actores locales*”¹²⁰.

Se establece, como resultado demostrado lo siguiente:

En el cantón Ibarra existen aproximadamente 436 actores provenientes de sectores organizados. En la elaboración de los PDLs barriales, comunales y parroquiales, participaron especialmente actores pertenecientes a las organizaciones locales, organizaciones de segundo grado, cabildos comunales o barriales, asociaciones y habitantes del sector.

En las asambleas sectoriales y cantonales, se realiza una convocatoria más amplia lo que permite la participación de nuevos actores que se unen a la de los delegados territoriales, como los actores sociales corporativos, cámaras de comercio, colegios profesionales, sindicatos, OCGs, entre otros; no obstante, su amplia convocatoria a través de todos los medios de comunicación, la participación de actores locales no ha sido total, en el proceso de construcción de la pirámide participativa, actores como organizaciones productivas, deportivas, culturales, iglesia, sector político, asociaciones de comerciantes, grupos de inmigrantes, no participaron del mismo, lo que evidencia su falta de compromiso a pesar de su importancia en el desarrollo del cantón.

Si bien el proceso demuestra que existe participación de la mayoría de actores locales, su involucramiento es limitado, se observa su falta de vínculo e interés en el proceso, lo que se exterioriza a través de las respuestas que los actores aportan a este estudio.

4.3.1 Verificación de objetivos.

Nos planteamos como objetivo “*Realizar un análisis del proceso de participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Local elaborado en el cantón Ibarra*”¹²¹, el cual se cumplió satisfactoriamente siendo el primer estudio de este tipo que se realiza. Para el análisis se utilizó la estadística descriptiva, encuestas y entrevistas, herramientas con las que se interpretó los datos en su contexto, la información disponible del transcurso del proceso participativo a nivel de asambleas de base, parroquiales, sectoriales y cantonales es basta, pero no está organizada, por lo que fue necesario estudiar detalladamente las memorias, a fin de extraer la información necesaria para concluir este estudio.

¹²⁰ Plan de Monografía del presente estudio.

¹²¹ Plan de Monografía del presente estudio.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

- Es el primer ensayo sobre Ibarra donde se inserta este proceso, lo que implica un aporte a la temática, permite la comparación con otras experiencias, posibilita la replicabilidad del proceso en otros municipios y sienta bases para nuevas investigaciones sobre esta experiencia que no son resueltas en este trabajo. Quedan en el aire preguntas como: ¿La democracia participativa es una alternativa válida para generar un proceso de desarrollo local sostenible en Ibarra?, ¿Cómo repercute al proceso el hecho de que los planteamientos, acuerdos realizados en las esferas públicas, propiciados desde la municipalidad de Ibarra no se cumplan?, ¿Vulnerabilidad del proceso de Ibarra frente a las próximas elecciones?
- En el contexto nacional vemos con preocupación, que el Estado no genera propuestas concretas que favorezcan el establecimiento de un proyecto colectivo de alcance nacional, que promueva el desarrollo económico, social, mejore las condiciones de vida, y estimule la gobernabilidad. A esto se suma su incumplimiento en las asignaciones correspondientes al cantón, lo que pone en riesgo los avances logrados en la democratización de la gestión, generados por el presupuesto participativo, por lo que no es posible sostener una estrategia de construcción del poder local, si el proceso no cuenta con una política nacional que lo respalde.
- El proceso ibarreño se realiza con la participación de la mayoría de actores locales de los sectores rurales, lo que es considerado por los entrevistados como fortalecimiento del capital social. La construcción de la pirámide participativa, culminó en la elaboración de los planes de desarrollo local, Asamblea Cantonal, la formación del Comité de Desarrollo y Gestión e instauración del presupuesto participativo. No obstante, la planificación y distribución del presupuesto a nivel territorial, no promovió la relación y estructuración de redes sociales más fuerte entre los actores, ocasionando que se diluya en el horizonte el proyecto colectivo de desarrollo local, contemplado en el Plan de Desarrollo Cantonal. Hay dificultad del dispositivo para tomar en cuenta las demandas específicas de los grupos minoritarios, como las minorías étnicas, los discapacitados, género, jóvenes, niños, tercera edad, por su lógica distributiva de territorio.
- En el proceso participativo del cantón existen lineamientos estratégicos que se encuentran regulados en ordenanzas, no obstante, el establecimiento de normas no garantiza la participación. Se observa además, que no existen los suficientes procedimientos y mecanismos que fomenten la participación y el control social, a través de veedurías que vigilen y fiscalicen la gestión y las diferentes instancias en el proceso.
- El estudio encontró que las relaciones entre los actores-municipalidad, y actores-Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, no se desarrollan fácilmente por la falta de credibilidad en estas instituciones. Si bien consideran que el establecimiento del presupuesto participativo es un paso importante en el proceso, su falta de cumplimiento oportuno lo limita.
- El gobierno local no ha cambiado totalmente la agenda política y mantiene vínculos clientelares, que no han podido ser rotos por el nuevo mecanismo de gestión; no se fortalece el nivel técnico y operativo de la Unidad de Participación Ciudadana, existe discontinuidad en el personal, lo que ocasiona una sistematización inadecuada de las memorias de asambleas en las distintas fases, y el seguimiento oportuno del proceso participativo. La administración municipal desconoce parcialmente el proceso de participación por lo que no lo asimilan llegando a impedir el acceso a las decisiones.
- Una de las principales interrogantes planteadas, consiste en la construcción de un interés general y de la consideración en el debate local de posturas más globales y de otras escalas de discusión, que promueva una dialéctica mucho más abierta entre la municipalidad y los actores locales suscitando que los movimientos sociales pasivos a la problemática participativa, se inserten en el proceso.

- Con la persistencia y la transparencia de la administración municipal y del Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, la comunidad comenzará a comprender el proceso en su totalidad y a sentir que forma parte del mismo.

5.2 RECOMENDACIONES

- La práctica muestra que se deben instaurar procedimientos, mecanismos y espacios de comunicación determinados que fomenten la participación. Una estrategia puede ser la definición de un día, hora y lugar específicos para celebrar mesas de diálogo que puedan convertirse en una parte habitual de la vida de los ciudadanos.
- Establecer estadios temáticos (juntas sectoriales técnicas), que incluyan la participación de los actores involucrados en los proyectos institucionales y locales, esto asegura una multiplicidad de opiniones que se pierde al limitar las discusiones a los "técnicos".
- Control social a través de veedurías que vigilen y fiscalicen la gestión de las diferentes instancias en el proceso.
- Capacitación para formar o fortalecer a los actores involucrados, promoviendo la construcción de ciudadanía.
- Deben adoptarse posturas esenciales por parte del Gobierno Local y el Comité de Desarrollo y Gestión Cantonal, de acuerdo con las recomendaciones de los sectores afectados, transparentando la gestión y rompiendo los vínculos clientelares que aun existen.
- Involucrar a la administración municipal en el proceso y fortalecer la Unidad de Participación ciudadana.
- Con el cumplimiento, transparencia de la administración municipal y la persistencia clara del Comité de Desarrollo y Gestión, la comunidad comprenderá el proceso en su totalidad y sentirá que es parte del mismo.

BIBLIOGRAFIA:

- ☞ **Barrera, Augusto**, Sistema de Gestión Participativa. Municipio Metropolitano de Quito. PGU-CIUDAD, 2000.
- ☞ **Boisier, Sergio**, Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. Revista eure Vol.XXIV, N-72, 1998.
- ☞ **Boisier, Sergio**, Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. CEPAL, 1999.
- ☞ **Consulplan**, Plan de Desarrollo Urbano de la provincia de Imbabura. Ibarra, 1982.
- ☞ **Cunill, Nuria**, La Participación Ciudadana. Tomado de “Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana”,1999.
- ☞ **Dávalos, María Verónica**, Apuntes, Desarrollo Local y Planificación Intersectorial y Participativa. UASB, 2003.
- ☞ **Diálogo Sociedad Civil y Gobierno Regional**, Bases para la definición de Políticas consensuadas. Arica –Chile,1999.
- ☞ **Fundación José Peralta**, Ecuador su realidad Sexta Edición, 1998.
- ☞ **Gret Marion, Sintomer Yves**, 2002. PORTO ALEGRE. Desafíos de la Democracia Participativa.
- ☞ **Hernández, Roberto**, Metodología de la Investigación Científica. Tercera Edición, 2003.
- ☞ **Hirschman, Albert O.**, El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría de desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile, 1999.
- ☞ **IULA – CELCADEL –AME**, Plan de Desarrollo Estratégico de Ibarra, 1997.
- ☞ **CSVCI - Proyecto APS**, Línea Base e Índice de calidad de vida, 2001.
- ☞ **Jellin, Elizabeth**, ¿Cómo construir ciudadanía?, Buenos Aires. Revista Europea de Estudios de América Latina y el Caribe, N37, 1995. Citada por Ortiz Crespo Santiago. El Proceso de Participación para el desarrollo local de Cotacachi. FLACSO, Agosto 2003. Pag. 12.
- ☞ **Municipalidad de Ibarra**, Unidad de Participación Ciudadana, 2.003.
- ☞ **Municipio de San Salvador**, Conceptos extraídos de la política de participación ciudadana. Agosto, 2000.
- ☞ **Ramírez, Franklin**, Apuntes, Participación, Democracia y Esferas Públicas. UASB, 2003.
- ☞ **Rist, Gilbert**, El Desarrollo: Historia de una creencia occidental. Madrid, 2002.
- ☞ **Rojas, Claudio**, El Desarrollo y la Competitividad a través de la articulación de actores sociales. Enero, 1994.
- ☞ **Stöhr, Walter B.**, Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local. Revista Eure Vol.XVIII, N-55, 1992.
- ☞ **Thiel E., Reinold (Editor)**, Teoría del Desarrollo. Nuevos Enfoques y Problemas. Editorial Nueva Sociedad, 2000.
- ☞ **Touraine, Alain**, Juventud y democracia en Chile. En: Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales. Notas de investigación. No. 8. Centro de Investigación y Difusión Poblacional Achupallas (CIDPA), Viña del Mar, Chile, 1997.

▣ VI Censo de Población y V de Vivienda 2001.

▣ **Vásquez Baquero, Antonio/Madoery Oscar, Compiladores**, Ediciones Homosapiens, 2001.

▣ **Velásquez C., Fabio E.**, Participación y gobernabilidad. La experiencia de Cali, 1998.

▣ **Vargas Hernández, José**, Nuevas Formas de Gobernabilidad Local. Universidad de Guadalajara-Jalisco-México, 2001.