



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Paper Universitario

TÍTULO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

AUTORA

Eulalia Flor,
Docente del Área de Gestión de la
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, 2013

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

**LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DE LA
GESTION PÚBLICA POR RESULTADOS**

**PONENCIA PRESENTADA AL XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD
SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

SALVADOR DE BAHIA, BRASIL, 27 - 30 DE OCTUBRE DE 2009

EULALIA FLOR RECALDE

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA VIGILANCIA DE LA GESTION PÚBLICA POR RESULTADOS

1. ACERCA DEL DISCURSO DE LA PARTICIPACIÓN¹

El discurso que ganó legitimidad en el Ecuador y América Latina, sobre todo las dos décadas pasadas, ligado al nuevo rol del Estado, a los límites de la democracia y a una nueva concepción de ciudadanía, el cual introducido, desde un sector académico², supuestamente crítico, retomado en buena medida, por organismos internacionales, tales como, el FMI, el BM, el BID, que desde mediados de los 80's se han convertido en actores decisivos en la escena internacional.

Respecto del nuevo rol del Estado se señaló que, era necesario modificar su papel tradicional, es decir, que se lo debía modernizar, en el entendido que se dejaba de lado su intervención en la economía y transfería estas funciones al sector privado. En la esfera social tradicional (salud, educación, seguridad social), así mismo, se señaló que hasta donde sea posible había que transferir algunas de sus funciones al sector privado o, al menos, buscar compartir estas funciones con los ciudadanos.

La idea base de esta propuesta era superar la intervención del estado en la economía y superar, así mismo el conjunto de funciones que, supuestamente, no le correspondían y que venían de la denominada ideología del Estado del Bienestar que estuvo vigente hasta mediados del siglo XX, en la perspectiva de transferir estas funciones a los sectores privados. Dicha transferencia se tornaba necesaria, porque supuestamente se había comprobado:

- Que el Estado creaba distorsiones a nivel de la economía y del mercado e impedía una adecuada asignación de recursos, y sobre todo atentaba contra el desarrollo y el incremento de la productividad de los factores de la producción: trabajo y capital.
- Que el Estado era mal administrador, y por ello se había dado paso a una ineficiencia de las actividades productivas bajo su control y a un crecimiento burocrático del aparato del Estado.

¹ Se retoman algunos planteamientos de la autora en trabajos anteriores: Participación Y Fortalecimiento Local: Saquisilí, PUCE, QUITO, Junio del 2002. Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito, julio del 2009.

² Referencias a este debate se pueden encontrar en: Ortiz Crespo, Santiago. Participación Ciudadana; Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, enero, 1998. Ojeda Segovia, Lautaro. La Descentralización en el Ecuador, CEPLAES, Ediciones Abya-Yala, 2000. Sanchez-Parga, José. Lo Público y la Ciudadanía en la construcción de la democracia, ILDIS, 1995

- Que, debido a esta situación, en el Estado se había generado redes de corrupción ligadas al desempeño de estas tareas.
- Finalmente, que el desempeño de funciones que no eran compartidas por la ciudadanía trajo como consecuencia: 1. Un crecimiento de la burocracia dedicada a estas tareas; 2. Un aumento de la carga fiscal, reflejada en el Presupuesto del Estado para atender estas obligaciones; 3. Un paternalismo de parte del Estado que ha reforzado, a nivel del gobierno, el clientelismo político.

De ahí que, en base de esta constatación, se consideró necesario transferir las funciones al sector privado, bajo el supuesto de superar las distorsiones existentes y, por ende, mejorar la eficiencia de los servicios públicos, controlar la corrupción, disminuir el tamaño del Estado y las cargas presupuestarias y generar nuevas formas de ciudadanía.

En otras palabras, la redefinición de las funciones del Estado estuvo anclada en una ideología que buscaba a todas luces privatizar; es decir, transferir al sector privado buena parte de sus tradicionales funciones. Este esfuerzo privatizador, se le conoció como modernización del Estado.

La Modernización del Estado, tenía también como objetivo ampliar los límites de la Democracia. Mientras, hasta hace poco, a la democracia vigente en nuestros países y que era típica del Estado Tradicional, se la consideraba como formal y excluyente, ahora, además de ello, se la considera como portadora de una serie de vicios fundamentales, entre ellos, porque se la estimaba altamente restringida, concentrada en grupos de interés pequeños y en donde la autoridad estaba personalizada. Así, aparecía cuando parezca como una paradoja, una democracia autoritaria y paternalista. Esto quiere decir que el gobierno y los estilos de gobierno correspondientes con el Estado tradicional son personalistas, excluyentes y autoritarios. De ahí que, a la modernización corresponda la democratización, entendida esta última como un esfuerzo consciente por ampliar los límites actuales de la democracia. Se trata, sobre todo, de superar el autoritarismo y el paternalismo.

Para cumplir con este objetivo de ampliar los límites de la democracia se consideró esencial la redefinición del rol de la ciudadanía. Lo/as ciudadano/as (tradicionales) habían sido definidos, en efecto, como pasivos, meros receptores de la acción pública y privada, sujetos a las redes que emergen de una trama de lazos personales, los cuales han dado origen a relaciones clientelares y que están en la base de fenómenos tan recurrentes de nuestros países como el caudillismo y el populismo. Se trata de redes clientelares que se han construido y reforzado históricamente a nivel de los gobiernos pues, de otro modo, los ciudadanos no podían acceder a los recursos o a los servicios del Estado.

Como es natural, estas redes clientelares han ido de la mano con la generación de redes de corrupción que han constituido uno de los problemas fundamentales del Estado Tradicional del Bienestar. Hay que tener en todo

caso claro, que la corrupción propiciada desde el Estado ha tenido, al parecer, como contraparte la aceptación ciudadana. A la corrupción política correspondería, en este sentido, una corrupción social como parte de un círculo infernal al que estarían sujetas nuestras sociedades.

En síntesis, la modernización del Estado suponía una nueva forma de ciudadanía, implicaba, en otras palabras la redefinición de la ciudadanía. Esta ciudadanía debía ser entendida no solamente como portadora de derechos sino de obligaciones, debía pasar de un rol pasivo al proactivo, involucrada en la problemática social; en fin, se trataba de un nuevo tipo de ciudadanía que puede ser considerada como efectivamente solidaria. A la luz de esta perspectiva el nuevo/a ciudadano/a es un ente esencialmente responsable, interesado en lo que sucede en su sociedad, activo, preocupado por la democracia. A diferencia del ciudadano tradicional que está integrado formalmente a la democracia y cuya participación es esporádica y eventual, circunscrita a los procesos electorales.

Como ciudadano/as activo/as y responsables han sido definidos como participativos. La participación, desde esta óptica, aparece como un referente de la nueva ciudadanía. La participación va a permitir superar los límites de la democracia. Sobre todo, va a posibilitar la inserción de vastos sectores sociales al sistema político, va a permitir, así mismo, superar el clientelismo, el caudillismo, el autoritarismo y el paternalismo, que son correspondientes con estilos de gobierno de carácter tradicional. En una palabra, a más participación, más democracia.

La idea de la participación permite, desde esta perspectiva, hacer efectivas las ideas contenidas en la propuesta modernizadora. Ante todo, permite que lo/as ciudadanos se involucren en los asuntos de Estado. En realidad, permite que puedan desempeñar algunas de las funciones que han sido tradicionales del Estado.

En este punto convendría hacer algunas anotaciones complementarias. Si la privatización suponía la transferencia a los empresarios nacionales o internacionales de los bienes en manos del Estado, es decir, si estaba diseñada para favorecer a los sectores más poderosos de la economía, la participación estaba concebida para transferir al resto de la sociedad algunas de las funciones del Estado, especialmente en el ámbito del bienestar social. En otros términos, si la privatización estaba diseñada para los sectores poderosos, la participación estaba diseñada para los sectores menos favorecidos de nuestras sociedades. Se trataba de una reforma que está orientada a cumplir distintos objetivos que, sin embargo, se presentan como mutuamente complementarios dentro de la estrategia modernizadora del Estado.

Se entiende, por esta razón, que la participación como parte del proyecto modernizador - privatizador, tiene un carácter eminentemente social. Se trata de la participación social que por definición excluye la participación económica. Se trata de un esfuerzo de participación social, sobre todo, en

ámbitos como la salud, la educación, la vivienda, el bienestar social. Para lograr este objetivo - hay que insistir - se ha privilegiado la idea de que lo/as ciudadano/as (modernos) deben asumir las funciones estatales, a través de una idea básica: la gestión, la autogestión y la cogestión, denominadores que han adquirido carta de naturalización en estos años.

La participación, de acuerdo a lo que se ha señalado, está ligada, pues, a la idea general de que la ciudadanía tienen que hacerse cargo de las funciones estatales tradicionales, más que nada, en el ámbito social. Especialmente, a través de la gestión, la autogestión y la cogestión, que no son otra cosa que una adscripción, una sujeción de la participación a ámbitos administrativos y gerenciales, gracias al desempeño de un rol independiente o compartido con instancias privadas o públicas, o con el propio Estado.

De acuerdo a esta concepción eminentemente administrativa de la participación, se buscaba que lo/as ciudadano/as, especialmente de los sectores más desfavorecidos, asuman el control de las actividades que antes correspondían al Estado (es decir, control de hospitales, escuelas, colegios, para los cuales el Estado ya no tiene recursos). Para ello debían sumarse a los esfuerzos que en este campo desarrollaban el Estado central y los gobiernos locales, así como los organismos no gubernamentales, de tal forma que lo/as ciudadano/as puedan convertirse en los beneficiarios de la nueva estrategia.

Este discurso de la participación tan popularizado en las últimas décadas ha sido retomado por diversos sectores sociales, por organismos gubernamentales y, más que nada, por los organismos no gubernamentales porque aparecía como una estrategia que fortalecía su propio rol. Aunque no es el momento ni el lugar para insistir en este punto, conviene señalar, en todo caso, que a partir de la emergencia de la participación como problemática social generada desde los organismos internacionales³ y recogida por un conjunto de actores privados, especialmente las ONG's, obviamente, se ha popularizado la idea de que ésta es positiva y necesaria. Difícilmente hasta el momento se ha podido cuestionar, en realidad, esta idea pues, se trata de una premisa que ha sido presentada con este carácter. De ahí que quien o quienes no lo defienden o aceptan son considerados no solamente como antimodernos sino abiertamente reaccionarios.

Hay que recalcar, de todas maneras, que - desde una posición más objetiva - se trata de enfatizar que el tema de la participación forma parte de una estrategia orquestada internacionalmente para hacer efectiva la denominada Modernización, más que de las actividades estratégicas en poder del Estado que a través del esfuerzo privatizador ya han pasado a manos de los sectores

³ Así: UNICEF, la caracteriza como: "La incorporación real de la población en la solución de sus problemas, no desde una posición pasiva receptora de ayudas, sino más bien desde una posición activa de transformación de su realidad que consolidara la sostenibilidad a futuro de los logros" (UNICEF, 1996: 32)

económicamente más poderosos, sí de sus funciones en los ámbitos de salud, vivienda, educación, bienestar social.

Esta estrategia, generalmente, ha estado vinculada a un discurso que apunta a la disminución del aparato del estado y, supuestamente, al incremento de la eficiencia, así como a una disminución de los niveles de corrupción observados. No por otra razón, su legitimación se ha reforzado ya que, en la práctica, está ligada, al parecer, no solamente a la redefinición de la ciudadanía, a una nueva concepción de ciudadano/as, sino a un esfuerzo social por controlar y combatir algunos de los problemas más relevantes de nuestras sociedades.

Bien visto, en todo caso, se trata de un discurso de carácter ideológico semejante al que se trataba de superar. No es este el momento de llamar la atención sobre este punto que, por lo demás, está vinculado a la gobernabilidad. Conviene simplemente enfatizar las limitaciones que esta concepción de la participación manifiesta. Especialmente, porque desde la perspectiva del discurso dominante, en gran medida propiciada por los organismos internacionales, está exclusivamente ligada a la administración o gestión de servicios y actividades públicas del Estado en la perspectiva de que éstos pasen al sector privado (es decir, a los sectores más desfavorecidos), bajo el supuesto de que esto les haría más eficientes, más transparentes, y les permitiría a los ciudadanos asumir un rol protagónico, activo y responsable, que antes no tenían.

Este discurso ha circunscrito o ha pretendido circunscribir, en realidad, la participación a la esfera administrativa. No obstante, se debe señalar que, en la práctica, la participación ha permitido, especialmente a nivel local, superar esta adscripción. Ha despecho, en efecto, de lo que han planteado los organismos internacionales y un conjunto de organismos de la sociedad civil que se han constituido en las correas de transmisión de sus propuestas, la participación y el debate de la ciudadanía ha derivado en un esfuerzo por alcanzar niveles políticos. Es decir, más que clausurar el debate político sujetándoles a los ciudadanos a una esfera instrumental en la que se pretendía despolitizarlos ha terminado reforzando la participación política.

Si algún resultado interesante ha tenido el debate y los esfuerzos por hacer efectiva la participación han sido, pues:

- Superar los límites de la participación administrativa, ligada a la gestión y a la cogestión de los servicios públicos.
- Superar el nivel instrumental de la participación al que le sujetaba el discurso reconocido, legitimado, y sancionado desde los organismos internacionales.
- Superar una concepción de tipo económico, ligada a una reflexión sobre la ciudadanía que considera a los ciudadanos autónomos, independientes, ligados desde la esfera privada al sector público y al Estado. Es decir, ligado a una concepción que refuerza el rol privado de la ciudadanía en desmedro de su integración pública.

- Avanzar hacia formas de participación política que, más que la privatización y la misma cogestión, supone la construcción de nuevas formas de relación pública, a través de las cuales es posible enfrentar los problemas que emanan de la pobreza, la exclusión social y la dominación política.

Más que anclar, pues, el discurso de la participación en los límites del discurso dominante, parece necesario elevar el debate de la participación al ámbito público y, más que nada, político. Parece que únicamente de ese modo se podrán lograr respuestas que actualmente son negadas para los campesinos, indígenas, pobladores, trabajadores, y el conjunto de sectores excluidos y dominados de la sociedad.

Por ello y retomando la experiencia del Ecuador, que a partir de 1996, cuando los indígenas participaron en las elecciones cantonales y nacionales, bajo la cobertura del Movimiento Político Pachakutik, llegando a ocupar posiciones centrales sobre todo, en los gobiernos locales, posibilitó la existencia de espacios públicos y gobiernos locales en donde se han logrado superar los obstáculos que el discurso participativo ha creado, y en la perspectiva de que se están consolidando formas políticas de participación de organizaciones populares, y ya no solamente de ciudadanos aislados, vale la pena resaltar los esfuerzos que diversos Municipios han realizando en este campo.

Ahora bien, estos cambios en la participación gestados desde los gobiernos locales, han ido adquiriendo cada vez más fuerza, por ello vale la pena analizar lo que ha sucedido a nivel constitucional y la propuesta del actual gobierno del Presidente Correa, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 y 2010 y en su proyecto de reforma constitucional.

2. LA PARTICIPACION EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

El principio de la participación ciudadana ha estado presente desde hace más de una década en el ordenamiento constitucional ecuatoriano. En efecto, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, ya estableció mecanismos de participación ciudadana; precisamente los artículos 17, 225 y 226 de esa Constitución “se reconoce y garantiza a las personas a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente, mediante la participación ciudadana en las entidades seccionales, desde el ejercicio de la autonomía de los concejos municipales”.

Por otra parte, esta misma Constitución determina en su artículo 237, la obligación de las entidades del régimen seccional autónomo, de rendir cuentas y promover el control social. Otro antecedente importante está constituido por la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública que obliga a las instituciones que manejan recursos públicos a establecer mecanismos de rendición de cuentas. Del mismo modo, por el Artículo 36 de la Ley Especial de

Descentralización del Estado y Participación Social, las autoridades están obligados a promover la participación social e impulsar la iniciativa popular. Además, el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, garantiza el control ciudadano de la gestión pública; y en los artículos 20 y 22 de la citada Ley, obliga a los organismos del régimen seccional autónomo a divulgar los planes que hubieran elaborado e informar a la ciudadanía sobre los resultados de evaluación de los planes y los correctivos que se realicen, para lo cual deberán establecer sus propios sistemas de información.

De igual manera, la Constitución de 1998 reconoció también, los mecanismos de la “democracia participativa” como la consulta popular “en asuntos de trascendental importancia” y otras formas de expresión y de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Sin embargo, el tema de la participación ciudadana es un eje transversal de la nueva Constitución: no ha existido en la historia republicana del Ecuador una Constitución que otorgue tal prioridad al papel de la ciudadanía en la vida democrática y en la gestión y control de los asuntos públicos.

Así va más allá y reconoce formas de participación directa como indica el artículo 95 que 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. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”.

En esta Constitución, se define al Estado como “participativo” y la participación popular impregna todo el articulado constitucional, el cual debe interpretarse en armonía con este fin y la naturaleza participativa del Estado se transversaliza; así se contemplan mecanismos de participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos (Art. 85); en la selección de personal de la administración de justicia (Art. 170); en la creación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno para la elaboración de planes y políticas, presupuestos participativos, etc. (Art. 100); se establece, así mismo, en los gobiernos autónomos descentralizados, la existencia de una “silla vacía” que ocupará un representante ciudadano en función a los temas a tratarse (Art. 101); la constitucionalización de la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos (Art. 347.11); la participación ciudadana y control social en el Sistema Nacional de Salud (Art. 359).

La creación de Concejos Ciudadanos con un papel activo en la planificación del desarrollo a nivel nacional, regional, provincial y local, lo que supone la generación de estructura comunitaria para la implementación de los planes de

desarrollo, se crean los consejos ciudadanos como instancias de deliberación de los grandes lineamientos del desarrollo nacional.

Se crea la silla vacía como forma de participación en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Los ciudadanos participan desde allí en la toma de decisiones de los gobiernos locales. (Art. 279); la explícita referencia a promover medidas especiales destinadas a facilitar la participación política y social de grupos vulnerables (Art. 39 o, 50.4); etc.

Además, de los mecanismos de la “democracia representativa” (Art. 61.1) expresados en el sufragio activo, regulado en los Art. del 62 al 65, y el sufragio pasivo regulado en los Art. 142 y 149, que permite el ejercicio colectivo del poder, también se prevé la posibilidad de los electores de revocar el mandato de los cargos públicos electos.

También está prevista la “iniciativa popular normativa” que permite la creación, la reforma o derogación de normas jurídicas (Art. 103). De la misma forma, están la “Consulta Popular y el Referéndum”; pudiendo ser la primera convocada por el Presidente de la República (Art. 147.14), sobre los “asuntos que estime conveniente”, por la máxima autoridad de los gobiernos descentralizados autónomos, con la decisión de las tres cuartas partes de los integrantes del gobierno autonómico y, “sobre temas de interés para su jurisdicción” o, por iniciativa ciudadana sobre “cualquier asunto” (Art. 104). Pero al mismo tiempo, prohíbe convocar consultas referidas a asuntos relativos a tributos o a la organización político-administrativa del país.

Se reitera, las “audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios” establecidos en el Art. 100 garantizan la participación ciudadana en los planes y políticas nacionales, locales para definir agendas de desarrollo y elaborar presupuestos participativos en los distintos niveles de gobierno, así como para posibilitar los mecanismos de rendición de cuentas y control social.

La iniciativa popular de reforma constitucional y constituyente son mecanismos de reforma parcial de la Constitución (Art. 442), siempre que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales ni el procedimiento de reforma.

Pero además de los tres poderes clásicos, la nueva Constitución crea una estructura de cinco poderes o funciones: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, (Cáp. Quinto del Título Cuarto), un poder popular autónomo de ejercicio de control democrático y poder negativo al que denomina Función de Transparencia y Control Social y, el Poder o Función Electoral que funcionará como control democrático sobre los gobernantes y se conforma de manera independiente y autónoma a nivel funcional, administrativa y financiera. Rige el principio del control por parte del pueblo sobre la actividad de los órganos estatales, los cargos públicos electos y los funcionarios (Art. 204). El órgano principal es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, instancia conformada por

siete Consejeros Principales y sus respectivos suplentes elegidos entre los postulantes propuestos por las organizaciones sociales y la ciudadanía, según concurso público y méritos, con veedurías y derecho de impugnación ciudadana y organizados por el Consejo Nacional Electoral (Art. 207). Sus atribuciones y competencias están establecidas en el Art. 208. Además de los artículos señalados anteriormente, la Constitución en sus Artículos 35, 39, 40, 43, 44, 66, 84, 86, 96, 276 y 278 y en las leyes, establecen espacios de participación ciudadana que deben aplicarse de manera transversal en todas las políticas públicas.

Tratando de resaltar algunos de los aspectos a nuestro juicio más importantes, podemos decir que:

Desde el primer artículo, aparece que la soberanía del pueblo y se ejerce por la vía de los órganos de poder público y de la participación directa de la ciudadanía.

Existe una ampliación de la ciudadanía que puede participar directamente en la vida democrática del país. Se extiende el derecho al voto a jóvenes, migrantes, extranjeros, militares y policías, y reos sin sentencia implica el reconocimiento de derechos políticos a nuevos sujetos sociales.

Se reconocen todas las formas de participación individual y colectiva y las diversas formas democráticas del país: por primera vez se reconoce la democracia comunitaria además de la democracia directa y representativa.

A diferencia de la Constitución del 1998, los sujetos de la participación no son solo los ciudadanos a título individual sino, además, comunidades, colectivos, nacionalidades

Se fijan los consejos en todos los niveles de gobierno con “participación ciudadana”.

Existe una ampliación de los derechos de las organizaciones populares de la anterior Constitución y reconoce su facultad de autogestión e intervención en la política pública. Se las define como unidades básicas de participación pudiendo organizarse en diversos niveles.

Se refuerza la participación como control social y se la eleva a poder del Estado a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control social, el que se constituye, junto con la planificación participativa y los consejos de igualdad, las instancias institucionales que tendrán mayor peso en el campo de la participación.

La planificación participativa se eleva a principio constitucional a nivel local y nacional. La ciudadanía formará parte del Consejo Nacional de Planificación.

3. LA PARTICIPACION EN EL ACTUAL GOBIERNO

El actual gobierno del Presidente Correa, ha enfatizado el rol del Estado como un actor fundamental del cambio y del desarrollo del país; por ello ha implementado una serie de medidas, políticas que han colocado “en un primer plano el fortalecimiento de las funciones de regulación, planificación, redistribución y control estatales como instrumentos fundamentales para un salto sostenido y sustentable hacia el desarrollo humano, el bienestar colectivo y el buen vivir”.

En el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2010, reconoce una ruptura conceptual con los postulados de las políticas estabilizadoras, de ajuste estructural, de reducción del Estado y del neoliberalismo que han provocado una profunda crisis socioeconómica. Expresa que “El Plan recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido”⁴; lo que podrá ser conseguido a través de algunos entre los que se señalan la profundización de los procesos de desconcentración, descentralización y participación ciudadana.

El Plan propone una nueva lógica de planificación a partir de 12 grandes objetivos nacional de desarrollo humano, para efectos de este trabajo, citaremos únicamente el objetivo 10 que señala: Garantizar el acceso a la participación pública y política, bajo el entendido que “no hay democracia sin participación ciudadana”⁵, aspiran a constituir una comunidad de ciudadanas y ciudadanos que ejerzan su poder, demanden sus derechos y cumplan sus deberes, para tomara decisiones sobre el bien común. En otras palabras, se trata de devolver a la sociedad su verdadero poder.

Pero más allá de estos postulados, el gobierno ha definido entre las funciones indispensables que deben realizar los estados nacionales, a la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, concertación y consulta, entre otras.

Tal como registra la constitución y constituye uno de los elementos novedosos, es el hecho de que la ciudadanía puede participar a lo largo de todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas tanto a nivel nacional como local: en la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas.

Para ello, a través de la Secretaria Nacional de Planificación, en el marco de la “Reforma Democrática del Estado Ecuatoriano” se ha diseñado y se está implementando el Subsistema de Participación Ciudadana en la Planificación Pública.

⁴ Gobierno Nacional de la República del Ecuador. SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana. Resumen Ejecutivo, Quito, p. 6

⁵ *Ibíd.*, p. 46.

Este subsistema tiene tres implicaciones, que lo diferencian de anteriores estrategias de participación.

- 1) Pretende recuperar la dimensión pública estatal como instancia proveedora de servicios y recursos, esfuerzo en el que la participación ciudadana implica la colaboración pública y no la sustitución estatal por la sociedad civil.
- 2) Busca el fortalecimiento del papel regulador del Estado por sobre la práctica de la gobernabilidad, por tanto la participación ciudadana deviene en formas de cogestión de las políticas públicas.
- 3) Revaloriza la estructura burocrática racional de toma de decisiones, por lo que la participación se orienta al control social del ciclo de las políticas públicas.

De esta manera, la participación ciudadana incluye dos elementos: por una parte, el participar entendido como “formar parte” del proceso político-social de individuos, grupos, organizaciones que expresan intereses, identidades y valores particulares que operan en condiciones de heterogeneidad, diversidad y pluralidad; y por otra, la ciudadanía en el sentido cívico que enfatiza las dimensiones de universalidad, igualdad de derechos, responsabilidades y obligaciones.

Al Subsistema de Participación Ciudadana (SPC) se lo ha definido como “un mecanismo público que incorpora de manera permanente, la colaboración del conjunto de personas, grupos, organizaciones e instituciones sociales en la definición y actualización de los propósitos y objetivos de desarrollo del país, expresados en los planes estratégicos nacional, regionales y locales” (TORRES, 2008).

La finalidad del Subsistema de Participación Ciudadana en la Planificación Pública, es promover la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los diversos planes sectoriales y territoriales que se elaboren en los tres niveles de gobierno, articulados al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Desarrollo del país. Da lugar a la asunción social de responsabilidades públicas, conjuntamente con el ejercicio de los derechos ciudadanos encaminados al fortalecimiento de la cogestión pública.

De esta manera, la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas se convierte en un instrumento de control social y político del Estado, por parte de la sociedad, cuando se abre la posibilidad de que la ciudadanía establezca los criterios y parámetros que orientan la acción pública.

Así mismo, el control social se convierte en mecanismo de participación ciudadana cuando apunta a lo sustancial de las políticas públicas, para corregir cualquier desvío y responsabilizar a los agentes políticos de su ejercicio antes y durante la implementación de las políticas públicas; es decir, cuando interviene

en el ciclo de las políticas públicas teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo.

4. ALGUNAS REFLEXIONES.

En la actual coyuntura que vivimos, no hay que olvidar que los grandes desafíos para América Latina, son la consolidación de la democracia, la pobreza y la desigualdad, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos/as con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público y erosionan la inclusión social. Se debe combatir la pobreza y la desigualdad, con los instrumentos de la democracia, para crear las bases de cohesión y estabilidad social, que son requisitos del crecimiento económico.

En el país resulta importante incorporarse a los esfuerzos de participación ciudadana, a fin de consolidar la democracia, como un proceso consistente en lograr que las instituciones y las diversas autoridades sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Es decir, asegurar que el poder en todos los niveles del gobierno se estructure y distribuya de tal forma que den voz y participación real a los grupos tradicionalmente excluidos y provea los mecanismos por los cuales los líderes políticos, empleados y otros actores estén obligados a rendir cuenta de sus acciones.

No podemos mantenernos al margen de los constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Por ello resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad.

En este contexto, la gestión pública debe propender a profundizar y elevar la calidad de su desempeño y afirmarse como principal protagonista del proceso de producción de políticas públicas, desde una perspectiva estratégica congruente con el plan nacional.

De esta manera, se retomaría el concepto de gestión por resultados utilizado por Marcos Pedro Makón, como “el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad” (MAKÓN, 2000)

Nos gustaría añadir también que, los diversos niveles de gobiernos deben demostrar que trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a sus necesidades reales y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen.

Por otra parte, si bien constituye un hito la creación desde el gobierno de un subsistema de participación ciudadana, es importante considerar que no basta con disponer de instrumentos legales, técnicos, sino hay que definir instancias claras, evitar duplicidad de funciones, definir presupuestos, disponer de canales apropiados de coordinación, decisión y el personal adecuado, que se traduzcan en resultados concretos hacia la población. En suma, demostrar permanentemente una voluntad política destinada a profundizar la democracia y el ejercicio de la ciudadanía plena.

Ahora bien, en tanto la gestión del gobierno apunta a la construcción de una democracia real (como proyecto que se resuelve y se construye en el contexto de la lucha política y no solamente del debate parlamentario), el tema de la participación ciudadana tiene una relevancia particular.

Bajo esta nueva concepción de la participación se puede impactar fundamentalmente en el aumento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad, para influir en las políticas de sus gobiernos y en las políticas gubernamentales de carácter nacional. Así mismo, se posibilitará una apertura en los gobiernos para dialogar, ir a consensos, acuerdos. El hecho que la rendición de cuentas y las veedurías ciudadanas sean mecanismos permanentes devuelve a los gobiernos su verdadero sentido de servicio a la sociedad y de cumplir con el mandato que les fuera otorgado.

Podemos decir que se han abierto las opciones para la participación ciudadana en todas las formas y en los niveles de la vida pública, dando a la ciudadanía la capacidad de incidir en la toma de decisiones de todos los asuntos de interés público. Por consiguiente, se trata de un cambio radical que complementa la democracia representativa con nuevas formas de participación social; se abre la ruta para una democracia efectivamente participativa.

5. BIBLIOGRAFIA

Barrera, Augusto (Coordinador) (1999), Ecuador: un modelo para (des)armar, CIUDAD, Quito.

Calderón, Fernando, y otros (1996) Las marcas culturales: problema y potencial, en *Esa Esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad, pps. 61-98

Corporación de Estudios y Promoción Social Integral, CEPSI (1999), Guías Metodológicas de Capacitación en Salud, Medio Ambiente y Participación Ciudadana, Quito, mimeo

Flor, Eulalia, Montúfar, Verónica (2001), Sistematización del Proyecto de Agua Potable Regional Jatunpamba, FOES, CEPSI, 2001, Quito

Flor, Eulalia (2002), Participación y Fortalecimiento Local: Saquisilí, PUCE, Quito.

Flor, Eulalia (2009) "Planificación y desarrollo de instrumentos para mejorar la implantación del Sistema de Gestión Participativa en los barrios del Distrito Metropolitano de Quito" en *Quito, desarrollo para la gente. Tomo I. Región. Gestión. Ambiente. Economía. Participación*, Corporación Instituto de la Ciudad de Quito, Quito.

Gobierno Nacional de la República del Ecuador. SENPLADES, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana. Resumen Ejecutivo, Quito

Grupo Democracia y Desarrollo Local (1999), Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local, RIAD, Ediciones Abya Yala, Quito

COMUNIDEC, TERRANUEVA, IEE, APN, ABYA YALA, 1999 (Coautora).

Makón, Marcos Pedro (2000), El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 - 27 Octubre.

Ojeda Segovia, Lautaro (2000), La Descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso, CEPLAES, Ediciones Abya-Yala, Quito.

Ortiz Crespo, Santiago (1998), Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado, Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, UASB, Quito

Sánchez-Parga, José (1995), Lo Público y la Ciudadanía en la construcción de la democracia, ILDIS, 1995.

República del Ecuador (1998), Constitución Política de la República de 1998, biblioteca virtual Miguel de Cervantes.

República del Ecuador (2008), Constitución 2008, Nace la Patria que Queremos, Quito.

Torres, Víctor Hugo (2008) El Subsistema de Participación Ciudadana en la Planificación Pública, Informe de Consultoría, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Subsecretaria de Reforma Democrática del Estado, mimeo, Quito.

UNICEF (1996), De la Mano con la Comunidad. Sistematización de las Experiencias del Programa Subregional Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza, PROANDES, Quito, Ecuador.

RESEÑA BIOGRAFICA

Candidata doctoral en Estética, Valores y Cultura, Universidad de los Países Vascos; Socióloga, Universidad Católica del Ecuador, Quito; Postgrado en Administración Funcional, Especialista en Gerencia para el Desarrollo, INCAE, Managua; Maestría en Administración de Empresas, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito;

Actualmente se desempeña como Docente-Investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede, Ecuador, en la que dirige el Programa Regional Amazónico en Derechos y Gestión Territorial, es coordinadora académica de la Especialización en Gerencia Social y en la Maestría de Gerencia para el Desarrollo.

Adicionalmente es consultora del BID, Cooperación Alemana (DED, Inwent, Konrad Adenauer), PNUD, OLAGI, UNICEF, Red Interamericana para la Democracia, SENPLADES, Cruz Roja Suiza, FENOCIN entre otros. Apoya con programas de capacitación y formación a un gran número de Juntas Parroquiales, gobiernos locales alternativos, organizaciones sindicales e indígenas.

Universidad Andina Simón Bolívar, UASB

Dirección: Toledo 2280, Quito- Ecuador

<http://www.uasb.edu.ec>

eflor@uasb.edu.ec

Teléfonos: 593-2- 3228031, 3228032 ext. 1705

Fax: 593-2 3228426

RESUMEN

A partir del discurso popularizado en las últimas décadas, respecto al rol de Estado y la concepción de ciudadanía, en el cual a partir de una reducción del Estado, privatización de servicios, se quería hacer efectiva la Modernización; la participación estuvo exclusivamente ligada a la administración o gestión de servicios y actividades públicas en la perspectiva de que éstos pasaban al sector privado (y por ende a los sectores más desfavorecidos), bajo el supuesto de que esto les haría más eficientes, más transparentes, y permitiría a lo/as ciudadano/as asumir un rol protagónico, activo y responsable, que antes no tenían.

De esta manera este discurso circunscribió, la participación a la esfera administrativa; sin embargo, en la práctica, la participación ha permitido, especialmente a nivel local, superar esta adscripción y junto al debate de la ciudadanía ha derivado en un esfuerzo por alcanzar niveles políticos. Es decir,

más que clausurar el debate político sujetando a lo/as ciudadano/as a una esfera instrumental con la pretensión de despolitizarlos ha reforzado la participación política y ha posibilitado avanzar hacia formas de participación política que, más allá de la privatización y la misma cogestión, suponen la construcción de nuevas formas de relación pública, a través de las cuales es posible enfrentar los problemas que emanan de la pobreza, la exclusión social y la dominación política.

En el Ecuador a partir de 1996, aparecen formas de participación diversas, gestadas desde los gobiernos locales indígenas, las mismas que han ido adquiriendo fuerza y asidero a nivel constitucional y en la propuesta del actual gobierno del Presidente Correa, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 y 2010 y en su proyecto de reforma constitucional.

Así, en la Nueva Constitución aprobada en el 2008, el tema de la participación ciudadana es un eje transversal: no ha existido en la historia republicana del Ecuador una Constitución que otorgue tal prioridad al papel de la ciudadanía en la vida democrática y en la gestión y control de los asuntos públicos.

Por otra parte, el actual gobierno al plantear una ruptura con el discurso dominante, recupera una visión de desarrollo basada en el buen vivir; además de los novedosos postulados teóricos crea el subsistema de participación ciudadana.

De esta manera, se abren las opciones para la participación ciudadana en todas las formas y niveles de la vida pública, dando a la ciudadanía la capacidad de incidir en la toma de decisiones de todos los asuntos de interés público. Los cambios en la gestión de las instituciones públicas deben permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la ciudadanía y que ésta pueda ejercer la vigilancia a la gestión pública. Estamos frente a un cambio radical que complementa la democracia representativa con nuevas formas de participación social; se abre la ruta para una democracia efectivamente participativa.