



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Paper Universitario

TÍTULO

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA PARA FORTALECER LOS GOBIERNOS LOCALES: LECCIONES DESDE ECUADOR

AUTORES

Eulalia Flor y Jairo Rivera,
Docentes del Área Académica de Gestión,
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, 2020

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su ***Boletín Informativo Spondylus***, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

Research Article

Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: lecciones desde Ecuador

Direct participation mechanisms to strengthen local government: lessons from Ecuador

Eulalia Flor¹, Jairo Rivera^{1*}

¹ Universidad Andina Simón Bolívar

* Correspondencia: jairo.rivera@uasb.edu.ec

Resumen: Esta investigación analiza los mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales en Ecuador. Inicia con una revisión de la literatura sobre la participación ciudadana y sus mecanismos, examina los principales estudios realizados en este ámbito en Ecuador. El artículo aborda una metodología cualitativa e incluye información primaria proveniente de entrevistas a informantes clave. Finalmente, entre los principales resultados del artículo se destaca el hecho de que los mecanismos de participación directa se encuentran en un proceso de construcción, con ventajas y desafíos.

Palabras clave: participación ciudadana; democracia participativa; mecanismos participativos; gobiernos locales; Ecuador.

Abstract: This research analyzes the mechanisms of direct participation to strengthen local governments in Ecuador. It begins with a review of the literature on citizen participation and its tools, it examines the significant studies in this area in Ecuador. The article deals with a qualitative methodology and includes primary information from key informant interviews. Finally, the main results of the report that the mechanisms of direct participation in the process of construction, with advantages and challenges, highlighted.

Keywords: citizen participation; participatory democracy; participatory mechanisms; local governments; Ecuador.

1. Introducción

La participación ciudadana es un derecho que favorece la construcción de ciudadanía; incorporando a la sociedad en la toma de decisiones, gestión y monitoreo del accionar público. En ese sentido, la participación es deseable ya que permite democratizar las decisiones, dentro de un ejercicio de mejor información para los ciudadanos y mayor transparencia dentro de lo público.

Durante las últimas décadas a nivel global se ha incrementado la participación ciudadana en los regímenes democráticos, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. En este contexto global, los gobiernos locales tienen una particularidad relacionada

con su rol más protagónico dentro de las sociedades, donde han tenido una “transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada” (Cabrero, 2004: 117).

El objetivo principal de esta investigación se relaciona con analizar los mecanismos de participación directa, establecidos en la Constitución del 2008, para fortalecer los gobiernos locales en Ecuador. Para ello, se utiliza una metodología cualitativa basada en información primaria recolectada a través de entrevistas a informantes clave, además información secundaria proveniente de una revisión de literatura sobre participación ciudadana.

La investigación se estructura de la siguiente manera: en la sección 2 se presenta una revisión de la literatura sobre participación ciudadana, sus mecanismos y su normativa en Ecuador; en la sección 3 se describe la metodología del estudio; en la sección 4 se exponen los principales resultados; y, en la sección 5 se presentan algunas reflexiones del estudio.

2. Participación ciudadana

La democracia representativa ha sido utilizada como “una alternativa viable y eficiente a la democracia directa” (Subirats, 2011: 57); este proceso de delegación en la toma de decisiones se justifica cuanto mayor sea la unidad democrática, con un número significativo de población y una diversidad de problemas por resolver; sin embargo, a pesar de sus potencialidades, también existen limitaciones relacionadas con el poder discrecional que los ciudadanos otorgan a los representantes, por lo que “una verdadera teoría de la democracia debe subrayar la importancia de la participación ciudadana en el mayor número de espacios de decisión posibles” (Salazar, 2004: 54).

La atención oportuna a las principales necesidades de la sociedad se encuentra supeditada al correcto accionar del gobernante electo, aunque también podría ocurrir que en sus decisiones “no exista una vinculación real con los votantes” (Flor, 2017: 52). El Estado de derecho y la democracia determinan que el espacio de la política pública se encuentre con-formado por varios actores, públicos y no públicos, los cuales interactúan en distintos niveles horizontales y verticales, “cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver” (Subirats, 2008: 55). En este con-texto, la participación ciudadana constituye “un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto por su aporte al desarrollo del sentido de la responsabilidad pública y de la tolerancia, como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural” (Cunill, 2004: 72).

La participación ciudadana puede ser entendida como “la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios” (Ziccardi, 2004: 10), denotando una ciudadanía políticamente activa, que desempeña un rol fundamental en las decisiones públicas, y refuerza “los derechos y deberes sociales” (Cunill, 2004: 69). Existen varios mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentran aquellos relacionados con una interlocución con las comunidades organizadas, aquellos que adoptan formatos deliberativos, los que se asocian a una democracia directa, los de rendición de cuentas (Font, 2004: 29).

Durante las últimas décadas a nivel global se ha incrementado la participación ciudadana en los regímenes democráticos, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo, donde ha existido una crisis de representatividad lo cual ha justificado el establecimiento de “poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública reivindicando nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses” (Cunill, 1997: 16). En el imaginario colectivo se encuentra la posibilidad de una construcción de un orden social más democrático, que incorpore a la ciudadanía, y contenga la discrecionalidad de la burocracia. A su vez, este proceso se ha visto fortalecido por una sociedad con mayor formación educativa, que tiene acceso a mejor información, y posee la predisposición para participar en las decisiones políticas (Font, 2004: 25).

En la región de América Latina, luego de varios procesos dictatoriales presentes en la década de los setenta, se introdujeron “innovaciones institucionales, alentando la participación popular, en los gobiernos municipales” desde mediados de los años ochenta y en los años noventa (De Sousa Santos, 1998: 109). Este hecho, que ha favorecido la participación ciudadana, se ha visto explicado por tres elementos principales: i) consolidación de la democracia electoral, ii) insatisfacción con los resultados en cuestión de justicia social y, iii) posibilidad de construir nuevos proyectos democráticos (Dagnino, 2006). Adicionalmente, se considera que la participación ciudadana y sus mecanismos se han visto modificados debido a tres elementos: i) las sucesivas reformas constitucionales, ii) la crisis de la democracia representativa, y iii) los procesos de descentralización donde los gobiernos locales asumen mayores competencias (Welp, 2008: 118).

De entre los distintos niveles de gobierno, el gobierno local por sus particularidades y cercanía con la población se ha considerado como “el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea” (Font, 2004: 29). En ese sentido, los gobiernos locales en el tiempo han asumido nuevos roles y responsabilidades, dejando de lado una posición de solamente prestadores de servicios a una de actores protagónicos, donde ha existido un proceso de descentralización del poder, lo que ha permitido que “más ciudadanos participen en la toma de decisiones que los afectan a través de los órganos gubernamentales locales” (Stone, 2012: 365). En otras palabras, los gobiernos locales están teniendo “un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana” (Cabrero, 2004: 117).

3. Participación ciudadana en Ecuador

El marco normativo ecuatoriano favorece la participación ciudadana. Tanto la Constitución de la República como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, establecen claramente el derecho a la participación, sus garantías y mecanismos. Por una parte, la Constitución del Ecuador vigente desde el año 2008 establece una organización del poder del Estado en cinco funciones: Función Ejecutiva, Función Legislativa, Función Judicial, Función de Transparencia y Control Social, y Función Electoral.

Dentro de la Carta Magna, la participación ciudadana es considerada como un derecho, una garantía y un principio. De acuerdo al Art. 95 se señala que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”. En este proceso, se menciona en el mismo artículo que, la participación ciudadana podrá ejercerse a través de “los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

Además, dentro de la Constitución, la participación ciudadana se fomenta y promueve en los diferentes niveles de gobierno, como se indica en el Art. 100 “en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”; a su vez se mencionan mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana dentro del mismo artículo, señalando que “para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”. Finalmente, en relación con los gobiernos

locales, en el Art. 238 se menciona que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.

De forma complementaria, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana aprobada en el año 2010, en su Art. 1, indica que tiene como objetivo el “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades”. Para ello, se establecen algunos mecanismos de participación ciudadana que son: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. . “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano” (Constitución, artículo 101).

Los diversos mecanismos existentes se presentan en la Figura 1:

Figura 1. Mecanismos de participación ciudadana

Asambleas
Mesas ciudadanas
Comités Zonales
Consejos Consultivos
Presupuesto Participativo
Audiencias Públicas
Cabildos Populares
Silla Vacía
RENDICION DE CUENTAS
Veedurías
Observatorios
Defensorías Comunitarias

Fuente: Elaboración de los autores.

A continuación, se definen algunos mecanismos de participación, que según los entrevistados son los más utilizados:

Las Asambleas Locales: Promovidas desde el Ejecutivo, o la Asamblea Ciudadana promovida desde la sociedad; por lo general estas asambleas no solamente actúan para la planificación local, sino que actúan para discutir las políticas públicas. Importa la naturaleza de la Asamblea, cuando es promovida desde el Ejecutivo local por su concepción podría tener efectos muchos más directos y en tiempos por su propia relación al gobierno local podría tener mayor fuerza, pero también hay la Asamblea Ciudadana que se constituye desde la ciudadanía; ambas están previstas desde el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Los Presupuestos Participativos: Constituyen un mecanismo, un espacio común y compartido de toma de decisiones entre autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la distribución equitativa de pre-supuestos públicos, a través del diálogo y consenso permanentes. La elaboración del presupuesto participativo responde a la necesidad de buscar consenso entre actores sociales e institucionales para poner en marcha el Plan Estratégico, y al mismo tiempo responder a la demanda de la gente. Los debates públicos que se realizan para determinar el uso de los

recursos del Estado están abiertos a todos los ciudadanos y organizaciones que deseen participar. Se busca a través de éstos conseguir una justicia redistributiva en las asignaciones.

Las Audiencias Públicas: son una instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía. Sirven para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. La solicitud de audiencia pública debe ser atendida por la autoridad correspondiente, a petición de la ciudadanía o de las organizaciones sociales interesadas. Los temas a tratarse en una audiencia pública deben ser concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenezcan y los resultados alcanzados en las mismas deberán ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda hacer su seguimiento.

Los Cabildos Populares: constituyen la instancia de participación cantonal mediante la convocatoria abierta a toda la ciudadanía, es una sesión pública. Su finalidad es discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal y tiene únicamente carácter consultivo, no se toman decisiones.

La Silla Vacía: La actual Constitución establece que las sesiones de todos los Gobiernos Autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar. Este mecanismo tiene como propósito, que él o la representante participe en el debate y en la toma de decisiones, dentro de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. La participación de la o él representante se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participa en los debates y en la toma de decisiones, lo hace con derecho a voz y voto y adquiere responsabilidad civil y administrativa (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS).

Los Observatorios Ciudadanos: son mecanismos de control social conformados por ciudadanos u organizaciones ciudadanas que estén interesadas en elaborar en conjunto con la academia y expertos, diagnósticos, seguimiento técnico e independiente para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de la política pública. Este mecanismo, puede aportar a la generación de políticas públicas en beneficio de mejorar los proyectos para recibir un servicio de mejor calidad y optimizar el desarrollo de la gestión pública.

Dichos mecanismos determinan el accionar de la participación ciudadana y su relación con el sector público, ya que pueden utilizarse en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas; es decir, en la “elaboración de planes y políticas locales y sectoriales, definir agendas de desarrollo, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos, establecer rendición de cuentas, responder al control social, generar procesos de comunicación entre Estado- sociedad y promover la formación ciudadana” (Álvarez, 2014: 5).

Adicionalmente, específicamente relacionado con lo local, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización presenta componentes que favorecen la participación ciudadana, y en su Art. 302 señala que “la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.

Ospina analiza tres mecanismos de participación ciudadana: los concursos de méritos para elegir representantes ciudadanos; los consejos sectoriales de política pública y la iniciativa ciudadana para la presentación de leyes; del análisis de estos tres mecanismos el autor llega a una conclusión clara: “el avance en participación ciudadana en estos cuatro años ha sido muy débil y bastante subordinado a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales” (Ospina, 2013: 161).

4. Metodología

Esta investigación utiliza una metodología cualitativa. En este estudio se recogen experiencias de 15 gobiernos provinciales, 18 gobiernos municipales y 27 gobiernos parroquiales, a través de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves de distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). En esa línea, los resultados si bien tienen una alta representatividad provincial, no son representativos del país, pero denotan una realidad que se percibe por parte de los encargados de los mecanismos de participación directa entrevista-dos.

Existieron cinco elementos principales examinados en las entrevistas: qué opinan sobre los mecanismos de participación ciudadana, cómo ha sido en la práctica el uso de los mecanismos, cuáles han sido los principales mecanismos utilizados y sus ventajas, cómo ha sido la relación con la sociedad civil a través de los mecanismos, qué desafíos plantean los mecanismos. En el procesamiento se utilizó el software Atlas.ti y se codificaron las respuestas mediante axiomas, explorando las similitudes y diferencias. Además, a nivel de fuentes secundarias se revisaron artículos, libros y documentación académica relacionada con participación ciudadana y sus mecanismos en el mundo, región latinoamericana y Ecuador.

5. Resultados

Esta Con el fin de conocer, en la práctica, cómo han sido utilizados los mecanismos de participación directa y las experiencias concretas en los gobiernos autónomos descentralizados, GAD, a continuación, se presentan las principales ideas sistematizadas en base a la información provista por los informantes clave.

Es necesario, sin embargo, para analizar los mecanismos tener en cuenta las tres funciones sustantivas de cada gobierno local, las cuales tienen igual peso: 1) Ejecutiva: relacionada con la parte administrativa y de las políticas públicas, donde se propone la política pública; 2) Legislativa y de fiscalización y control: donde se discuten las propuestas de políticas públicas y se las regula y también se hace un proceso de monitoreo y seguimiento y control; 3) Función de participación ciudadana y control social: justamente donde recaen los mecanismos que permiten acercar la demanda de la sociedad civil con la oferta estatal.

5.1. Relación gobierno local – ciudadanía

Aquí es necesario señalar el peligro que entraña esta relación para impedir la institucionalización de la participación ciudadana y para ello hay que partir de la propia concepción de la ciudadanía alrededor del Estado. Por lo general, el gobierno local crea una dependencia relacionada con participación ciudadana o desarrollo comunitario o desarrollo local, con el fin de que desde ahí se fortalezca la participación ciudadana. Cuando los miembros de la ciudadanía o sus líderes locales empiezan a relacionarse con el gobierno local puede haber dos caminos que por la naturaleza del gobierno local pueden ser absorbidos; uno puede ser que los distintos representantes y líderes entiendan tanto la forma de la burocracia y terminen institucionalizando esa representatividad adscribiéndose al mismo gobierno local, es decir pasan a ser parte del aparato gubernamental. U, otra opción es que se logre determinar claramente cuáles son los roles de la ciudadanía y del gobierno local, y estos sean complementarios y no se mezclen para que después no surjan demandas de que la participación ciudadana sea pagada, asunto que también puede derivar en una institucionalización que, desnaturaliza la participación. A continuación, se presenta uno de los testimonios de las entrevistas:

“En mi manera de ver creo que el gobierno local debe promover la participación ciudadana, destinar recursos, pero si debe respetar su naturaleza, y no tiene que hacer ningún ejercicio que la institucionalice; al contrario, que este sufra los cambios de acuerdo a sus propios contextos y coyunturas, que sea la propia sociedad civil la que determina sus procesos y

estructura, que reciba la información y política del gobierno local y sea crítica, ampliamente crítica, y que no tenga miedo a concentrarse en su clientela política sino que se abran a nuevos espacios, entonces ahí se fortalece la participación ciudadana”.

5.2. *El fortalecimiento de la relación ciudadanía con el gobierno local*

Ahora bien, abordado el tema del riesgo de la institucionalización de la participación, se pasa a analizar si el uso de los mecanismos fortalece o no esta relación, al respecto, existen opiniones divididas, aunque la mayoría considera que, efectivamente, los diversos mecanismos si fortalecen la relación que se tiene entre el GAD y la ciudadanía, básicamente por-que en los últimos años se ha dado un cambio en la gobernanza local, que ha pasado del énfasis en construcción de infraestructura (privilegiado hacer obras visibles) que no siempre respondían a las necesidades sociales a que se escuchen y consideren las demandas ciudadanas. Se considera, desde uno de los entrevistados, que “son espacios que de una u otra manera promueven un interés desde la ciudadanía en participar, informarse, incidir y hacer control social en los diferentes temas de la ciudad”.

Sin duda, el espíritu de los mecanismos creados fue el de fortalecer la relación ciudadanía con el gobierno local; sin embargo, hay que considerar que para que exista una democracia participativa se requiere de una ciudadanía informada, con autonomía para la toma de decisiones, con compromiso social, lo que hace la diferencia en cada proceso. Igualmente, se requieren autoridades dispuestas a “compartir el poder” en la toma de decisiones, en la planificación y en la evaluación de los procesos de implementación. Aunque se vislumbra el riesgo de que respondan a intereses partidistas, más que a la voluntad ciudadana en general.

En este punto, conviene diferenciar entre algunos mecanismos que pueden posibilitar una mayor interacción y participación ciudadana, tal es el caso de las Asambleas Ciudadanas y las Audiencias Públicas donde el contacto es más directo y son espacios donde la población puede, más libremente, dar a conocer sus puntos de vista y plantear sus necesidades en diversos temas (siempre y cuando los procesos no sean direccionados a intereses de grupos). En la medida que son reales, es decir, hay transparencia, escucha activa y diálogo real, los mecanismos de participación si fortalecen las relaciones ciudadanía – GAD.

En cambio, se considera que los presupuestos participativos son un espacio en donde difícilmente la sociedad asume la responsabilidad social de organizarse y solicitar lo que por ley corresponde, a veces por desconocimiento de las asignaciones, otras por no tener propuestas concretas consensuadas. En este punto es crucial el tiempo y la legitimidad que puedan obtener los gobernantes al cumplir con lo pactado en el presupuesto acordado.

El fortalecimiento de la relación de la ciudadanía con el gobierno local, por lo que se evidencia, marca un punto de inflexión respecto a contar con nuevos modelos de gestión más participativos que mejoren y potencien las políticas públicas.

Quienes se manifiestan porque los distintos mecanismos no fortalecen la relación, argumentan en el sentido que la participación ciudadana no está concebida en su real dimensión desde los gobiernos locales, muchas autoridades no entienden lo que implica un proceso de participación ciudadana, por lo tanto, su actividad está limitada al cumplimiento de la norma. Por el lado de la ciudadanía, tampoco existe una verdadera participación e involucramiento de la ciudadanía en los problemas sociales, en planteamiento de propuestas, siguen esperando soluciones de parte de las autoridades, no se ven como agentes activos de desarrollo local, como se señala en los siguientes testimonios:

“Lo que le interesa a la mayoría de autoridades que están al frente de los GADS, es actuar con discrecionalidad, en este sentido, para ellos la normativa de participación ciudadana es un obstáculo para su gestión”.

“No existe evidencia alguna de una relación entre gobiernos locales y ciudadanos en la construcción por ejemplo del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial o en la toma de decisiones importantes como priorización de obras”.

5.3. Dificultades en la aplicación

Por parte de la ciudadanía

La participación requiere de compromiso social y que tengan disponibilidad de tiempo para asistir a distintas actividades. Este hecho limita la participación deseada de la población, como lo indica el siguiente entrevistado: “a veces la población estaba cansada de las convocatorias y de participar en estos espacios porque son de una participación gratuita, y al tener actividades propias que dejar para concurrir a estos talleres que llevan tiempo y no son retribuidos”.

Otra dificultad es que en algunos lugares hay ausencia de organización y la sociedad está desmovilizada. También existe, en otros casos, desinterés por informarse, un temor a participar, sobre todo, en lugares donde ha existido autoritarismo, cacicazgos y clientelismo de grupos de élite tradicionales.

En ocasiones, los representantes de los organismos de participación ciudadana responden a intereses de las autoridades y se olvidan del voto de confianza que depositaron en ellos los grupos a los que representan. Se dan casos que las personas no quieren asumir responsabilidades, les resulta difícil participar en asuntos públicos, hay falta de liderazgo ciudadano, y no se facilitan los mecanismos para facilitar la participación, como lo ejemplifica el testimonio a continuación:

“De cierta manera existe el desinterés de participar en la construcción del presupuesto por parte de la ciudadanía, también la modernización de la gestión pública del GAD a través de gobierno abierto incide en la participación ciudadana de los sectores rurales de la provincia, por cuanto mi percepción es que en el sector rural existe analfabetismo tecnológico, allí la importancia de realizar una investigación”.

Por parte de los GAD

La falta de socialización acerca de los diversos mecanismos existentes y de la importancia de contar con ideas, opiniones y/o sugerencias de los ciudadanos para aportar en el desarrollo óptimo de la gestión pública. Muchos GAD se contentan con cumplir la norma y los requerimientos de conformación. No de la calidad del funcionamiento y de promover una corresponsabilidad en la gestión, como se indica en el siguiente testimonio:

“hay mecanismos que necesitan alguna herramienta, alguna normativa adicional, algún procedimiento que se tenga que complementar para que realmente no haya dificultades como se menciona. Por ejemplo, vamos a encontrar dificultades con la silla vacía, veedurías, observatorios. En la silla vacía dice que puede utilizarse en las sesiones de consejo, pero para hacerlo a un concejal se le notifica con un tiempo prudencial de 48 horas, cuando la silla vacía tiene que mirar de que tema, mirar las organizaciones que están alrededor del tema, que las organizaciones envíen una representación, que se califique esa representación y que se inserte dentro de la siguiente sesión de consejo, hasta eso ya se pasaron las 48 horas; es decir, no hay una lógica y para eso tiene que perfeccionarse la norma en lo local”.

Otro tema relacionado es la falta de sistematicidad de los procesos y, que el gobierno lo-cal pueda prever y proveer al propio tejido social y el sector privado la información oportuna. Desafortunadamente, los sistemas de información en lo local son limitados y poco difundidos, con lo cual son poco utilizados, como lo indica un entrevistado: “Lamentable-mente no tenemos sistemas de información local en los gobiernos locales”

El contar con información oportuna y actualizada posibilitaría que se puedan proponer aspectos de mejora continua más adaptados a la realidad que se vive, también apoyaría para que se prioricen los problemas de manera más adecuada y real, como lo indica el siguiente testimonio: “La gente va a una asamblea, se discuten unos temas, pero esos temas no han sido

los más relevantes, la autoridad local dispone otra cosa, y entonces como no se trataron los temas o no se pusieron en práctica los temas discutidos, la gente ya no vuelve más porque no cree en su autoridad local”.

Los GAD deben estar abiertos a las críticas de su accionar y, trabajar por crear una relación con la sociedad civil, no solo cumplir con la normativa, dado que en sí esto no garantiza ni el fortalecimiento del propio órgano administrativo de gobierno, ni tampoco el fortalecimiento del tejido social.

Por otra parte, los GAD deben optimizar los procesos, que no exista burocracia, que la gestión sea eficiente, ágil y transparente. Que demuestren que existe una voluntad política para llevar adelante verdaderos procesos de construcción ciudadana desde la base social. Este proceso es de mediano y largo alcance, pero solamente así, con compromisos duraderos se podrá alcanzar una participación ciudadana real.

5.4. Recomendaciones para un adecuado funcionamiento

La totalidad de los informantes se han pronunciado por la necesidad de que se conozcan y promuevan estos mecanismos para que funcionen adecuadamente. Entre las principales recomendaciones constan:

Desde las autoridades locales, socializar y difundir los mecanismos de participación ciudadana para que la gente tenga conocimiento y las ganas de protagonizar y contribuir en estos procesos.

Dar mayor impulso a la participación ciudadana, facilitando mayores espacios, por ejemplo, en el caso de la silla vacía, la ciudadanía no conoce este mecanismo que es de alguna manera un espacio abierto para quienes estén interesados en tratar o debatir los temas de importancia de cada sector encuentren allí un lugar donde puedan ser escuchados para generar políticas públicas de acuerdo a sus necesidades o expectativas, por lo que, sería importante dar mayor publicidad para que la ciudadanía pueda participar y salir beneficiada en el tema de generación de políticas públicas y de las actividades o proyectos que son en beneficio de la ciudadanía.

Que se observe el marco legal sobre participación donde el protagonista sea el ciudadano, eso implica una reforma en la ordenanza que viabilizan la silla vacía

Debe facilitarse la conformación e institucionalización de las instancias ciudadanas tales como Asambleas Locales, en su respectivo nivel de gobierno, a efectos de que quien sea delegado a la silla vacía responda a una organización que a su vez se articule con otros sectores del territorio, con el fin de que su voto sea voto, razonado y representativo, tenga efectos positivos en la población.

Los GAD deben vincular a la ciudadanía y a todos los sectores sociales en los procesos de innovación tecnológica, por ejemplo, a través de los infocentros. Es necesario generar procesos de formación ciudadana, respetando la autonomía. Que se brinde capacitación constante a la ciudadanía en derechos como ciudadanos, en las competencias que tienen los GAD, en los mecanismos de participación y en el manejo de plataformas informáticas, como es el caso de gobierno abierto.

No menos importante, construir sistemas de información local, realizar un seguimiento y monitoreo, de manera periódica, para un buen funcionamiento de los mecanismos de participación que se van implementando.

Es sustancial impulsar el derecho a la ciudad, como una macro bien común, es un derecho resultado de luchas de los movimientos sociales movilizadas local, regional y mundialmente y está establecido en la Constitución del Ecuador. Y tiene que ver concretamente con la gestión democrática de la ciudad:

“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y

equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (CRE, 2008: art. 31).

Revisar la ley de participación ciudadana. Y, adecuar la normativa local a cada contexto particular. En el caso de los gobiernos cantonales y provinciales ordenanzas y reglamentos, y en el caso de juntas solamente reglamentos.

La participación no puede ser forzada sino motivada y reconocida, deben existir mecanismos que compensen los esfuerzos ciudadanos, se debe contar con personal preparado y motivado para trabajar en la comunidad con convicción en la gestión participativa, se debe contar con recursos institucionales para poder llevar a cabo planes, programas y proyectos.

La ciudadanía debe empoderarse del proceso de participación, considerando que es, a través de este se consolida una gestión pública democrática.

6. Reflexiones finales

La participación ciudadana favorece la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, hay que profundizar estos instrumentos, si bien en primera instancia son mecanismos que permiten un acercamiento entre la sociedad y el gobierno local, pueden posibilitar una corresponsabilidad y un ejercicio de derechos.

Existen ventajas palpables de los mecanismos de participación directa en Ecuador, posibilitando un mayor involucramiento e incidencia de la sociedad dentro del accionar público, haciendo oír su voz, y monitoreando la gestión local. Con ello, se deben superar las dificultades analizadas en este documento relacionadas con la provisión de información hacia la ciudadanía, socializando los mecanismos, interesándose por cambiar y mejorar la calidad de vida de las personas, potenciando las vías de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno local.

Además, la legitimidad de una administración se construye a través de la participación real de su población, en ese sentido, los mecanismos analizados proveen una oportunidad para potenciar el accionar de los GAD; a su vez, permiten canalizar de primera mano la atención hacia las inquietudes de la sociedad.

Por ello, la participación ciudadana debe ser fomentada desde las escuelas, ser parte de una cultura cívica donde todos y todas aporten, incluso podría ser incorporada como una materia dentro de los currículos en colegios y universidades. Dentro de los programas de vinculación con la comunidad que tienen las universidades se puede fomentar y fortalecer prácticas participativas.

Referencias

- Álvarez, C. (2011). *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GADs*. Quito: Senplades.
- Álvarez, C. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, 74, 1-9.
- Cabrero, E. (2004). Co-gestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 115-132). México: Universidad Autónoma de México.
- Cunill, N. (1997). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. *Revista Gaceta Mexicana*, 58, 15-26.
- Cunill, N. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: propuesta de un marco analítico. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 57-75). México: Universidad Autónoma de México.

Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2010). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

De Sousa Santos, B. (1998). Presupuestación participativa: hacia una democracia participativa. *Ruraltier*, 16, 107-156.

Flor, E. (2017). *Participación, democracia y espacio público: los gabinetes itinerantes en el Gobierno de Rafael Correa*. Bizkaia: Universidad del País Vasco.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 23-41). México: Universidad Autónoma de México.

Ospina, P. (2013). La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012). En Benavides Llerena, G., Chávez Núñez, M. (ed.). *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012* (pp. 147-161). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.

Salazar, P. (2004). ¿Qué participación para cuál democracia? En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 43-55). México: Universidad Autónoma de México.

Senplades. (2010). *La participación ciudadana para la vida democrática*. Quito: Senplades.

Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿Otra política?: de “no nos representan a la democracia de lo común”*. Barcelona: Editorial Icaria.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos*, 31, 117-130.

Ziccardi, A. (2004). Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 9-19). México: Universidad Autónoma de México.



© Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>