

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho

Mención en Derecho Constitucional

**Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales frente al ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana y su relación con la formulación de las políticas públicas locales. Análisis en las parroquiales rurales Tres de Noviembre, Pimocha y Gonzalo Pizarro**

Paúl Bolívar Jaramillo Jaramillo

Tutor: Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo

Quito, 2018



***Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis***

*Yo, Paúl Bolívar Jaramillo Jaramillo, autor de la tesis intitulada “Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales frente al ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana y su relación con la formulación de las políticas públicas locales. Análisis en las parroquiales rurales Tres de Noviembre, Pimocha y Gonzalo Pizarro”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.*

- 1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.*
- 2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.*
- 3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.*

*Fecha: 06 de junio de 2018*

.....

*Paúl Bolívar Jaramillo Jaramillo*

## RESUMEN

El presente trabajo investigativo se orienta a verificar el ejercicio del derecho constitucional de la participación ciudadana aplicado para la formulación de las políticas públicas locales en el nivel parroquial rural, considerando para ello tres casos concretados en la revisión de las parroquias rurales: Tres de Noviembre, Pimocha y Gonzalo Pizarro, cuestión relevante toda vez que con la puesta en escena de la Constitución de la República de 2008 se institucionalizan los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales como nivel de gobierno independiente, dotado de autonomía política, administrativa y financiera, con presupuesto anual y competencias exclusivas.

La actividad institucional de los gobiernos parroquiales rurales se creería que es marginal al manejarse una concepción equivocada de ellos, en tanto como *parroquias rurales* disponen de una asignación presupuestaria exigua y de una estructura orgánico funcional mínima, situación exacerbada si se añade la escasa formación política y académica de sus autoridades.

Existe la percepción generalizada de que no se produce un aporte significativo de la ciudadanía dentro de los gobiernos parroquiales coadyuvante a la planificación del desarrollo local y de la formulación de políticas públicas. Sin embargo, con este estudio se visibiliza y confirma el rol protagónico de la ciudadanía y sus autoridades en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la parroquia, con la propuesta de agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales conforme el reconocimiento normativo, contrastado con la realidad heterogénea de cada parroquia rural.

Con este trabajo investigativo se ha pretendido estudiar y comparar tres de los gobiernos parroquiales rurales más representativos, para conocer sus realidades y particularidades a la hora de examinar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y la formulación de las políticas públicas locales, cómo se organizan, quienes participan, qué planes programas y/o proyectos ejecutan, y frente a todo ello, la legitimidad de estos procesos que tienen como mandante soberano al pueblo.

## ***Dedicatoria***

*A mi esposa e hijos:*

*A mí amada esposa y mis tres hijos (Josué, Valentina y Nicolás), por llenar mi vida de felicidad, por el apoyo incondicional, la paciencia y la confianza brindada.*

*Pese al tiempo y las distancias que ha tocado vivir, que fueron situaciones muy difíciles, al final el regocijo es grande por la recompensa académica. Todo el esfuerzo dado, con la gracia de Jehová-Dios, trae los resultados esperados en el momento apropiado, y eso hace grande al ser humano.*

*A mis padres, hermanos, tíos y primos:*

*A mis padres, por el apoyo incondicional, la paciencia y la confianza brindada.*

*A mis hermanos, tíos y primos, por los ánimos brindados desde las distancias. El apoyo de la familia es y será el motor de empuje para crecer como persona.*

## ***Agradecimientos***

*Merecen mi mayor agradecimiento y gratitud, los y las profesoras del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. En particular, quisiera destacar mi gratitud con mi director de tesis, el doctor Juan Carlos Mogrovejo, a mis amigos y compañeros de maestría, que, a pesar del tiempo transcurrido y las distancias, no he olvidado la amistad sembrada desde las aulas. Merece también mi agradecimiento y respeto al doctor Alberto Narváez, por su apoyo y don de gente.*

## **Tabla de contenido**

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo Primero.....</b>	<b>16</b>
<b>La Participación Ciudadana.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1. Democracia. Etimología y concepto.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2. Métodos de democracia .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2.1. Democracia Deliberativa.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2. Democracia Comunitaria.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.3. Democracia Participativa .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.4. Democracia Representativa .....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.5. Democracia Directa .....</b>	<b>25</b>
<b>1.2.6. Democracia Intercultural .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3. Marco normativo sobre el ejercicio de la participación ciudadana en el Ecuador .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3.1. Constitución de la República del Ecuador .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) .....</b>	<b>31</b>
<b>1.3.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....</b>	<b>32</b>
<b>1.3.4. Principio de competencia .....</b>	<b>35</b>

<b>1.4. Componentes de la Participación Ciudadana.....</b>	<b>38</b>
<b>1.4.1. Planificación.....</b>	<b>38</b>
<b>1.4.2. Gestión.....</b>	<b>40</b>
<b>1.4.3. Control público.....</b>	<b>42</b>
<b>1.5. Sistema de Participación Ciudadana.....</b>	<b>45</b>
<b>1.5.1. Asambleas comunitarias y ciudadanas.....</b>	<b>47</b>
<b>1.5.2. Asambleas parroquiales rurales.....</b>	<b>48</b>
<b>1.5.3. Asamblea ciudadana plurinacional e intercultural.....</b>	<b>48</b>
<b>1.5.4. Mecanismos de participación ciudadana.....</b>	<b>49</b>
<b>1.5.5. Los consejos locales de planificación.....</b>	<b>50</b>
<b>Capítulo Segundo.....</b>	<b>53</b>
<b>Políticas Públicas en los Gobiernos Parroquiales Rurales.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1. Desarrollo histórico de los Gobiernos Parroquiales Rurales.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1.1 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.....</b>	<b>53</b>
<b>2.1.2. Constitución de la República del Ecuador de 2008.....</b>	<b>55</b>
<b>2.1.3. Análisis comparable de creación de las parroquias rurales.....</b>	<b>57</b>
<b>2.2. Gobierno y Estado. Etimología y Concepto.....</b>	<b>59</b>
<b>2.2.1. Gobierno.....</b>	<b>59</b>
<b>2.2.2. Estado.....</b>	<b>60</b>

2.3. Políticas Públicas .....	61
2.2.1. Enfoque constitucional y legal .....	62
2.4. Función de la política pública en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.....	64
2.5. Componentes de la política pública .....	66
2.4.1. Componente político .....	66
2.4.2. Componente administrativo .....	67
2.4.3. Componente social.....	68
2.5. Ciclo de las políticas públicas.....	68
2.5.1. Pasos para la formulación de las políticas públicas sectoriales...	70
2.6. Eficacia jurídica de las políticas públicas emanadas de los gobiernos parroquiales rurales.....	72
2.7. Análisis comparado.....	73
2.7.1. Constitución Política del Perú, 1993 .....	73
Análisis de la realidad del Perú según Raúl Hernández Asensio.....	75
2.7.2. Constitución Política de Colombia, 1991.....	76
2.7.3. Constitución Política de Uruguay, 1967 .....	77
2.7.4. Constitución Política de Venezuela, 2009 .....	77
Experiencias en Bogotá, Montevideo y Caracas según Schneider Cecilia y Welp Yanina.....	78



• Las Instituciones y la Participación Ciudadana Deliberativa.....	78
• Las Instituciones y la Participación Semirepresentativa.....	79
Capítulo Tercero.....	80
La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Análisis en los gobiernos parroquiales rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha.....	80
3.1. Metodología .....	80
3.2. Resultados.....	83
3.2.1. Objetivo 1.- Determinar si en la gestión administrativa que aplican los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, conforme al ejercicio de sus competencias y capacidad presupuestaria, han implementado un sistema de participación ciudadana.....	83
Análisis de la documentación .....	84
Entrevistas a las autoridades y representantes de las comunidades y organizaciones sociales.....	88
3.2.2. Objetivo 2.- Establecer si las organizaciones comunitarias, recintos, barrios y ciudadanía parroquial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, están cumpliendo con el ejercicio del derecho de participación ciudadana, <i>de manera protagónica</i> en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y la formulación de políticas públicas.....	89

<b>Análisis de la documentación .....</b>	<b>90</b>
<b>Entrevistas a los representantes de las comunidades y organizaciones sociales .....</b>	<b>92</b>
<b>3.2.3. Objetivo 3.- Identificar los planes, programas y/o proyectos que llevan a cabo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, dentro de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con los que se pone en evidencia las políticas públicas sectoriales dispuestas al servicio del ciudadano rural. ....</b>	<b>95</b>
<b>3.2.4. Objetivo 4.- Evaluar el nivel de participación ciudadana en las parroquias rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro para determinar si existe o no verdadera participación. ....</b>	<b>97</b>
<b>Parroquia de Pimocha .....</b>	<b>97</b>
<b>a) Resultado de las autoridades.....</b>	<b>97</b>
<b>b) Resultado de la ciudadanía.....</b>	<b>97</b>
<b>c) Cuadro de resultados .....</b>	<b>98</b>
<b>Parroquia Tres de Noviembre.....</b>	<b>98</b>
<b>a) Resultado de las autoridades.....</b>	<b>98</b>
<b>b) Resultado de la ciudadanía .....</b>	<b>98</b>
<b>c) Cuadro de resultados .....</b>	<b>99</b>
<b>Parroquia de Gonzalo Pizarro .....</b>	<b>100</b>
<b>a) Resultado de las autoridades.....</b>	<b>100</b>
<b>b) Resultado de la ciudadanía .....</b>	<b>100</b>

c) Cuadro de resultados .....	100
Capítulo Cuarto .....	102
Discusión, limitaciones, conclusiones y recomendaciones.....	102
4.1. Discusión .....	102
4.1.1. Objetivo 1 .....	102
4.1.2. Objetivo 2 .....	104
4.1.3. Objetivo 3 .....	107
4.1.4. Objetivo 4 .....	109
4.2. Limitaciones .....	110
4.3. Conclusiones .....	111
4.3.1. Conclusión general del estudio.....	111
4.3.2. Conclusiones específicas .....	112
4.4. Recomendaciones .....	116
Bibliografía.....	118

## Índice de tablas

Cuadro 1.....	98
Cuadro 2.....	99
Cuadro 3.....	100

## INTRODUCCIÓN

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales (GADPR's), creados con la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, son entidades de derecho público con personería jurídica, autonomía política, administrativa y financiera,<sup>1</sup> que pertenecen al régimen autónomo descentralizado.<sup>2</sup> Poseen una estructura administrativa básica,<sup>3</sup> compuesta de cinco dignidades de elección popular (presidente, vicepresidente y tres vocales -que podría variar dependiendo del número de habitantes en la parroquia- y, un/a secretario/a – tesorero/a),<sup>4</sup> con competencias exclusivas y un presupuesto anual otorgado por el Estado central a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los GADPR's, con su estructura básica, deben implementar un sistema de participación ciudadana que se regula por acto normativo,<sup>5</sup> para elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT),<sup>6</sup> y formular las políticas públicas locales. Así, la participación ciudadana en este nivel de gobierno está llamada a cumplir un papel de gran relevancia, entre otros asuntos, en la definición de las políticas públicas locales,<sup>7</sup> para orientar el efectivo ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República en busca de conseguir una sociedad más organizada, con una cultura de respeto al cumplimiento del marco jurídico vigente y en observancia de los principios de democracia y de solidaridad.

El presente trabajo investigativo aporta con elementos que permiten conocer el nivel de cumplimiento de la normativa sobre la participación ciudadana en el ámbito parroquial rural en la toma de decisiones y en la gestión pública acorde con las competencias de estos gobiernos, considerándose para el efecto un estudio en tres

---

<sup>1</sup> *Constitución de la República del Ecuador [2008]*, tít. V, “Organización Territorial de Estado”, cap. primero, “Principios generales”, art. 238, publicado en el Registro Oficial, de 20 de octubre de 2008. En adelante se cita esta Constitución como CRE.

<sup>2</sup> CRE, art. 255.

<sup>3</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, publicado en Registro Oficial Suplemento 303, de 19 de octubre de 2010, art. 338, inciso tercero. En adelante se cita este Código como COOTAD.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*, art. 304.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, art. 67 letra b), art. 70 letra e), y art. 304 letra b).

<sup>7</sup> *Ibíd.*, art. 304 letra d).

parroquias rurales: Tres de Noviembre (cantón La Joya de Los Sachas, provincia de Orellana); Pimocha (cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos); y, Gonzalo Pizarro (cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos), que se centra en la verificación de su concurso en la formulación de políticas públicas locales. Si se observa el contexto general, con más de 820 parroquias rurales, resulta complejo contar con un estudio amplio de todos o la mayoría de los GADPR's, por lo que se ha considerado hacerlo de manera acotada con la referencia de tres experiencias concretas, en un ejercicio que, de manera general, expone los rasgos propios de la realidad parroquial rural en el Ecuador respecto de la participación ciudadana en cuestiones de interés público.

Este trabajo pretende ser un aporte a la academia en la medida en que brinda un diagnóstico al modelo de gestión aplicado por los gobiernos parroquiales rurales sobre el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas locales, poniendo en evidencia el nivel de cumplimiento del mandato constitucional por el cual los ciudadanos, en forma individual y colectiva, deben participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la 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.

Con lo expuesto, el esquema bajo el cual se presenta esta investigación da cuenta de un primer capítulo sobre la *participación ciudadana*, en el que se pasa revista conceptual de categorías como democracia, métodos, el marco jurídico que lo regula, y la jurisprudencia nacional en cuanto a casos análogos. Se analiza los componentes de la participación ciudadana (planificación, gestión y control público), para culminar el capítulo con el sistema de participación ciudadana, que comprende las asambleas parroquiales, comunitarias y ciudadanas, los mecanismos de participación y los concejos de planificación parroquial.

El segundo capítulo que trata de las *políticas públicas locales*, y especialmente las de orden parroquial rural, abarca definiciones relativas a gobierno, Estado y políticas públicas, su enfoque constitucional y legal, la función de las políticas públicas en los gobiernos parroquiales rurales, los componentes de la política pública (en lo político,

administrativo y social); el ciclo y pasos para la formulación de las políticas públicas; y, finalmente, la revisión conceptual atinente a la eficacia jurídica de las políticas públicas emanadas desde los gobiernos parroquiales rurales.

El tercer capítulo comprende el *análisis de casos*, con un fuerte agregado en investigación de campo, que se sustenta principalmente en la extracción de información mediante entrevistas a las autoridades parroquiales y a la ciudadanía, complementado con la revisión de documentos derivados de la gestión pública parroquial rural sobre la implementación de un sistema de participación ciudadana y de convenios para la ejecución de planes, programas y proyectos. Incluye también información entregada por dirigencia comunitaria y organizaciones sociales de base, identificando con ello el grado de participación ciudadana en los asuntos públicos de competencia parroquial rural.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivan de los resultados obtenidos en la investigación realizada.

## Capítulo Primero

### La Participación Ciudadana

La participación ciudadana según el autor Pablo Ospina Peralta consiste en los “mecanismos por los cuales los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos son convocados para influir en la toma de decisiones del poder público”.<sup>8</sup> Aquella definición implica el derecho que tienen las personas en participar e influir en las decisiones de la administración pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD’s), a través de los mecanismos de la participación que están regulados en la Constitución y la ley.

El presente trabajo investigativo centra la atención en el derecho de la participación ciudadana aplicado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, convirtiéndose este nivel de gobierno, en defensores de la participación, ya que en las parroquias rurales es donde empieza la dinámica de la participación entre autoridades locales y ciudadanía. Entre las virtudes de la institucionalidad parroquial rural, está la capacidad de reconocer situaciones imprevistas, a veces controlarlas, y a veces sacar partido de ellas para innovar,<sup>9</sup> a través de los mecanismos de la participación ciudadana. A continuación inicio el capítulo con algunas definiciones de democracia.

#### 1.1. Democracia. Etimología y concepto

Para el autor Guillermo Cabanellas, el término democracia “procede del griego *demos* [que significa] pueblo, y *cratos* [que significa] poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada [...]. [Esta] democracia se concibe como una

---

<sup>8</sup> Pablo Ospina Peralta, “La participación ciudadana en Ecuador”, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador (UASB-E), Participación, (2009-2012), 147 (<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4126/1/Ospina-La%20participacion.pdf>)

<sup>9</sup> Romeo Grompone, “Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú”, en Patricia Zárate Ardela, editora, *Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*, (Lima: Instituto de Estudios Peruanos – IEP, 2005), 193.



forma de Estado dentro del cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la organización del Poder público, sino también en su ejercicio”.<sup>10</sup>

En el ámbito local, la democracia es un sistema político, organizado, donde interactúan el poder político, ejercido por las autoridades del gobierno parroquial rural (presidente, vicepresidente y vocales), y el poder ciudadano, ejercido por las personas que intervienen en la toma de las decisiones de la administración pública local, a través de los distintos mecanismos de la participación ciudadana. Para Giovanni Sartori, este sistema se denomina *democracias modernas*, que “son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder”.<sup>11</sup>

Para el autor Diego Renato Salazar, define a la democracia como el “sistema político en que el gobierno es ejercido por el pueblo. La democracia exige un amplio sistema de participación popular y una implicación de consecuencias políticas, económicas y sociales”.<sup>12</sup>

Miguel Carbonell aborda a la democracia como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) donde se establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.<sup>13</sup> “Es una forma de organización política para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes[.] Con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los

---

<sup>10</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III D – E, 25ª ed., (Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L, 1997), 80.

<sup>11</sup> Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política”, en Miguel Carbonell, compilador, *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, (D.R. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), (México, D.F., 2005), 21.

<sup>12</sup> Diego Renato Salazar, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, (Bogotá: Librería del Profesor, 1987), 61.

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario de Derecho Constitucional*, en Miguel Carbonell, Coordinador, 3ª ed., (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa, 2000), 314.

miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente”.<sup>14</sup>

La democracia en las parroquias rurales es evidente y natural. Evidente, porque existe la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno parroquial y, natural, porque la participación responde a valores cívicos y políticos, que lo que buscan, es una mejoría para su comunidad y/o recinto.

Para que un sistema político sea democrático debe estar constituido por varios elementos –según Robert Dahl– que son: 1) Funcionarios públicos electos; 2) Elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) Derecho a ocupar cargos públicos; 4) Libertad de expresión; 5) Acceso a fuentes alternativas de información; 6) Autonomía de las asociaciones; y, 7) Ciudadanía inclusiva.<sup>15</sup>

El artículo 1 de la Constitución de la República, al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende colocar al ser humano y a la democracia en el centro de todo el accionar del Estado. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal. De ahí que, se establezca en el artículo 11, numeral 9 -El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución-.<sup>16</sup>

## **1.2. Métodos de democracia**

Es necesario reflexionar que el “desarrollo de la democracia se extiende a la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, etc. La democracia tiene el carácter de ser universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de la política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y, sea por lo

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, 315.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, 318 - 9.

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional de Buen Vivir 2013 – 2017*: 25, <[https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017)>

tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”.<sup>17</sup> A continuación se citan algunos métodos de democracia donde existe el elemento más importante en cada una de ellas, que es la participación ciudadana.

### **1.2.1. Democracia Deliberativa**

La democracia deliberativa se ejerce “[...] cuando los grupos sociales se reúnen para ejercer su derecho a la participación en la adopción de decisiones, mediante el diálogo, el debate y la deliberación, en la que cada participante presenta sus argumentos [el mismo que] deberá tener una actitud flexible, a fin de poder modificar sus opiniones y puntos de vista, en la medida en que las opiniones, justificaciones y argumentos de los otros participantes puedan ser más razonables y permitan llegar a adoptar la mejor decisión que tenga por finalidad la consecución de la justicia”.<sup>18</sup>

Hablar de democracia deliberativa es hablar de un proceso de deliberación y consenso entre participantes, estos pueden ser organizaciones de base, comunidades, recintos, y ciudadanía en general, que debe tener lugar en condiciones en las que sea posible evaluar cuán convincentes son los argumentos dados.

El proceso deliberativo lleva adherido consigo un requisito que es el de cumplir las condiciones para justificar que los resultados obtenidos sean *racionalmente aceptables*, como: “1) Incluir toda la información disponible (sobre los temas relevantes, los diferentes puntos de vista, los argumentos en contra y a favor, etc.); 2) Satisfacer condiciones de publicidad y transparencia. Para ello tiene que garantizar inclusión [...] simetría y reciprocidad entre los participantes [...] ausencia de coerción o

---

<sup>17</sup> Colombia: Corte Constitucional, [Sentencia sobre la participación ciudadana como derecho fundamental, confirmando los fallos del Tribunal Superior de Cundinamarca -Sala Laboral-, y la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-, dentro de la Acción de Tutela, interpuesta por Camilo Augusto Poveda Quintana Personero Municipal de Nemocón y otros contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca]. Referencia: Sentencia C-522 de 2002, MP, dentro de la Sentencia T-123/09, 24 de febrero de 2009, <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-123-09.htm>>

<sup>18</sup> Silvana Sánchez Pinto, “La participación social en el procedimiento legislativo y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010), 39-40.

distorsión [...] y libertad comunicativa; 3) Adoptar una actitud cognitiva genuina y, por tanto, que sean sinceros (es decir, que no tengan intenciones manipuladoras o de autoengaño), que estén abiertos a las críticas (o sea, que estén dispuestos a tomar en serio las objeciones de los demás) y que asuman sus responsabilidades comunicativas (que tomen en serio la exigencia de dar razones para justificar las opiniones expresadas)".<sup>19</sup>

Por otro lado, el proceso deliberativo “discurre sobre la doble vía de procedimientos formales parlamentarios y de procedimientos informales de la opinión pública, entre los cuales se establecen una interacción”.<sup>20</sup>

Para entender la doble vía de la política deliberativa Habermas recurre al modelo de esclusas elaborado por B. Peters en su libro: *La integración de las sociedades modernas*. Según el autor, los procesos de comunicación y decisión, del sistema político articulados en términos de Estado de Derecho se ordenan conforme a un centro-periferia, están estructurados por un sistema de esclusas y están caracterizados por dos clases de procedimientos. Si se quiere imponer con autoridad, las decisiones obligatorias tienen que conducirse por lo estrechos canales del ámbito nuclear. No obstante, la legitimidad de las decisiones depende de los procesos de formación de la opinión y de la voluntad en la periferia.<sup>21</sup> De ahí que, la importancia enorme que para Habermas representa *la opinión pública y la sociedad civil*.<sup>22</sup>

Al proceso deliberativo Habermas lo denomina “modelo normativo de democracia procedimental”,<sup>23</sup> que no es más que la *política deliberativa*; en resumidas, para Habermas “una democracia sin “universales de procedimiento”, como la

---

<sup>19</sup> Cristina Lafont, “Democracia y Deliberación Pública”, en Rodolfo Arango, editor, *Filosofía de la Democracia. Fundamentos Conceptuales*, (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes, 2007), 131-2.

<sup>20</sup> David Sobrevilla, “Democracia Representativa y Democracia Deliberativa: Reflexiones a partir de la Situación Peruana Reciente”, en Rodolfo Arango, editor, *Filosofía de la Democracia, Fundamentos Conceptuales*, (Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes, 2007), 415.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, 415-6.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, 416.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, 418.

separación de poderes, una pluralidad de partidos, un espacio público asegurado, un tribunal constitucional en actividad, etc., no es una genuina democracia.<sup>24</sup>

### 1.2.2. Democracia Comunitaria

Para Ramiro Ávila Santamaría, la democracia comunitaria “es el reconocimiento y valoración de todos los individuos, minorías y comunidades políticas excluidas, mediante el predominio de las decisiones e ideales que identifican y mantienen unidos a un grupo. Es clara la necesidad de satisfacer tres principios: *el principio de participación, el principio de interés y el principio de independencia*, estos principios se nutren por el ejercicio y la protección de derechos”.<sup>25</sup>

La democracia comunitaria “es una forma novedosa de democracia; con ella, se configura la democracia intercultural; en principio se relaciona con la aplicación de algunos de los derechos colectivos, es decir, el derecho colectivo de las comunas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y los pueblos montubios de constituir y mantener organizaciones que los representen en el marco del pluralismo y la diversidad política, y la obligación del Estado ecuatoriano de reconocer y promover todas las formas de expresión y organización”.<sup>26</sup>

Un claro ejemplo de *Democracia Comunitaria* se lo constata en el caso boliviano, donde no se requiere de normas escritas para su ejercicio, salvo decisión de las propias naciones o pueblos indígenas originarios campesinos. El Órgano Electoral Plurinacional reconoce y protege este precepto prohibiendo cualquier acción o decisión que atente contra el mismo. No se exigirá a estos pueblos y naciones la presentación de normativas, estatutos, compendios de procedimientos o similares,<sup>27</sup> siendo regulados estos pueblos de una manera eficaz mediante la costumbre, las culturas autóctonas del lugar, y los saberes ancestrales, en sintonía profunda con la naturaleza.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, 421.

<sup>25</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la constitución del 2008*, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Ediciones Abya-Yala, 2011), 178.

<sup>26</sup> Daniel González Pérez, “La democracia representativa, directa y comunitaria”, *La Hora Nacional* (Quito), 18 de junio de 2012, <<http://www.lahora.com.ec/noticias/show/1101348404#.VMcVtS4mGzZ>>

<sup>27</sup> Equipo de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Democracia representativa*, en la oficina de Bolivia, Gobernabilidad Democrática en Bolivia, <<http://www.gobernabilidad.org.bo/conceptos-constitucionales/democracia-comunitaria>>

La Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 95, inciso segundo, reconoce a la *democracia comunitaria*,<sup>28</sup> lo que significa, “[...] que el nuevo orden constitucional da un mayor desarrollo a los derechos sociales y los relaciona a la noción andino-amazónica de Sumak Kawsay o Buen Vivir. Como consecuencia, una de las responsabilidades de las personas consiste en la obligación de promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, lo que da cuenta de la primacía de lo colectivo sobre lo individual”.<sup>29</sup>

### 1.2.3. Democracia Participativa

Para Dieterich Steffan, la democracia participativa se refiere a “...la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación. [...] dicha capacidad no será coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y medios de comunicación”.<sup>30</sup> Es decir, el que participa no se vuelve funcionario, ni tampoco colaborador o interesado en obtener algún beneficio.<sup>31</sup>

El autor Boaventura de Sousa Santos, establece como clave de la democracia participativa, la participación directa de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas.<sup>32</sup>

En el Ecuador, la democracia participativa es un mandato que se encuentra citado en la Constitución de la República, artículo 95, que señala:

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

---

<sup>28</sup> CRE, art. 95, segundo inciso, señala que: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

<sup>29</sup> Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional de Buen Vivir 2013 – 2017*. Ibíd., 25.

<sup>30</sup> Heinz Dieterich Steffan, *Bases de la Democracia Participativa, Democracia Participativa*, 3ª ed., (Quito: Ediciones La Tierra, 2001), 136.

<sup>31</sup> Lothar Rast y Gloria Camacho, *Buenas prácticas en participación, Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*, (Quito: CENPLAES/DED, marzo 2008), 13.

<sup>32</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, (Madrid: Ediciones El Viejo Topo, 2003), 8.

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.

Esta democracia representa el derecho pleno, desinteresado y legítimo del ciudadano, en participar de forma activa en la toma de decisiones dentro de las instituciones públicas del Estado. La ciudadanía se vuelve un actor en el desarrollo de este derecho, ya que revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le imponen nuevas responsabilidades como miembros activos de la comunidad.<sup>33</sup>

Esta democracia se evidencia dentro de las parroquias rurales, a través de las *Asambleas Parroquiales*, donde interviene la ciudadanía en general y la dirigencia comunitaria conjuntamente con las autoridades para planificar el desarrollo de las comunidades; fortaleciendo la democracia además con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, conforme manda la Constitución de la República, en su artículo 100, numeral cuatro.<sup>34</sup>

#### **1.2.4. Democracia Representativa**

Para Guillermo Cabanellas, la democracia representativa aparece “en contraposición a la democracia directa, en el que los ciudadanos son gobernantes a la par, aquella otra en que los que gozan de derechos políticos, y específicamente del de sufragio, imposibilitados por su número u ocupaciones para ejercer de modo efectivo e inmediato el Poder, designan representantes”.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Colombia: Corte Constitucional, [Sentencia No. T-123/09, de 24 de febrero de 2009]. *Ibíd.*

<sup>34</sup> CRE, 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. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. 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”.

<sup>35</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III D – E, 25ª. (Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1997), 81.

La democracia representativa “es una forma indirecta de participar en el gobierno. El sufragio o el voto es la institución más importante de la democracia representativa. Al depositarlo, estamos eligiendo a las personas que conformarán el gobierno y, junto con ellas, decidimos por un programa de gobierno que creemos es el que mejor responderá a nuestros intereses. No gobernamos, pero si elegimos a nuestros gobernantes”.<sup>36</sup>

“En muchos países de Latinoamérica, la autoridad del gobierno local se elige por la vía directa. Todo ello forma parte de los mecanismos de la democracia representativa: elegimos a nuestros representantes ante el gobierno, a las personas que nos van a gobernar. Sin embargo, esto no significa que estemos ejerciendo el gobierno o tomando decisiones gubernamentales”.<sup>37</sup>

El modelo de democracia representativa enseña a organizarse y movilizarse desde una misma perspectiva, “produciendo formas propias de existencia social, liberadas de dominación, de discriminación racista/etnicista/sexista; produciendo nuevas formas de comunidad, como nuestra principal forma de autoridad política [...]. América Latina, fue el espacio original y el momento inicial de formación del capitalismo colonial/moderno. Hoy es, por fin, el centro mismo de la resistencia mundial y de la producción de alternativas contra este patrón de poder”.<sup>38</sup>

En el Ecuador, este modelo de democracia representativa nace desde un contexto constitucional, ya que es un mandato concebido desde la norma suprema como la Constitución de 2008, donde la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho ejercido a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.<sup>39</sup> Esto tiene una legitimidad amplia, ya que se

---

<sup>36</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Participación Ciudadana*, Módulo 2, Serie de Módulos Educativos, Publicación Coordinada por la Unidad de Información y Servicio, (San José de Costa Rica: Editorial de la IIDH, 1997), 31.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Aníbal Quijano, *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*, (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2009), 112-3.

<sup>39</sup> CRE, art. 95, inciso segundo.



ejerce con la garantía al derecho a la participación ciudadana, y se perfecciona con el derecho político al voto: obligatorio y facultativo.<sup>40</sup>

### 1.2.5. Democracia Directa

Para Guillermo Cabanellas, la democracia directa es aquella en la cual todos los ciudadanos concurren a las asambleas para la consulta del electorado y tratar vitales problemas de interés público, a través del referéndum o plebiscitos.<sup>41</sup> Este modelo de democracia directa, según el autor Gwénaël Le Brazidec, lo compara como “[...] un arma en contra de la burocratización y tecnocratización de la clase política que se ha alejado del pueblo por su selección (estudios, profesión, etcétera), su modo de vida y sus preocupaciones, hasta constituir una casta cerrada más proclive a defender sus propios intereses que los de sus electores”.<sup>42</sup>

Para Juan Jacobo Rousseau, la democracia “[...] jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad”.<sup>43</sup> De ahí, “la verdadera democracia sólo es posible bajo la forma directa”.<sup>44</sup>

Siguiendo al mismo Gwénaël Le Brazidec, los tipos de democracia directa son: *el plebiscito, el referéndum, y la iniciativa popular*; <sup>45</sup> que traducido al sistema normativo ecuatoriano significa que la participación ciudadana es un derecho que se

---

<sup>40</sup> Ibíd., art. 62. “Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.”

<sup>41</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Ibíd. 80.

<sup>42</sup> Gwénaël Le Brazidec, “Régimen Representativo y Democracia Directa: Hacia la Participación Política de los Ciudadanos”, en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas), 367.

<sup>43</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, (“s. 1.”: Editado por elaleph.com, 1999), 23, <<http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>>

<sup>44</sup> Gwénaël Le Brazidec, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Ibíd., 362.

<sup>45</sup> Ibíd.

ejerce a través del mecanismo de democracia directa,<sup>46</sup> mediante la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato.<sup>47</sup>

La iniciativa popular normativa se ejerce para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Debe contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.<sup>48</sup>

El referéndum por iniciativa popular para enmienda constitucional consiste en que “La ciudadanía, con el respaldo de al menos el ocho por ciento (8%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional, podrá proponer la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución, [...] siempre que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”.<sup>49</sup>

La consulta popular es un mecanismo directo de la participación ciudadana, que podrá ser convocado por el Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD’s) y por la propia ciudadanía. En el caso de los GAD’s, la convocatoria a consulta popular será con la decisión debidamente certificada de las tres cuartas partes de sus integrantes sobre temas de interés para su jurisdicción.<sup>50</sup>

El artículo 21, incisos primero y segundo de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), determina que “La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Las consultas populares solicitadas por los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos, a gasto público o a la organización político-administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo

---

<sup>46</sup> CRE, art. 95, inciso segundo.

<sup>47</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175, de 20 de abril de 2010. Art. 5. En adelante se cita esta Ley como *LOPC*.

<sup>48</sup> CRE, art. 103, primer inciso.

<sup>49</sup> LOPC, art. 13.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, arts. 19, 20 y 21.

de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”.<sup>51</sup>  
Precepto que guarda concordancia con el artículo 20, inciso segundo de la ley citada.

La consulta popular nace del mandato constitucional, el mismo que se legitima con el procedimiento conforme a la ley. Al respecto, en Sentencia No. T-123/09 de 24 de febrero de 2009, por *Acción de Tutela*, la jurisprudencia colombiana determina el alcance de la consulta popular bajo el respeto supremo de la Constitución y la ley. A continuación, se cita:

“[...] El alcance de la consulta popular y su carácter imperativo están supeditados al respeto de los preceptos constitucionales y a la observancia de las exigencias previstas en la ley que la regula. De esta manera la fuerza vinculante de una consulta popular debe ser interpretada en consonancia con la vigencia de los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución, por lo que, no todo llamado a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de interés local, puede concebirse en términos imperativos absolutos”.<sup>52</sup>

La consulta popular tiene vital importancia, ya que es un mecanismo de la participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo, sea de manera nacional o seccional (a nivel de GAD's), para que decida acerca de algún asunto central para el país. Está regulado por norma constitucional y legal. En sí, la consulta tiene mucha valía, porque es el ciudadano quién da la directriz para que las autoridades competentes tomen las decisiones atinentes al resultado de la consulta. Esto resalta el respeto a la democracia y al derecho a la participación ciudadana.

### **1.2.6. Democracia Intercultural**

El Estado Ecuatoriano, en su momento reivindicó muchos derechos con la *Constitución Política de la República del Ecuador* de 1998, como el integrar y fortalecer los derechos de *los indígenas y afroecuatorianos*, fortaleciendo la participación ciudadana, conforme lo señalaban los artículos 1, 83, 84, 85 y 224, con el reconocimiento de un Estado pluricultural y multiétnico.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> LOPC, art. 21.

<sup>52</sup> Colombia: Corte Constitucional, [Sentencia No. T-123/09, de 24 de febrero de 2009]. *Ibíd.*

<sup>53</sup> *Constitución Política de la República del Ecuador [1998]*, publicada en el Registro Oficial el 11 de agosto de 1998. “Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía

Con la expedición de la Constitución de Montecristi en el 2008, se ha dado un salto cualitativo con la proclamación del Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, según su artículo 1. Este cambio requirió de importantes transformaciones en el sistema político democrático, el modelo de crecimiento económico, los modos de apropiación del territorio y el reconocimiento de las diversas culturas. Se visualiza una interculturalidad que analiza las dimensiones culturales presentes en las relaciones sociales, sistemas institucionales y prácticas sociales, naturalizadas como supuestos en los regímenes políticos y sus consensos.<sup>54</sup>

Para Alberto Acosta, “la plurinacionalidad e interculturalidad nos remite a una noción de Estado conformado por naciones unidas por una identidad cultural, con un pasado histórico y sobre todo con una voluntad de integración a una patria que ha marginalizado a los pueblos indígenas y a los afroecuatorianos”.<sup>55</sup> Por ello, “con la declaratoria constitucional del Estado plurinacional se abre un camino, que sin duda será largo, para hacer realidad la plurinacionalidad, sustentada en la multiculturalidad y en la interculturalidad. Este esfuerzo deberá reflejarse en la construcción democrática, por ende, participativa, de cada una de las leyes que nacen de una carta constitucional”.<sup>56</sup>

---

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. El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley”; y, “Art. 83.- Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”.

<sup>54</sup> Miembros: Amnistía Internacional-Sección Peruana y otros, *Interculturalidad y Democracia*, Mesa de Interculturalidad. Propuesta de una agenda de políticas públicas hacia una democracia intercultural, (Lima: octubre 2010), <[http://www.psf.org.pe/xto/images/interculturalidad/octubre2010\\_Interculturalidad\\_y\\_democracia.pdf](http://www.psf.org.pe/xto/images/interculturalidad/octubre2010_Interculturalidad_y_democracia.pdf)>

<sup>55</sup> Alberto Acosta, *Plurinacionalidad, democracia en la diversidad*, (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2009), 19.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, 19-20.

### **1.3. Marco normativo sobre el ejercicio de la participación ciudadana en el Ecuador**

En el dimensionamiento e identificación del Ecuador como estado democrático a la vista de la proclamación consignada en el artículo 1 de la Constitución, conviene resaltar la normativa que regula el derecho de participación ciudadana.

#### **1.3.1. Constitución de la República del Ecuador**

El artículo 1 de la Constitución de la República, al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende colocar al ser humano en el centro de todo el accionar del Estado. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal. De ahí que se establezca en el artículo 11, numeral 9, un principio en cuanto a que –El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución–.

Además, “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”;<sup>57</sup> soberanía que se materializa con el derecho a la participación ciudadana, entendida ésta, como un principio y una garantía constitucional.<sup>58</sup>

La participación ciudadana se ejerce de forma individual y colectiva, su labor es protagónica en la toma de decisiones, la 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. Se orienta por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> CRE, art. 1, inciso segundo.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, art. 85.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, art. 95, inciso primero.

La participación ciudadana es un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.<sup>60</sup> Conforme al Art. 61 de la Constitución, los derechos de participación son: “Elegir y ser elegidos; participar en los asuntos de interés público; presentar proyectos de iniciativa popular normativa; ser consultados; fiscalizar los actos del poder público; revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular [...]”. Estos derechos representan también los derechos políticos de los ciudadanos.

La Constitución impone la obligación a todos los niveles de gobierno para que conformen instancias de participación con las autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionen regidos por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce de forma democrática para: elaborar los planes y las políticas locales; mejorar la calidad de la inversión pública; elaborar los presupuestos participativos; fortalecer la democracia con la rendición de cuentas; y, promover la participación ciudadana y la comunicación.<sup>61</sup>

La participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades constituye un principio, un derecho y una garantía constitucional. Esta triple dimensión denota un rol importante y protagónico que ahora tiene la ciudadanía frente al poder estatal, en la planificación y en la toma de decisiones, al menos desde el punto de vista de la norma principal, lo que en la práctica se puede observar con claridad dentro de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales al momento de: aprobar su presupuesto previo informe del Consejo de Planificación Parroquial Rural, mismo que está conformado por autoridades parroquiales rurales y la ciudadanía; de conformar comisiones de trabajo con la ciudadanía que deben ser presididas por una autoridad parroquial rural; y, en las asambleas parroquiales, las mismas que pueden ser ampliadas con toda la ciudadanía o, a nivel de representantes de comunidades, recintos o barrios, donde intervienen autoridades parroquiales y ciudadanos, dando a conocer sus necesidades y planificando su desarrollo.

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, art. 95, inciso segundo.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, art. 100.

Toda la actividad de los gobiernos parroquiales rurales con la ciudadanía es recogida, canalizada y aprobada por la junta parroquial, órgano de gobierno parroquial con facultad resolutoria y reglamentaria.

### **1.3.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana**

El Art. 1 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), establece como finalidad propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, para sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

El Art. 5 de la LOPC, entrega herramientas para, en democracia directa, hacer efectivo el derecho de participación ciudadana mediante los mecanismos como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato.

Para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; y, en el control social de todos los niveles de gobierno, tanto en el territorio nacional como en el exterior, conforme lo estatuye el artículo 29 de la LOPC.

En este orden, el Art. 56 de la LOPC establece las asambleas locales como espacios de participación ciudadana en cada nivel de gobierno -en este caso el parroquial rural-, en los cuales la ciudadanía toma parte activa en la deliberación pública de los temas de interés local, espacio para fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades, incidiendo de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, en la prestación de los servicios y, en definitiva, en la gestión de lo público. Se destaca así, de acuerdo con el artículo 64 de la LOPC, la participación ciudadana en cada nivel de gobierno para elaborar planes y políticas locales y

sectoriales; para mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; para elaborar presupuestos participativos; para fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, para promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

### **1.3.3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**

El Art. 64 letra c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), establece como función de los gobiernos parroquiales, implementar un sistema de participación ciudadana, en concordancia con el Art. 302 de la misma ley, que señala la finalidad de dicho sistema que consiste en deliberar públicamente sobre las prioridades, evaluar planes de desarrollo, elaborar presupuestos, generar mecanismos de coordinación para tratar temas específicos, fortalecer la democracia local, involucrar el desarrollo de niveles territoriales e impulsar mecanismos de formación para la ciudadanía activa.

El Art. 303 del COOTAD, señala que el derecho de participación se encamina al ejercicio de mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria; a la consulta previa antes de la expedición de normas, protagonismo ciudadano en la presentación de proyectos de resoluciones parroquiales; efectivizar el control social de los actos del gobierno parroquial.

El sistema de participación ciudadana se debe configurar conforme al Art. 304 del COOTAD, mediante acto normativo, al amparo del Art. 8 de la misma norma invocada. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del presidente del gobierno parroquial.

Otro de los mecanismos de la participación ciudadana es la conformación de la *Silla Vacía*, conforme al Art. 311 del COOTAD, al ordenar que: “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa,



civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado”.

El incumplimiento de la disposición señalada acarrea responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo, incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva, conforme a la ley, como lo establece el Art. 312 del COOTAD.

En este mismo plano, entre las atribuciones del ejecutivo del gobierno parroquial rural, según el Art. 70 letra e) del COOTAD, está: “Dirigir la elaboración del plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial [...] en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y la sociedad; para lo cual presidirá las sesiones del consejo parroquial de planificación y promoverá la constitución de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley”. Esta disposición, en la práctica no suele cumplirse a cabalidad por parte de las autoridades parroquiales, causando malestar en la ciudadanía. Como práctica generalizada, cuando el ejecutivo convoca de manera ampliada a la ciudadanía a una asamblea parroquial, lo hace únicamente para informar, mas no para ser partícipes en la elaboración de los planes, tal como expresa la norma.

Siguiendo la revisión, el Art. 128 del COOTAD, dispone que “El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional”. Por ende, para la ejecución de las competencias, es la ciudadanía la que contribuye a operar de manera adecuada cada una de ellas, primando así la transparencia y control de la corrupción o enfrentamientos partidistas que resultan inútiles al momento de servir a los mandantes.

En cuanto a la priorización del gasto, el Art. 238 del COOTAD dispone que las prioridades de gasto se establecerán desde las unidades básicas de participación recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo

descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. Esta asamblea local, entendida como máxima instancia de participación, define prioridades anuales de inversión en función de los lineamientos del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial. Todo lo cual debe procesar el ejecutivo e incorporar en los proyectos del presupuesto del gobierno parroquial.

En cuanto a la aprobación del anteproyecto del presupuesto, el Art. 241 del COOTAD ordena que éste sea “conocido por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, antes de su presentación al órgano legislativo correspondiente, y emitirá mediante resolución su conformidad con las prioridades de inversión definidas en dicho instrumento. La resolución de dicho organismo se adjuntará a la documentación que se remitirá conjuntamente con el anteproyecto de presupuesto al órgano legislativo local”. Reafirmando así que la labor institucional no les corresponde únicamente al ejecutivo, vocales y personal administrativo, sino que, refleja el producto de un trabajo conjunto, y en lo posible, consensuado con la población de la parroquia.

La participación ciudadana también se ve reflejada en el trabajo de la junta parroquial, pues el Art. 327 del COOTAD establece la obligación de conformar comisiones de carácter permanente, especial u ocasional, y técnicas. Teniendo la calidad de permanente la comisión de mesa, la de planificación y presupuesto y, la de igualdad y género. Estas comisiones se regulan e integran mediante acto normativo del gobierno parroquial, es decir, mediante resolución de la junta parroquial, de acuerdo a las realidades propias del territorio. Con respecto al inciso final del citado artículo: “Las juntas parroquiales rurales podrán conformar comisiones permanentes, técnicas o especiales de acuerdo con sus necesidades, con participación ciudadana. Cada una de las comisiones deberá ser presidida por un vocal del gobierno parroquial rural”. Lo dicho ratifica que la actividad del gobierno parroquial es una actividad en conjunto, es un trabajo en equipo que actúan el presidente de la junta, los vocales y la ciudadanía en general, cada uno con las atribuciones otorgadas por el COOTAD y la normativa reglamentaria interna.

La clave para el desarrollo rural está en activar los mecanismos de participación ciudadana. Cada gobierno parroquial es autónomo para establecer la manera cómo se ha de conformar, regular e integrar las comisiones, y los mecanismos de la participación ciudadana, para estructurar y consolidar el sistema de participación ciudadana, conforme manda la Constitución y la ley.

El gobierno parroquial rural mantiene una estructura administrativa mínima requerida para el cumplimiento de fines y el ejercicio de sus competencias, conforme lo señala el Art. 338, inciso tercero del COOTAD, siendo las cinco dignidades de elección popular más el/la secretario/a-tesorero/a. Con esta estructura y el escaso presupuesto asignado cabe preguntarse cómo podría cumplir el gobierno parroquial con sus funciones, competencias y fines. La clave para responder este interrogante se la encuentra en la colaboración de los habitantes de la parroquia como brazos operativos en la gestión pública, cuya voz y criterio asesor debe tomarse siempre en cuenta por las autoridades de la parroquia rural.

#### **1.3.4. Principio de competencia**

Para los autores Rafael Gómez y Ferrer Morant, en la diversidad de leyes de un Estado, cuando en la doctrina preconstitucional española se manejaban tres criterios: “el criterio jerárquico, en virtud del cual la norma de rango superior prevalecía sobre la inferior; el criterio temporal dentro de las normas del mismo rango, en virtud del cual la norma posterior derogaba a la anterior; y, finalmente, como excepción al criterio temporal, el criterio de la especialidad, en virtud del cual la norma general posterior no derogaba a la especial anterior salvo que lo dijera expresamente”.<sup>62</sup> Este esquema para los autores, resulta insuficiente para explicar las relaciones entre las diversas leyes del Estado prevista en la constitución, por lo que se vuelve importante acudir al principio manejado por la doctrina italiana, el –principio de competencia– que significa “cada tipo de Ley tendría reservado un contenido material en exclusiva por la Constitución, de

---

62 Rafael Gómez y Ferrer Morant, “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, Revista de Administración Pública N° 113, (mayo-agosto 1987), 17. En <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/16939.pdf> >

forma tal que la Ley de otro tipo que invadiera dicho contenido sería inconstitucional y, como tal nula”.<sup>63</sup>

“El principio de competencia sirve para explicar de forma acabada las relaciones entre las leyes cuando se da una diferenciación de actos (es decir, de sujetos u órganos, de procedimientos, de formas) y una correlativa separación de materias (por objetos regulados, o por territorio, o por uno y otro elementos juntos)”.<sup>64</sup>

Dentro del sistema jurídico ecuatoriano, las leyes (orgánicas y ordinarias) son expedidas por el órgano legislativo (Asamblea Nacional del Ecuador), cada tipo de ley tiene reservado un ámbito material determinado, lo que significa que cada ley regula su materia específica. Las leyes se encuentran en una posición de lateralidad, si una invade el contenido reservado de la otra, sería inconstitucional.<sup>65</sup>

A continuación, el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, determina lo siguiente:

“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

El inciso tercero del artículo 425 de la Constitución, rompe el principio de jerarquía, a través del principio de competencia, en materia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD’s), ya que prevalece la titularidad de sus competencias exclusivas, frente a cualquier otro tipo de ley.

El ámbito reservado que regula la materia específica de las GAD’s, es la norma denominada *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y*

---

63 *Ibíd*em

64 *Ibíd.*, 19.

65 *Ibíd*em

*Descentralización (COOTAD)*, la misma que, no sólo se vuelve una norma de carácter obligatoria e inmediata para los GAD's, sino que, le da la importancia de materia *especial*. Al otorgar la Constitución, la distinción de especial a las competencias exclusivas de los GAD's, que constan reguladas en el COOTAD, las demás leyes (orgánicas y ordinarias), actúan de manera colateral, siempre y cuando se vincule a la materia.

Por mandato del artículo 239 de la Constitución, el COOTAD es la norma que regula todo el régimen de los GAD's, por citar como ejemplo: la institucionalidad, su estructura político – administrativa, el régimen de competencias exclusivas y concurrentes, y su jurisdicción. Las demás leyes afines, infieren en varios temas específicos, dada su naturaleza de GAD's y, como entes que comprenden el sector público.

Se cumplen las palabras de los autores Rafael Gómez y Ferrer Morant, cuando manifiesta que, el principio de competencia sirve para explicar las relaciones entre las leyes, cuando se da una diferenciación de actos, por órganos y una correlativa separación de materias por objetos regulados, o por territorio, o por uno y otro elemento, juntos. Como muestra de aquello, está la interrelación de normas que existen en el presente estudio investigativo, dado el tema: “Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales frente al ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana y su relación con la formulación de las políticas públicas”, el COOTAD es la Ley principal, ya que es la norma que regula el régimen de los GAD's, y las demás Leyes, intervienen como normas afines a la materia, sobre la participación ciudadana, y las políticas públicas locales. De ahí, la Ley, dentro del ámbito de acción en el sector público, cumple su función específica, de regular de manera paralela en función de la materia, respetando principalmente el principio de competencia, establecido en la Constitución, sin desmerecer el principio de jerarquía.

Como conclusión de toda la exposición anterior, tomando las mismas palabras de los autores Rafael Gómez y Ferrer Morant, deviene que, “la función constitucional que cumple cada tipo de Ley, es un concepto que contribuye a solucionar los problemas que plantea nuestro complejo sistema de fuentes en el momento actual, en cuanto permite valorar la importancia relativa a cada tipo de Ley en el sistema jurídico,

concebido como un conjunto armónico, y, como consecuencia, determinar el valor relativo de cada una en relación con las demás. Desde esta perspectiva es posible, incluso, concebir los principios de competencia y de jerarquía, como una proyección técnica parcial del concepto de función constitucional, el cual sería de aplicación directa para solucionar problemas de relaciones entre leyes y ordenamientos, en supuestos que no pueden explicarse en virtud de tales principios”.<sup>66</sup>

## **1.4. Componentes de la Participación Ciudadana**

### **1.4.1. Planificación**

Para el autor Pedro Muñoz Amato, *planificar* “es el requisito primario y más elemental de la administración, que consiste precisamente en la ordenación sistemática de la conducta para la consecución de ciertos propósitos determinados. [...] El proceso de programar es parte indispensable de la función administrativa”.<sup>67</sup>

La Constitución de la República posiciona a la *planificación* como el medio para lograr los objetivos del Buen Vivir con equidad social y territorial, con la promoción de la igualdad en la diversidad, y garantizando el derecho de participación ciudadana de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza.<sup>68</sup>

La presencia del Estado en el territorio nacional, con una fórmula combinada de desconcentración y prestación de servicios públicos desde el Ejecutivo y descentralización de competencias hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ha aumentado visiblemente en el país. La descentralización exige el desarrollo de capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para asumir y gestionar adecuadamente sus competencias. De allí que, tanto la generación de redes de conocimiento, como el cambio de estructuras institucionales son requisitos fundamentales para consolidar verdaderos niveles de gobierno, capaces de planificar

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, 38.

<sup>67</sup> Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, (1954), 99, citado por Lucía Andrea Montesinos Jaramillo, “EL sistema nacional descentralizado de planificación participativa, en el marco de la Constitución de la República de 2008” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010), 24.

<sup>68</sup> CRE, art. 275.

estratégicamente sus territorios, de prestar servicios de calidad y de generar una adecuada articulación multinivel.<sup>69</sup> Queda en evidencia la importancia de la planificación como herramienta que permite potenciar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por los gobiernos autónomos descentralizados.

La planificación ocupa un lugar preponderante en la administración pública. Así, el Plan Nacional del Buen Vivir, conformado por doce objetivos, constituye el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de los recursos públicos, y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.<sup>70</sup>

De los 12 objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, está el primero que consiste en “*Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular*”,<sup>71</sup> que posee políticas estratégicas como: “1.7. Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos”, a través de la articulación de manera coherente a los distintos niveles de gobierno y a sus correspondientes instrumentos de planificación para alcanzar mayor eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado en el territorio; y, “1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad” a través de la implementación de mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la articulación del Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado, y mejorar los procesos de toma de decisiones.<sup>72</sup> Estos mecanismos de participación ciudadana están regulados en la ley, pero son aplicados de acuerdo al modelo de gestión y realidad de cada gobierno parroquial rural.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), canaliza la planificación local a través de los gobiernos parroquiales rurales, con la conformación de los *Consejos de Planificación Parroquial*. Estos Consejos están aprobados mediante

---

<sup>69</sup> Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017*. *Ibíd.*, 93.

<sup>70</sup> CRE, art. 280.

<sup>71</sup> Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017*. *Ibíd.*, 86.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

acto normativo, el mismo que está integrado por: 1) El presidente del gobierno parroquial; 2) Un representante de los demás vocales de la junta parroquial; 3) Un técnico Ad-honorem o servidor designado por el presidente del GAD parroquial; y, 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación.<sup>73</sup>

La participación ciudadanía juega un papel protagónico para el desarrollo, que desde lo local llega a constituirse como un principio *prima facie*.

La planificación en los gobiernos parroquiales rurales es ejercida a través de los mecanismos como son: las Asambleas Parroquiales y los Consejos de Planificación Parroquial, donde las autoridades y la ciudadanía convergen para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Estos mecanismos están regulados por los reglamentos internos propios del gobierno parroquial, conforme al modelo de gestión de cada gobierno parroquial. La planificación es un factor determinante en el desarrollo rural, que consta dentro de los PDOT parroquial rural, mismo que es aprobado por la junta parroquial,<sup>74</sup> en dos sesiones, en días distintos, sobre la base del cumplimiento de las funciones y competencias exclusivas del nivel de gobierno parroquial.

#### **1.4.2. Gestión**

La Constitución de la República en los artículos 61, 95 y 102 consagra el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos de interés público, para lo cual, las ciudadanas y ciudadanos en forma individual y colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y la *gestión de los asuntos públicos*, en el control popular de las instituciones públicas, la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Rol preponderante para la gestión de las autoridades de los gobiernos parroquiales rurales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es la ley de la materia que regula la labor administrativa de los niveles de

---

<sup>73</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, publicado en el Registro Oficial Suplemento 306, de 22 de octubre de 2010, art. 28. En adelante se cita este Código como *COPFP*.

<sup>74</sup> COOTAD, art. 67, letra b).



gobierno subnacional (GAD's). El COOTAD define a la *gestión*, como “la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector”.<sup>75</sup>

La gestión en los gobiernos parroquiales rurales consiste en el conjunto de procesos y comportamientos de las autoridades parroquiales, funcionarios, organizaciones sociales, dirigentes de las comunidades y/o recintos y ciudadanía interesada, que interactúan, ejecutan prácticas y confieren significado a las decisiones de las autoridades, para el logro de los objetivos institucionales. En la práctica, el resultado de la gestión de los gobiernos parroquiales rurales, es el nivel de cumplimiento de las competencias exclusivas, constante en una planificación, y la satisfacción de brindar un servicio público de calidad a la ciudadanía.

Para Norberto Bobbio, la participación de autoridades y ciudadanía lo considera como una democracia moderna, participación entre las autoridades y la ciudadanía considera como denomina *democracia real*, y sostiene que uno de los principales desafíos, “es el de las “promesas no mantenidas”, que no se han podido cumplir porque los obstáculos materiales existentes no sólo son técnicos sino específicamente políticos”.<sup>76</sup> De ahí, con toda razón, ratifico, que el cumplimiento de la gestión es un tema de voluntad política.

Las autoridades de los gobiernos parroquiales rurales son los que tienen la obligación de dar cumplimiento con las competencias exclusivas, con el apoyo de la participación ciudadana, al momento de planificar y gestionar concurrentemente las competencias exclusivas a través de las Asambleas Parroquiales. Entre las competencias está las de “Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno”.<sup>77</sup> En ese marco, los gobiernos locales deben ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de

---

<sup>75</sup> COOTAD, art. 116, último inciso.

<sup>76</sup> Cesáreo Rodríguez – Aguilera De Prat, “Norberto Bobbio y el futuro de la democracia”, Universitat de Barcelona, (Barcelona, 1997), ([https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1997/hdl\\_2072\\_1341/ICPS125.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1997/hdl_2072_1341/ICPS125.pdf))

<sup>77</sup> CRE, art. 267, numeral quinto.

otro nivel, conforme al modelo de gestión de cada sector, al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma, a través de la suscripción de un convenio.<sup>78</sup>

Para el Grupo FARO, la gestión de los gobiernos parroquiales rurales se sustenta en cuatro pilares fundamentales: 1) La funcionaria o funcionario público, debe ser considerado como lo que es, ser humano, y no como un insumo, midiendo su desempeño por los resultados obtenidos; 2) Poner atención a que la autoridad debe gerenciar de manera profesional la institución; 3) Involucrar e incorporar dentro de su gestión la *participación ciudadana* para transparentar su accionar; y, 4) Tomar en cuenta que, como sector público puede y debe ser competitivo, bajo la premisa de que, *lo público puede ser efectivo y eficiente*.<sup>79</sup>

Finalmente, la gestión de los gobiernos parroquiales rurales se traduce en la combinación de ambas democracias, la representativa y la directa. Según su naturaleza, la una es la voluntad de la autoridad parroquial, y la otra es el espacio limitado que tiene la ciudadanía para participar en la toma de decisiones, ya que está supeditado a la ley y a la voluntad política. Además, la combinación de ambas democracias, es para identificar un nuevo modelo de democracia, más real y creíble, que es la *democracia participativa*, que no lo contempla la Constitución en el artículo 95, ni mucho menos la ley. De ahí que, el problema de la participación ciudadana, para que exista un rol protagónico, sería de orden constitucional y legal.

### **1.4.3. Control público**

Para entender el control de las instituciones que comprenden el sector público, hay que ver desde tres perspectivas: la actuación por parte de las autoridades parroquiales, la participación ciudadana y, los órganos de control.

#### **a. Intervención de las autoridades parroquiales rurales**

---

<sup>78</sup> COOTAD, art. 126.

<sup>79</sup> Grupo FARO, “Políticas y Finanzas Públicas”, en *Gestión Política y Gobierno, Programa para el fortalecimiento de la Gestión Pública de los Gobiernos Parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito*, Diagonal Capítulo Ecuador – ASOJUPAR Q, (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008), 56.

Refiere a la facultad de control de las autoridades parroquiales, que consiste en la capacidad para velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.<sup>80</sup> En este sentido, los vocales de la junta parroquial, en la tarea de cumplir con sus atribuciones asignadas desde el COOTAD, deben fiscalizar las acciones del ejecutivo, ejerciendo la fiscalización y el control al cumplimiento de las resoluciones adoptadas en las sesiones de la Junta Parroquial y de Asamblea Parroquial, sobre la base de las competencias exclusivas. Además, del control en la administración de los recursos públicos de los gobiernos parroquiales rurales.

El artículo 177 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establece que “Las entidades y organismos del sector público divulgarán a la ciudadanía, la información financiera, presupuestaria y de gestión, sin perjuicio de presentar esta información a los respectivos órganos de fiscalización y control, de conformidad con la ley”.

#### **b. Intervención de la ciudadanía**

El segundo componente del control público es la intervención de la participación ciudadana en la toma de las decisiones y del control de la gestión pública de los gobiernos parroquiales rurales. Se refiere al derecho ciudadano que se ejerce de forma participativa a través de las Asambleas Parroquiales, para el control de la gestión parroquial rural. Todos quienes, de manera conjunta, autoridades y ciudadanía, acuerdan: revisar, analizar y valorar los procesos y resultados de la gestión institucional parroquial. Además de los otros espacios de control del poder ciudadano, como: la rendición de cuentas, las veedurías y los observatorios ciudadanos, que están regulados bajo resolución de la junta parroquial.

El Art. 302, incisos primero y segundo del COOTAD, determinan que, “la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en [...] el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y

---

<sup>80</sup> COOTAD, art. 116, inciso quinto.

de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Esta participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”.

El Art. 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana,<sup>81</sup> determina que “las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución”.

La Constitución de la República garantiza la participación de la ciudadanía en el control de la gestión de los gobiernos parroquiales rurales, a través de lo dispuesto en el artículo 95, en el 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 [...]”; siendo un derecho de la ciudadanía el actuar en todos los asuntos de interés público.

### **c. Intervención de la Contraloría General del Estado**

El Art. 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala que “la presente Ley tiene por objeto establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos”.

El Art. 5 de la Ley en mención, establece: “Las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema

---

<sup>81</sup> LOPC, art. 46.

de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que: 1) Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo; 2) Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad; 3) Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y, 4) Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores.

Sobre el control interno, el Art. 9 del cuerpo legal citado establece que éste “[...] constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcanzan los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control. El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado, y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado”.

Con esto se estaría dando cumplimiento al Art. 211 de la Constitución de la República, cuando determina que “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”.

### **1.5. Sistema de Participación Ciudadana**

El Art. 304 del COOTAD establece que los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará

por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propia. Sistema que estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado. Tal sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

El sistema de participación ciudadana se constituye para desempeñar las funciones siguientes: a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones, así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, y en general, en la definición de propuestas de inversión pública; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) Participar en la definición de políticas públicas; e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan; f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y, h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa.<sup>82</sup>

La herramienta legítima para activar este sistema de participación ciudadana, en cuanto a las acciones de los gobiernos parroquiales rurales, opera mediante la aplicación del principio de *participación ciudadana*, que debe ser respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, para garantizar la

---

<sup>82</sup> COOTAD, art. 304.

toma compartida de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, garantizando además la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>83</sup>

Este sistema consta determinado por mandato de la ley, bajo principios: de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía de la norma, a través de las *Asambleas Parroquiales*, contando con la participación de los barrios, recintos, comunas, comunidades y organizaciones sociales para el ejercicio de los derechos y asegurar la gestión democrática.<sup>84</sup> A continuación, describo los tipos de Asambleas:

### **1.5.1. Asambleas comunitarias y ciudadanas**

#### **1.5.1.1 Asambleas comunitarias**

Para el autor Omar Martínez, las asambleas comunitarias se constituyen en “la principal institución comunitaria de los pueblos y barrios originarios, en donde se toman las decisiones fundamentales para el ejercicio de sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus propios sistemas normativos. En la Asamblea Comunitaria dentro de este proceso se elegirá al representante del pueblo o barrio, donde participan y deciden todos los integrantes de la comunidad”.<sup>85</sup>

#### **1.5.1.2 Asambleas ciudadanas**

Las Asambleas ciudadanas son reuniones abiertas y participativas en las que autoridades y representantes de los gobiernos locales y organizaciones e instituciones de la sociedad civil proyectan juntos su futuro y dan seguimiento a los proyectos contenidos en los Planes Estratégicos provincial,<sup>86</sup> cantonal y parroquial rural, a sabiendas que la ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, *asambleas*, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> COOTAD, art. 3, letra g).

<sup>84</sup> COOTAD, art. 61.

<sup>85</sup> Omar Martínez, *Asamblea Comunitaria*, <<https://es.scribd.com/document/203800021/ASAMBLEA-COMUNITARIA-pdf>>

<sup>86</sup> Plan Estratégico Provincial Santa Fe, *Asambleas Ciudadanas*, <[http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial/content/view/full/114889](http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/114889)>

<sup>87</sup> COOTAD, art. 303, inciso cuarto.

### **1.5.2. Asambleas parroquiales rurales**

A nivel local, las asambleas parroquiales rurales se conformarán con actores sociales de su nivel de gobierno (organizaciones sociales, identidades territoriales y ciudadanía), y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior.

En el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar con la representación de barrios, recintos, comunas y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática; presidiendo dichas asambleas el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, con el apoyo de sus vocales.

Dentro de las asambleas parroquiales, las decisiones que se adopten se desprenden con el apoyo de los vocales de la junta parroquial, participando en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe la junta, según consta en las atribuciones de los vocales como lo prevé el Art. 68 letra c) del COOTAD.

### **1.5.3. Asamblea ciudadana plurinacional e intercultural**

La asamblea ciudadana plurinacional e intercultural para el Buen Vivir es un espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>88</sup> Estará conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales, de cada consejo ciudadano sectorial y representantes de las organizaciones sociales de carácter nacional.<sup>89</sup>

Para Katherine Walsh, democracia intercultural no es hablar de la estructura o institucionalidad del Estado, sino desde la gente, partiendo de las necesidades, lógicas, conocimientos y prácticas locales. Es la construcción de la conciencia social y de actores colectivos, apuntando más a la inclusión de distintas prácticas, lógicas y modos de actuar y pensar, de organizarse, gobernarse y hacer gobierno. Con esto se intenta evidenciar los conflictos y sus raíces estructurales e institucionales, con el afán de

---

<sup>88</sup> LOPC, art. 48.

<sup>89</sup> LOPC, art. 50.



justicia y transformación. Un ejemplo es el movimiento indígena, que persigue con todo esto la descolonización, la construcción de nuevas condiciones del poder, saber y ser y, con ellas, la construcción de nuevos sentidos de ciudadanía.<sup>90</sup> Pero, ante todo, se trata de transformaciones profundas en la estructura del poder local, en las relaciones entre autoridades locales y la población, desde la participación activa.<sup>91</sup>

Se cierra el tema, con las palabras del autor Manuel Zapata Olivella, que sostiene que “las cadenas no están en los pies sino en las mentes”. Liberarnos de estas cadenas requiere, ante todo, la conciencia de que las cadenas existen; en segundo lugar, el reconocimiento de sus legados coloniales/modernos, fortalecidos aún más por el proyecto neoliberal y capitalista transnacional; y, por último, la realización de que la liberación no descansa en la buena voluntad del Estado o en su política de *dar* justicia, igualdad, derechos y ciudadanía, sino más bien, en el empoderamiento de la gente para enfrentar la injusticia y la colonialidad y para construir una sociedad, una democracia y una ciudadanía radicalmente distinta.<sup>92</sup>

#### **1.5.4. Mecanismos de participación ciudadana**

La Constitución de la República, en su Art. 100, incisos primero y tercero, determina que, 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. Funcionarán regidas por principios democráticos. 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.

Los mecanismos de la participación ciudadana constituyen el instrumento de aplicación directa e inmediata para la toma de decisiones en la gestión de los gobiernos parroquiales rurales.

---

<sup>90</sup> Katherine Walsh, *Interculturalidad, Democracia y Ciudadanía*, (Bogotá: Editorial CORGAS, Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005), 34-36.

<sup>91</sup> Ricardo Ulcuango, *No a la privatización del agua*, citada por Katherine Walsh, *Interculturalidad, Democracia y Ciudadanía*, 29.

<sup>92</sup> *Ibíd.*, 36.

El COOTAD, en su artículo 303, establece los mecanismos de participación como: las asambleas parroquiales, audiencias públicas, cabildos populares y consejos consultivos.<sup>93</sup> La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), en su artículo 73 y siguientes, regula los mecanismos de participación y de control social, como: las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en su Art. 28, determina como mecanismo participativo los Consejos de Planificación Parroquial. Estas normas contribuyen a conformar el *Sistema de Participación Ciudadana*, en los gobiernos parroquiales rurales.

### **1.5.5. Los consejos locales de planificación**

Los Consejos Locales de Planificación, son espacios encargados para la formulación de los planes de desarrollo, y las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación. Están articulados al sistema nacional de planificación. Su integración se efectuará al menos con un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional.<sup>94</sup>

Los consejos locales de planificación, al ser espacios de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), requieren de equipos técnicos especializados que faciliten la construcción participativa en cada una de sus fases, como: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.<sup>95</sup> Los gobiernos parroquiales rurales mediante acto normativo conformarán el Consejo de Planificación del respectivo nivel de gobierno. Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales, el Consejo de Planificación Parroquial, está integrado por: 1) El Presidente de la Junta Parroquial, quién lo preside; 2) Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial; 3) Un técnico ad honorem o servidor designado por el presidente de la Junta Parroquial; y, 4)

---

<sup>93</sup> COOTAD, art. 303, inciso cuarto.

<sup>94</sup> LOPC, art. 66.

<sup>95</sup> SENPLADES, *Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD*, 1ra. Edición. (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011), <<http://www.eloro.gob.ec/wp-content/uploads/2013/07/participacion-ciudadana-planificacion-GAD.pdf>>

Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en el Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Entre las funciones del Consejo de Planificación Parroquial, están: 1) Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente; 2) Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo; 3) Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; 4) Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos; 5) Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y, 6) Delegar la representación técnica ante la asamblea territorial. Conforme al Art. 29 del citado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

La conformación de los Consejos de Planificación de los gobiernos parroquiales rurales, se vuelve un requisito fundamental para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), ya que es un mandato legal. Es una manera de incentivar la planificación entre autoridades y ciudadanía, a sabiendas de que su incumplimiento puede acarrear algún tipo de responsabilidad por parte del órgano de control como es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Cierro este capítulo, recordando la importancia del *derecho a la participación ciudadana* para la toma de decisiones a nivel de los gobiernos parroquiales rurales, ya que es parte del marco regulatorio de la Constitución y la ley. Es un espacio auténtico de la autoridad y la ciudadanía parroquial, donde intervienen para la toma de decisiones en todos los asuntos de la administración pública parroquial, a través de las asambleas parroquiales y los consejos de planificación parroquial, siendo el presidente quien preside dichas instancias.

La ciudadanía está consciente del significado de la participación ciudadana, al punto que tienen conformado y regulado la Asamblea Ciudadana Local (ACL), con su directiva, con el fin de sentirse representados ante las distintas autoridades locales.

Las Asambleas Ciudadanas son instancias de participación paralelas a las Asambleas Parroquiales, con la diferencia de que, la primera puede o no intervenir las autoridades parroquiales, y tratan temas de la ciudadanía y sus comunidades. Mientras que, la segunda, intervienen las autoridades locales y la ciudadanía, y tratan temas inherentes a la institucionalidad parroquial. Ambos espacios dan cuenta de la participación ciudadana, autónoma con apego a realidades propias de la localidad, respetando las nacionalidades e identidades socio – culturales. Persiguen un solo objetivo que es el progreso de la parroquia. Estos mecanismos de la participación ciudadana, son parte fundamental para la construcción y desarrollo de un Sistema de Participación Ciudadana, que influyen en la toma de decisiones de los GAD's Parroquiales. La participación ciudadana trae consigo valores cívicos y políticos.

El derecho a la participación ciudadana, revaloriza el papel de la ciudadanía en los procesos de la toma de decisiones institucionales, identificando así una expresión de *participación representativa, directa y comunitaria*.<sup>96</sup>

El siguiente capítulo desarrolla el derecho a la participación ciudadana, desde un enfoque de las políticas públicas en los gobiernos parroquiales rurales.

---

<sup>96</sup> Boaventura de Sousa Santos, Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. *Ibíd.* 8.

## **Capítulo Segundo**

### **Políticas Públicas en los Gobiernos Parroquiales Rurales**

El presente capítulo aborda a la participación ciudadana con más profundidad. Por un lado, desde la democracia representativa, bajo la decisión de las autoridades de la junta parroquial, sobre la base de un modelo de gestión, para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial. Por otro, desde la democracia comunitaria, donde la participación ciudadana de las comunidades y/o recintos de las parroquias respaldan una democracia participativa. La participación de ambos grupos, generan políticas públicas locales de participación ciudadana.

A continuación, se presenta el desarrollo evolutivo de los gobiernos parroquiales desde la Constitución Política de 1998.

#### **2.1. Desarrollo histórico de los Gobiernos Parroquiales Rurales**

##### **2.1.1 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, “no son de reciente creación, sino (...) son instituciones que ya han venido representando a la sociedad desde hace (muchos) años atrás, con la diferencia de que, (antes de la expedición de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998), eran organismos auxiliares de los Municipios, sin representatividad jurídica”,<sup>97</sup> ni autonomía política, administrativa, ni financiera.

Con la expedición de la Constitución de 1998, se introducen “reformas estructurales dentro de la administración del Estado, para dar un impulso a la desconcentración y descentralización de funciones”.<sup>98</sup> Permitiendo la transferencia de atribuciones a favor de los gobiernos seccionales autónomos, para que exista cierta cobertura en la satisfacción de las necesidades insatisfechas de los ciudadanos. Con la reforma a la estructura política administrativa del Estado, se crean a las parroquias rurales como una nueva jurisdicción territorial de administración y de gobierno, conforme al artículo 224 de la Constitución, que a continuación se cita:

---

<sup>97</sup> Cristian Fernando Barreto Calle, “Análisis del rol de las juntas parroquiales en los procesos de desarrollo local: el caso de la parroquia Sageo” (tesis de maestría, Universidad de Cuenca, 2012), 34.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, 40.

“El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política, existirán provincias, cantones y parroquias...”.

“Con este antecedente de reforma política – territorial del Estado, nace la necesidad de crear un nuevo nivel de gobierno seccional autónomo denominado Junta Parroquial”.<sup>99</sup>

Por mandato de la Constitución de 1998, en el año 2000, crea la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, que otorga personería jurídica, y autonomía administrativa, económica y financiera a las juntas parroquiales. Con atribuciones y competencias limitadas.<sup>100</sup>

La junta parroquial está integrado por cinco miembros principales y sus respectivos suplentes, elegidos mediante votación popular y directa, conforme lo señala el artículo 7 de la LOJPR.<sup>101</sup> Siendo el presente el principal personero con responsabilidades y competencias.<sup>102</sup> La sede de la junta parroquial funcionará en la cabecera parroquial creada según ordenanza o decreto ejecutivo.<sup>103</sup>

Las juntas parroquiales cuentan con la única instancia de participación como es la *Asamblea Parroquial*, que es considerado como el espacio de consulta, control y participación ciudadana, de los habitantes de la parroquia. Es el máximo órgano de participación de las organizaciones y habitantes de la parroquia. Se reunirá por lo menos dos veces al año y será convocada y presidida por el Presidente de la junta parroquial. Como atribuciones se determinan las siguientes: “a) Velar por el fiel cumplimiento de los objetivos y finalidades de la junta parroquial rural, contempladas en la presente Ley y su Reglamento; b) Plantear a la junta parroquial rural, proyectos, planes y programas que vayan en beneficio de su desarrollo económico, social y cultural de la población; c)

---

<sup>99</sup> *Ibíd.*, 41.

<sup>100</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*, publicada en el Registro Oficial 193, de 27 de octubre del 2000. Artículos 3, 4 y 5. En adelante se cita esta ley como *LOJPR*.

<sup>101</sup> LOJPR, art. 7. “Integración. - La junta parroquial rural estará integrada por cinco miembros principales y por sus respectivos suplentes, elegidos mediante votación popular y directa, en la forma que señala la ley. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Para la designación de Presidente, Vicepresidente, Primero, Segundo y Tercer Vocal, se respetará y adjudicará de forma obligatoria, según la mayoría de votación alcanzada en el proceso electoral respectivo por cada uno de los integrantes de la junta parroquial. Así, el de mayor votación será designado Presidente, el segundo en votación será designado Vicepresidente y así sucesivamente”.

<sup>102</sup> *Constitución Política de la República del Ecuador [1998]*, publicada en el Registro Oficial el 11 de agosto de 1998. Constitución derogada. Art. 235. En adelante se cita esta norma como *CPRE*.

<sup>103</sup> LOJPR, arts. 18, 19 y 20.

Impulsar la participación comunitaria a través de diferentes actividades de autogestión, para consolidar su integración y desarrollo, tales como: mingas, actividades sociales, entre otras; d) Conocer el presupuesto anual y la planificación de los gastos de la junta parroquial; y, e) Vigilar y denunciar todos los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en la parroquia”.<sup>104</sup>

En el año 2005, se crea la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), la misma que entrega la facultad legal al Concejo Municipal, para crear, suprimir o fusionar parroquias rurales, conforme al artículo 9 de la citada ley.<sup>105</sup> Los requisitos para la creación de las parroquias rurales se establecen en el artículo 10, y consisten:

“Art. 10.- Para la creación de parroquias rurales se deberá cumplir las siguientes condiciones: a) Población residente no menor de diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia. Por razones de interés nacional podrá prescindirse de estos requisitos para la creación de parroquias en los cantones de las provincias fronterizas, de la región amazónica y de la Provincia de Galápagos; b) Área territorial susceptible de una demarcación natural, que no implique colisión con las parroquias colindantes, y con recursos suficientes para llenar su cometido; c) Existencia de un centro poblado que haga de cabecera parroquial, de características topográficas capaces de favorecer el ensanche apropiado de la población; y, d) Solicitud firmada por la mayoría de los vecinos mayores de 18 años, informe del respectivo consejo provincial, de la entidad pública encargada de fijar los límites internos de la República, sobre el área territorial y sus límites y aprobación de la ordenanza de creación de la parroquia por el Ministerio de Gobierno”.

Con la derogatoria de la constitución de 1998, se da paso a un nuevo modelo constitucional más garantista y participativo, donde las *Juntas Parroquiales*, pasan a ser considerados *Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales*. A continuación, el detalle de la Constitución de 2008.

### **2.1.2. Constitución de la República del Ecuador de 2008**

En el año 2008 se promulga la Constitución de la República del Ecuador, de una manera participativa, que establece como base fundamental y centro del desarrollo de los diferentes territorios al *ser humano*. Se toma en cuenta características como el *Buen Vivir* o *Sumak Kawsay*, se descentraliza la administración del Estado, se otorga nueva denominación a los gobiernos seccionales, denominándoles *Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's)*, con competencias exclusivas. Dentro de los GAD's, están

---

<sup>104</sup> LOJPR, art. 10.

<sup>105</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación 2005*, publicada en el Registro Oficial Suplemento 159 del 05 de diciembre de 2005. Artículo 9, En adelante se sita esta ley como *LORM*.

dentro los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales (GADPR's), considerado un nivel de gobierno independiente y autónomo.

Los GADPR's adquieren autonomía política, administrativa y financiera, una asignación de recursos económicos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y la entrega de competencias exclusivas. Cada gobierno parroquial posee un cuerpo legislativo denominado junta parroquial, con capacidad de producir normas de carácter resolutivo y/o reglamentario.

A diferencia de la Constitución de 1998, la actual Constitución de 2008, otorga competencias exclusivas a todos los niveles de gobierno. A continuación, se describen las ocho competencias de los gobiernos parroquiales rurales, constante en el artículo 267 de la Constitución:

“1) Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial; 2) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; 3) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural; 4) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; 5) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; 6) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base; 7) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y, 8) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones”.

Para garantizar el cumplimiento de las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales, por mandato constitucional, se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que deroga a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. El COOTAD rige desde el mes de octubre de 2010, y regula toda la gestión administrativa de los niveles de gobierno, y el cumplimiento de sus competencias exclusivas. Establece las condiciones para que, cada nivel de gobierno, implemente y regule su propio *Sistema de Participación Ciudadana*, acorde a cada realidad. En el caso de los gobiernos parroquiales rurales será vía resolución.



Dentro del Sistema de Participación Ciudadana, comprenden varios mecanismos de participación ciudadana como: las *Asambleas Parroquiales*, los *Consejo de Planificación Parroquial*, la *silla vacía*, las *audiencias públicas*, *cabildos populares*, *consejos consultivos*, y los demás que pueda implementar el GAD parroquial. La ciudadanía parroquial se vale de estos mecanismos, para la toma de las decisiones, y la gestión administrativa de los gobiernos parroquiales.

Para el cumplimiento de las funciones y competencias exclusivas, los gobiernos parroquiales rurales, elaboran sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con la participación de la ciudadanía. Esta planificación, conforme manda el artículo 295 del COOTAD, tiene que estar articulado a los PDOT cantonal y provincial.<sup>106</sup>

### **2.1.3. Análisis comparable de creación de las parroquias rurales**

Para la creación o modificación de las parroquias rurales en el Ecuador, el COOTAD, en los artículos 25 y 26, otorga la facultad al consejo municipal o metropolitano, a través de una ordenanza. El proyecto de creación debe contener la descripción del territorio que comprende la parroquia rural, sus límites, la designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos. En caso de modificación, el concejo metropolitano o municipal actuará en coordinación con el gobierno parroquial rural, garantizando la participación de la ciudadanía. A continuación, se describen los requisitos que debe presentar la ciudadanía:

“a) Población residente no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia; b) Delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes; c) Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años; d) Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; e) Informe técnico favorable emitido por el organismo responsable de los límites internos, sobre los límites y requisitos de extensión de la

---

<sup>106</sup> COOTAD, art. 295.- “Los GAD’s con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales”.

nueva circunscripción; y, f) Informe técnico favorable del organismo responsable de estadísticas y censos, sobre el requisito poblacional.”<sup>107</sup>

“En cantones amazónicos y en cantones ubicados en la franja fronteriza, (...) la creación de parroquias rurales será de dos mil habitantes (...). En los cantones conformados mayoritariamente por población indígena afroecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil habitantes. (...)”.<sup>108</sup>

Comparando entre la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), con el COOTAD, que está vigente, existen semejanzas y diferencias en cuanto a la creación de las parroquias rurales.

Dentro de las semejanzas, existe que, en ambos regímenes constitucionales (1998 y 2008), existe una ley orgánica que regula la creación de las parroquias rurales. En la Constitución de 1998, estuvo vigente la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) y, en la Constitución de 2008, está vigente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En ambos regímenes, se establece el número total de diez mil habitantes, para la creación de las parroquias rurales. Para cada realidad constitucional se establecen la pertinencia de informes técnicos, cada legislación exige, de acuerdo a la realidad de cada época.

En las diferencias está que, en la LORM, se prescinde del requisito de los diez mil habitantes, para los cantones de las provincias fronterizas de la región amazónica y de la Provincia de Galápagos, por razones de interés nacional, pero no expone las razones. A diferencia del COOTAD, establece el requisito para los cantones amazónicos y en cantones ubicados en la franja fronteriza, que es de dos mil habitantes, por razones de interés nacional como: la creación de fronteras vivas, las necesidades del desarrollo territorial y la densidad poblacional. Además, en los cantones conformados mayoritariamente por población indígena afroecuatoriana y/o montubia, el requisito de población es de cinco mil habitantes. Esta diferencia última, en la LORM, ni siquiera hace mención a la población indígena, afroecuatoriana o montubia.

---

<sup>107</sup> COOTAD, art. 26.

<sup>108</sup> *Ibíd.*

Es evidente el proceso evolutivo favorable de los gobiernos parroquiales rurales, dentro de la constitución actual (2008), ya que dota de una jurisdicción, autonomía, independencia institucional, competencias exclusivas, y asignación de recursos, para el ejercicio de las funciones. Además, tampoco se podría desmerecer los avances conseguidos con la Constitución de 1998, ya que fue un impulso para llegar a la actual constitución.

## **2.2. Gobierno y Estado. Etimología y Concepto.**

### **2.2.1. Gobierno**

El Diccionario de la Lengua Española define al término *Gobierno*, como la acción y efecto de gobernar o gobernarse; conjunto de ministros de un Estado.<sup>109</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, define el mismo término mediante dos acepciones: la primera: “Conjunto de ministros que ejercen el poder ejecutivo”; y, la segunda: “Orden, régimen o sistema para regir la nación o algunas de sus provincias, regiones o municipios; entre otras”.<sup>110</sup>

En términos amplios, *Gobierno* es aquella estructura que ejerce diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado; en sentido propio tiende a identificarse con la actividad política. Su misión es crear un sistema de autoprotección social para y con todas las personas que viven en el Estado, que sea seguro a largo plazo, autofinanciable, de muy buena calidad y sin corrupción. Prioritariamente asegurar el futuro de la salud, educación, trabajo, sustento y vivienda.

No habría cabida para una confusión entre los términos Gobierno y Estado. Ambos están vinculados por un elemento denominado *poder*. Las diferencias son importantes. El *gobierno* pasa, cambia y se transforma, mientras que el *Estado* permanece idéntico, se mantiene a lo largo del tiempo independientemente de que ocurran diversos cambios. El gobierno no posee soberanía, sino que su poder, deriva del

---

<sup>109</sup> Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española (DRAE)”, artículo enmendado, numerales 1 y 2, avance de la 23ª edición, (2014), <<http://lema.rae.es/drae/?val=Estado>>

<sup>110</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario Jurídico Elemental*, 17ª Edición (Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 2005), 175.

Estado por medio de la Constitución. Es un elemento concreto que se manifiesta y actúa de acuerdo a los requerimientos del Estado.<sup>111</sup>

El término *Gobierno*, en el marco del enfoque de gobierno seccional o gobierno local, no es más que el órgano de gobierno denominado Junta Parroquial Rural, con capacidad para ejercer las funciones de normatividad y fiscalización; de ejecución y administración; y, de participación ciudadana y control social.<sup>112</sup> Sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento para autoridades y ciudadanos de la parroquia, en apego a la Constitución y la ley, donde se expresa el poder institucional, por medio del orden jurídico.

### 2.2.2. Estado

El Diccionario de la Lengua Española, define al término *Estado*, como al país soberano, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios. Es una forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio.<sup>113</sup>

Ruy Díaz, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, define al *Estado* como el conjunto de instituciones soberanas que garantizan dentro del territorio de una Nación las relaciones pacíficas individuales, sociales, económicas y políticas de sus habitantes. El concepto *Estado* data de la antigüedad, en la que era llamado *polis* en Grecia, *imperium* en Roma y *civitas christiana* en la Edad Media.<sup>114</sup>

Para Guillermo Cabanellas de Torres, *Estado* significa la Nación misma; el pueblo que se rige con independencia; el conjunto de los poderes públicos; la representación política de la colectividad nacional.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> VAIVASUATA, “Diferencia entre Gobierno y Estado”, (2017), <<http://diferenciaentre.info/diferencia-entre-estado-y-gobierno/>>

<sup>112</sup> COOTAD, art. 29.

<sup>113</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española (DRAE)*, *Ibíd.*, <<http://lema.rae.es/drae/?val=Estado>>

<sup>114</sup> Néstor Dario Rombolá y Lucio Martín Reboiras, *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, (Buenos Aires: Editorial Ruy Díaz S.A.E.I.C., 2005), 436.

<sup>115</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario Jurídico Elemental*, *Ibíd.*, 150.

En términos propios, *Estado* es la jurisdicción, el territorio local y la institucionalidad. Visto desde las zonas rurales están las parroquias rurales como jurisdicción y, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales como institución, que, en armonía con el órgano de gobierno y la participación de la ciudadanía, garantizan las relaciones pacíficas individuales, sociales, económicas y políticas de sus habitantes.

### **2.3. Políticas Públicas**

Las políticas públicas son un instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, eliminar inequidades y transversalizar enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.<sup>116</sup>

Para Carlos Salazar Vargas, son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y buscan solucionar esas situaciones o –al menos– llevarlas a niveles manejables. Expresa una red de decisiones tomadas por numerosos y diversos actores: individuos, instituciones, partidos políticos, grupos comunitarios, conjunto de asociados...etc., en un intrincado proceso de construcción y mediación social entre el Estado y los diferentes actores de la sociedad.<sup>117</sup>

Las políticas públicas son el instrumento adecuado para a través de una dinámica de trabajo responsable, conjunta y solidaria, intervengan actores políticos y sociales, y garanticen el cumplimiento de los derechos constitucionales de los habitantes de un determinado territorio, a través de sus planes, programas y/o proyectos conforme a sus competencias. En el caso de los gobiernos parroquiales rurales, está el órgano de gobierno que es la junta parroquial, el ejecutivo como representante legal y, la participación ciudadana, que en conjunto permiten la búsqueda de soluciones a las necesidades básicas insatisfechas, mediante la construcción de la política pública local.

---

<sup>116</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*, (Quito: Diseño de línea editorial SENPLADES, 2011), 10.

<sup>117</sup> Carlos Salazar Vargas, “La definición de Política Pública”, 49-50, <[www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf)>

### 2.2.1. Enfoque constitucional y legal

En el año 2008, la población ecuatoriana aprobó mediante referéndum la denominada *Constitución de la República del Ecuador*, que constituye la norma suprema donde rezan de forma expresa los derechos de todo tipo: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; colectivos; y, los de la sociedad del conocimiento. Estos derechos son “[...] construidos por los hombres para la tutela de sus necesidades y derechos naturales [...]”.<sup>118</sup>

La Constitución es considerada como norma suprema, a la cual las otras normas están subordinadas. “[...] La legalidad cambia de naturaleza: no es sólo condicionante y disciplinante, sino que ella misma es condicionada y disciplinada por vínculos jurídicos no sólo formales, sino también sustanciales; [...] es proyección jurídica del derecho mismo. [...] De ahí que el derecho resulta positivizado no sólo en su “ser”, es decir, en su “existencia”, sino también en su “deber ser”, es decir, en sus condiciones de “validez”; ya no sólo el “quién” y el “cómo” de las decisiones, sino también el “qué”: qué no debe decirse –es decir, la lesión de los derechos de libertad– y, por el contrario, qué debe decidirse –es decir, la satisfacción de los derechos sociales”.<sup>119</sup>

De ahí que, es concebida como un “sistema” o “paradigma garantista”, en donde este modelo ya no se limita a programar sólo las formas de producción del Derecho mediante normas procedimentales sobre la formación de las leyes, sino que además programa sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios de justicia –igualdad, paz, tutela de los derechos fundamentales– inscritos en las constituciones.<sup>120</sup> Por lo tanto, hablar de la *Constitución* es hablar de *convención democrática*.

Para hacer efectivo los derechos que contempla la Constitución se necesitan “garantías”, que consiste en “[...] las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para

---

118 Luigi Ferrajoli, *Democracia y Garantismo, Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales*, (Madrid: Editorial Trotta), 33.

119 *Ibíd.*, 30.

120 *Ibíd.*, 30-31.

posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”.<sup>121</sup>

Entre las garantías que establece la Constitución de la República, está las *Políticas Públicas, Servicios Públicos y Participación Ciudadana*, que viene a constituir un mecanismo para hacer efectivo los derechos y, por tanto, posibilita la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional.<sup>122</sup>

La Constitución en el artículo 85, establece la garantía de las *Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana*, prescribiendo que:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1) Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad; 2) Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto; y, 3) El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Por mandato de la Constitución constante en el Art. 239, en concordancia con el Art. 425, inciso final, atribuye al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), como la ley de aplicación inmediata para regular el régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), por principio de competencia. Por lo tanto, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, deben crear políticas públicas locales, a través de su *autonomía política*,<sup>123</sup> la planificación,<sup>124</sup> y la capacidad resolutoria y reglamentaria. Pero ¿hasta qué

---

121 Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, (Madrid: Editorial Trotta, 1999), 25.

122 *Ibíd.*, 25.

123 COOTAD, art. 5, inciso segundo.

124 COOTAD, art. 64, letra d).

punto esta garantía de la política pública local logrará ser realmente efectiva? Esta cuestión podrá verificársela en la medida en que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), se ajusten a una realidad del territorio, con voluntad política por parte del órgano de gobierno que es la junta parroquial, y con la participación de la ciudadanía.

Se trata de una dinámica de actuación entre la autoridad local, la planificación, el recurso y el concurso de la población organizada. Algunos tratadistas vinculan la existencia de la garantía de la política pública con el rol de la institucionalidad pública, que pueden ser genéricas y específicas. La garantía institucional genérica está constituida por los medios de control parlamentario de la acción de gobierno y el derecho de petición allí donde exista, mientras se hablaría de garantía institucional específica en el caso, por ejemplo, del defensor del Pueblo o Defensor Público.<sup>125</sup>

Finalmente, como norma supletoria está el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), el mismo que en su Art. 15, incisos segundo y tercero, manda a los gobiernos autónomos descentralizados, a formular y ejecutar las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en sus instrumentos normativos, aplicando los mecanismos de participación ciudadana, consagrados en la Constitución y la ley.

#### **2.4. Función de la política pública en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales**

El estudio de las políticas públicas locales históricamente ha tenido un desarrollo disímil. En Francia, por ejemplo, durante mucho tiempo su existencia misma fue cuestionada por numerosos autores. Esta situación ofrecía un fuerte contraste con la realidad estadounidense, donde se multiplicaban las investigaciones, publicaciones y controversias sobre la cuestión; experiencia francesa que daba cuenta de una marginalización de los estudios locales en una ciencia política influida por una tradición

---

125 Claudia Storini, “Las Garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana de 2008”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, editores, La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones, Serie Estudios Jurídicos, v. 30, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009), 288-9.



centralista y del paradigma de la nacionalización del voto. Desde la puesta en marcha de las leyes de descentralización, la actitud de los investigadores y la de los practicantes ha comenzado a orientarse hacia lo que se suele llamar un regreso a lo local.<sup>126</sup>

En el Ecuador, el marco jurídico constitucional y legal, permite que los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, a nivel nacional, tengan la facultad de crear políticas públicas territoriales, en función de sus competencias exclusivas, la autonomía política,<sup>127</sup> y los principios de subsidiariedad y la participación ciudadana.<sup>128</sup> Presupuestos que dan legitimidad a sus actos.

Entre las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales rurales, está el incentivar el *fomento de las actividades productivas y agropecuarias*, debiendo crear políticas específicas para erradicar la desigualdad, y discriminación hacia las mujeres productoras.<sup>129</sup> Además, está el ejercicio de *gestión ambiental*, que promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente, la misma que serán coordinadas con las políticas, programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno.<sup>130</sup>

Entre las funciones del gobierno parroquial rural, están: a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; y, d) Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas.<sup>131</sup>

La formulación de las políticas públicas de los gobiernos parroquiales rurales, opera en el marco de una planificación institucional, a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que previo a un diagnóstico integral de la

---

126 Pierre Muller, "Las políticas públicas entre sectores y territorios", en INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, N° 16, Las políticas públicas locales, (julio-diciembre de 2000), 57, <[www.bdigital.unal.edu.co/26724/1/24373-85373-1-PB.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/26724/1/24373-85373-1-PB.pdf)>

127 COOTAD, art. 5, inciso segundo.

128 COOTAD, art. 3, letras: d) y g).

129 COOTAD, art. 135, inciso quinto.

130 COOTAD, art. 136, inciso séptimo.

131 COOTAD, art. 64, letras: a), b) y d).

problemática del territorio sobre las necesidades básicas insatisfechas (NBI), se prioriza la ejecución de programas y proyectos.

Para la formulación de las políticas públicas territoriales, la participación ciudadana juega un papel protagónico en la definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo.<sup>132</sup> Como ejemplo está el ordenamiento territorial, que comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados, que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales.<sup>133</sup>

La legitimidad en la formulación de las políticas públicas territoriales en los gobiernos parroquiales rurales se obtiene a través de la *participación ciudadana*, mediante la implementación de su sistema, regulado por acto normativo, con una estructura y denominación propia. Eso significa que, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, deben participar de forma directa en la definición de políticas públicas sectoriales, en el marco de las competencias exclusivas, aplicando el debido proceso.<sup>134</sup>

## **2.5. Componentes de la política pública**

### **2.4.1. Componente político**

En el ámbito político, la política pública no es una decisión aislada sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales (simultáneamente o secuencialmente). Pero igualmente significa la materialización de las decisiones tomadas en término de acciones que producen resultados sobre la situación problemática y los actores involucrados con la misma.<sup>135</sup>

---

132 COOTAD, art. 295, letra b).

133 COOTAD, art. 296.

134 COOTAD, art. 304, letra d).

135 Alejo Vargas Velásquez, *El Estado y las políticas públicas*, (Santa Fe de Bogotá: Almodena Editores, 1999), 58.

Para el autor Carlos Rodríguez Peñaherrera, es evidente la necesidad de que exista un organismo que disponga de la suficiente capacidad técnica para planificar y actuar, y que a su vez goce de la confianza del nivel político para sustentar su funcionamiento y asegurar el influjo efectivo de su acción. Estos dos requisitos deben estar presentes en forma simultánea y constante.<sup>136</sup>

#### **2.4.2. Componente administrativo**

La Administración no se inicia desde el punto donde termina la política. Ambas, en la práctica son dos acciones que se complementan, formando a la vez, parte de un mismo fenómeno.<sup>137</sup>

La administración pública parte en reconocer la existencia del sistema de poder político y de las presiones sociales con los cuales debe interactuar de manera transparente, es decir, con reglas de juego claras y precisas. Esto presupone que la administración pública y su lógica son el producto de transacciones entre partes por arreglo y concertación de intereses y objetivos, buscando cada uno de ellos el encuentro de un interés y objetivo que los vincule. Es entender la función del administrador público básicamente convertida en concertación de intereses para la búsqueda de objetivos colectivos que sean la síntesis de diversos intereses grupales.<sup>138</sup>

La Administración Pública en sus diferentes niveles: nacional, provincial, municipal y parroquial rural, se da desde la perspectiva del decisor y del analista, siendo aquello, la autoridad designada y el pueblo. En cualquier caso, resulta fundamental conocer y comprender las lógicas de funcionamiento de los aparatos de gestión del estado: las modalidades de vinculación con el sistema político y con la sociedad, así como las propias relaciones de autoridad, poder y conflictos que caracterizan su accionar.<sup>139</sup>

---

136 Carlos Rodríguez Peñaherrera, *La Administración Pública Ecuatoriana. Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio*, (Quito: Publicación del Instituto Latinoamericanos de Investigaciones Sociales, ILDIS, 1987), 70, <[http://www.fesecuador.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/341%20ADM PUB1987\\_0106.pdf](http://www.fesecuador.org/fileadmin/user_upload/pdf/341%20ADM PUB1987_0106.pdf)>

137 *Ibíd.*, 42.

138 Alejo Vargas Velásquez, *El estado y las políticas públicas*. *Ibíd.*, 76-77.

139 Webscolar, “Políticas Públicas: Sistema Político, Administrativo y Social”, <<http://www.webscolar.com/politicas-publicas-sistema-politico-administrativo-y-social>>

La administración pública tiene sustento en los sistemas administrativos, que son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización de recursos en las entidades de la administración pública, y que a la vez promueven la eficiencia en su uso. Entre los principales sistemas de la administración pública figuran los de adquisiciones y contrataciones, personal, inversión pública, presupuesto, contabilidad, tesorería, entre otros.<sup>140</sup>

### **2.4.3. Componente social**

La organización como sistema social dirigido a un objetivo, constituye un elemento teórico fundamental para el análisis organizativo. El factor humano influye de manera directa en los demás factores que componen el espectro de un sistema social. [...] El desarrollo del sistema social entonces estará vinculado a los niveles de educación, calificación y comportamiento de sus miembros. Únicamente perdura el sistema social en los lugares donde cada ciudadano asume sus derechos y deberes como ciudadano.

El sistema como tal depende de que cada persona reconozca la necesidad de un órgano de poder al que debe subordinarse. Que las personas comprendan la importancia de una entidad de control social a la que deben supeditar su voluntad individual, para que prevalezca la voluntad del grupo social. El sistema social está compuesto por elementos como: partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, medios de comunicación y asociaciones de empresarios.<sup>141</sup>

### **2.5. Ciclo de las políticas públicas**

Se puede considerar tres etapas en el ciclo de las políticas públicas: 1) formulación; 2) implementación o ejecución; y, 3) seguimiento y evaluación.

En la etapa de formulación corresponde delimitar el alcance y magnitud que tiene el problema y a través de ello las relaciones que se puedan establecer, fundamentar la razón del problema que debe abordarse a través de la formulación de una política pública. La etapa de implementación consiste en operativizar el contenido de la política

---

140 *Ibíd.*

141 *Ibíd.*

pública, la misma que se implementa a través de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), por parte de los gobiernos parroquiales rurales. Para la etapa de seguimiento y evaluación, debe entenderse como un elemento clave, que transversalmente se considera a lo largo de todas las fases del ciclo. Se entregan elementos para el control, reformulación, actualización, terminación o supresión de una política determinada. En ese sentido, el proceso es continuo y flexible, y permite periódicamente iniciar un nuevo ciclo.

En el caso ecuatoriano, se puede considerar la jerarquía de objetivos, políticas y metas, en la que, en el nivel superior está el Bloque de Constitucionalidad (derechos y garantías), que es la fuente principal del *por qué*. Las políticas públicas locales establecen los *qué*, y los lineamientos de política establecen el *cómo*.<sup>142</sup> El ciclo de las políticas públicas pone de manifiesto a los sujetos centrales como son: las personas y la naturaleza como titulares de derecho.<sup>143</sup>

Los gobiernos parroquiales rurales del Ecuador, por mandato de ley, formulan y ejecutan políticas locales para la gestión en territorio, en el ámbito de sus competencias exclusivas, las mismas que son incorporadas en sus Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDOT), y en los instrumentos normativos dictados para el efecto.

Para la definición de las políticas locales, los gobiernos de cercanía aplican los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, las leyes, y su normativa interna. Estos mecanismos son las *Asambleas Parroquiales*, que se constituye en uno de los mecanismos de la participación ciudadana, donde interactúan autoridades parroquiales (presidente y vocales) y ciudadanía, para planificar el presupuesto institucional, y atender las necesidades de las comunidades. Esta participación cumple el mandato del Art. 100 de la Constitución, ya que se vuelve ampliada al tomar en cuenta a los representantes de la sociedad civil, esto significa no sólo a los representantes de las comunidades y/o recintos de las parroquias rurales, sino también a los representantes de las organizaciones sociales, representantes de entidades públicas y/o privadas, y ciudadanía en general.

---

142 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, *Ibíd.* 18.

143 *Ibíd.*

La participación local en el marco de la planificación territorial, opera en armonía con las normas ecuatorianas y con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), la misma que da un status de prioridad a la atención de las personas y la naturaleza, para formular, implementar, seguir y evaluar la política local, pero tomando en cuenta las costumbres, realidades e identidades de la parroquia, tanto más si se verifica el afincamiento en algunas parroquias de nacionalidades indígenas, como es el caso de la parroquia rural de Gonzalo Pizarro, cantón del mismo nombre, provincia de Sucumbíos.

### **2.5.1. Pasos para la formulación de las políticas públicas sectoriales**

El Grupo FARO, en relación a las *Políticas Públicas*, señala: “Las políticas públicas no son únicamente instrumentos técnicos sino mecanismos que se conciben, diseñan y ejecutan en el marco de un juego político. Por último, las políticas no actúan en la nada, sino que se dirigen a un conglomerado humano. Este conglomerado tiene también sus propias perspectivas para lograr determinados objetivos políticos”.<sup>144</sup>

El Grupo FARO, cita cinco fases para la formación de las políticas públicas, las mismas que a continuación se describen:

“i).- Visualización del problema e introducción en la agenda.- Los problemas públicos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que son contruidos por actores que se mueven en distintos escenarios, intercambiando y confrontando los discursos que se sustentan en marcos de interpretación variados; ii) Diseño.- Existen diferentes formas de diseñar la política pública, desde el escritorio, denominado diseño tecnócrata, el cual debido a su forma es exclusivo, mientras existe otra forma de diseño incluyente denominado: Diseño Democrático, que amplía la participación social; iii) Toma de decisión.- Competición y negociación entre presidente, ministros burócratas, legisladores y otros partidos interesados; iv) Implementación.- Es la fase donde los diagnósticos, propuestas y objetivos de la política pública se hacen realidad. Aquí es donde se determina el efecto real de la iniciativa en los grupos destinatarios. Los que deciden están en la esfera política mientras que los que ejecutan están en la línea administrativa; y, v) Sostenibilidad: Se debe tener en cuenta los siguientes factores para sostener la política pública: generar incentivo para la incorporación de nuevos actores, empoderar a actores sociales sobre la importancia de contener objetivos generales debidamente planificados, fortalecer las entidades públicas

---

<sup>144</sup> Grupo FARO, “Políticas y Finanzas Públicas”, en Programa para el fortalecimiento de la Gestión Pública de los Gobiernos Parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ-ASOJUPAR Q), y Diagonal Capítulo Ecuador, *Gestión Política y Gobierno*, 1ra. edición (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008), 53.

y asegurar los presupuestos necesarios para la consecución de los objetivos de los objetivos nacionales”.<sup>145</sup>

Por su parte, el autor Eugenio Lahera, dentro de su libro *Introducción a las Políticas Públicas*, distingue cinco momentos en las políticas públicas, que de una manera sencilla lo explica: i) Agenda, ii) Programa, iii) Diseño, iv) Gestión y, v) Evaluación de las políticas públicas. A continuación, el detalle:

i) Agenda: No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda entran a los programas; ii) Programa: En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la carta de navegación del gobierno, siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión habida; iii) Diseño: El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal. Durante el diseño no se extingue la complejidad política del proceso de definición de las políticas públicas; iv) Gestión: Durante la implementación de estas políticas, distintos grupos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren o que se haga de manera menos que proporcional. La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles viene de política mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica o con correcciones laterales, en vez de aplicarse una modificación integrada; y, v) Evaluación: La evaluación normalmente no abarca todos los aspectos posibles de una política. Y no todas las sugerencias de los evaluadores son puestas en efecto.<sup>146</sup>

En el caso de los gobiernos parroquiales rurales, son entidades muy heterogéneas, debido al número de parroquias como a su realidad, con aproximadamente 823 parroquias rurales a nivel nacional, que por su naturaleza y diversidad resultan distintas, ya que, a más de estar comprendidas dentro de las cuatro regiones naturales del Ecuador, no en todas se ha atendido con los servicios básicos, inclusive no todas tienen vías de acceso para llegar a las comunidades.

Finalmente, sobre el agotamiento de la política se ha dicho que ésta rara vez se extingue por completo, es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> *Ibíd.*, 53-4.

<sup>146</sup> Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las Políticas Públicas*, 2ª edición (Santiago: Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., 2008), 80.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, 79.

## **2.6. Eficacia jurídica de las políticas públicas emanadas de los gobiernos parroquiales rurales**

Los gobiernos parroquiales rurales creados a partir de la Constitución de 2008, como nivel de gobierno autónomo, con competencias exclusivas y una asignación de recursos anual, operativiza sus funciones conforme al régimen previsto en el COOTAD, ley orgánica que regula la gestión administrativa y el cumplimiento de las competencias a través de las diferentes modalidades de gestión.

El Art. 338 del COOTAD, establece una estructura administrativa mínima para los gobiernos parroquiales rurales, para el cumplimiento de fines y el ejercicio de sus competencias. Esto significa límites que nacen de la Ley, que sumado con el poco recurso económico que perciben los gobiernos de cercanía por parte del gobierno central, imposibilitan atender a la ciudadanía en las necesidades a solventarse en función del ejercicio de sus competencias.

Hoy en día, la poca disponibilidad de recursos económicos con que operan los gobiernos parroquiales ha ocasionado que las autoridades reflexionen y destinen sus recursos de manera responsable y meticulosa, en función de prioridades y de una planificación, creando política pública local sobre la base de una realidad territorial, con participación ciudadana expresada principalmente en las *Asambleas Parroquiales*.

Los gobiernos parroquiales con la elaboración de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y la gestión mediante la suscripción de convenios con los otros niveles de gobierno, y entidades públicas, garantizan el cumplimiento de las competencias asignadas en la Constitución y la Ley. Así mismo, con la ejecución de programas y/o proyectos, y la regulación y administración parroquial a través de actos resolutivos y/o reglamentarios, concretan las políticas públicas locales, y procuran garantizar la sostenibilidad de las mismas.

El problema de la eficacia en las políticas públicas debe ser una preocupación permanente de las autoridades parroquiales rurales y la ciudadanía en general. La política pública no se construye únicamente desde una óptica del sistema político, donde la autoridad electa debe asumir la administración pública, y la derivada de la eficacia en la prestación de los servicios,<sup>148</sup> sino desde una óptica más amplia con intervención de

---

<sup>148</sup> Alejo Vargas Velásquez, *El estado y las políticas públicas*. Ibíd, 86.



la ciudadanía, como aporte fundamental para construir dicha política. De ahí, la diferencia está en su legitimidad o nivel de aceptabilidad del ciudadano. Esto es lo que nos permite percibir administraciones de los gobiernos parroquiales con mayores niveles de legitimidad que otros, en la medida que cumplen con mayor eficacia sus funciones y competencias en el marco de una gestión con un mayor empoderamiento ciudadano.

## **2.7. Análisis comparado**

En los últimos años, los gobiernos locales a nivel de Latinoamérica, han experimentado un proceso caracterizado por la revalorización del gobierno local, como espacio emergente en el contexto de la globalización y por un cambio en el rol de los actores locales, que pasaron de actuar como gestores de políticas decididas en otros niveles de gobierno a participar en la definición de estas.<sup>149</sup>

A continuación, se realiza una comparación de las normas constitucionales de los países de Perú, Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela, contrastando con la Constitución del Ecuador. Se analiza la división política administrativa de cada país, y su homologación con los mecanismos de la participación ciudadana. Además, se describen estudios sobre la participación ciudadana en dichos países.

### **2.7.1. Constitución Política del Perú, 1993**

La Constitución Política del Perú fue promulgada el 29 de diciembre, publicado el 30 del mismo mes, y puesta en vigencia a partir del 31 de diciembre de 1993. La República de Perú, es considerada como un “Estado democrático, social, independiente y soberano. (Su) forma de gobierno es unitario, representativo y descentralizado”.<sup>150</sup> El territorio se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, cuyo gobierno se ejerce a nivel nacional, regional y local. El nivel regional de gobierno consiste en regiones y departamentos. El nivel local de gobierno consiste en provincias, distritos y aldeas, conforme lo determina el artículo 189 de dicha carta.

---

<sup>149</sup> Schneider Cecilia y Welp Yanina, “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, en Iconos, Revista de Ciencias Sociales, N° 40. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. (Quito, mayo de 2011), 22, en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792002>>

<sup>150</sup> *Constitución Política del Perú* [1993], Resuelto por el Congreso Constituyente Democrático. Recopilación de 02 de febrero de 1993. Art. 43.

El Art. 194, distingue dos tipos de municipalidades: las provinciales y distritales. Son consideradas como órganos de gobierno local. “Ellos gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su jurisdicción...”. La estructura orgánica de los gobiernos locales está formada por el Consejo Municipal como órgano de regulación y supervisión y la Oficina de la Alcaldía como órgano ejecutivo, con sus funciones y atribuciones previstas por la ley. Entre las responsabilidades de ambas municipalidades están: aprobar su organización interna y presupuesto y, planificar el desarrollo rural y urbano de sus circunscripciones...”.

Por mandato constitucional se crea la Ley Orgánica Municipal, que regula la estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales, sobre una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado.<sup>151</sup> Con esta ley se crea las municipalidades ubicadas en zonas rurales que tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible.<sup>152</sup> Le corresponden a estas municipalidades, las competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades, derechos, deberes y obligaciones que corresponden a las municipalidades provinciales y distritales, según el caso.<sup>153</sup> Tienen una asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).<sup>154</sup>

En cuanto a la participación vecinal, las municipalidades ubicadas en zonas rurales, por disposición del artículo 144 de la Ley Orgánica Municipal, promueven las organizaciones sociales de base, vecinales o comunales, y a las comunidades nativas y afroperuanas, respetando su autonomía y evitando cualquier injerencia que pudiera influir en sus decisiones. Además, las municipalidades garantizan la convocatoria a las comunidades nativas y afroperuanas para las sesiones del concejo municipal, bajo responsabilidad.

Haciendo una homologación entre ambas naciones (Perú y Ecuador), en cuanto a la institucionalidad y la participación de la ciudadanía, existen las municipalidades

---

<sup>151</sup> Perú, *Ley Orgánica de Municipalidades*, publicada en el diario oficial con el número 27972, del 27 de mayo de 2003. Título Preliminar. Artículo V, inciso primero.

<sup>152</sup> *Ibíd.*, art. 139.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, art. 140, inciso primero.

<sup>154</sup> *Ibíd.*, art. 146.

ubicadas en zonas rurales, en el Perú, que tienen semejanzas con los gobiernos parroquiales rurales del Ecuador, en cuanto a pertenecer a los gobiernos locales. Tienen una asignación del Estado para el cumplimiento de sus competencias y responsabilidades asignadas desde la ley y, sobre todo, tienen el deber de promover la participación ciudadana en su localidad. En el Perú, mediante la *participación vecinal*, donde intervienen las organizaciones sociales de base y las comunidades nativas y afroperuanas. En el Ecuador mediante la *participación protagónica de la ciudadanía*, donde intervienen las comunidades y/o recintos y las organizaciones sociales, para la toma de las decisiones en el ámbito público. Con mayor o menor intensidad, los gobiernos locales han ganado competencias, influencia y autonomía al tiempo que han ampliado en su interior el espacio para la toma de decisiones con la participación de la ciudadanía.<sup>155</sup>

### **Análisis de la realidad del Perú según Raúl Hernández Asensio**

Para el autor Raúl Hernández Asensio, dentro del estudio de los *márgenes de la participación ciudadana en el Perú*, hace una primera aproximación a partir de un análisis cuantitativo, en su trabajo de campo con 51 experiencias. El objetivo fue presentar un panorama general de las experiencias exitosas de participación ciudadana desarrolladas en los últimos años. En las municipalidades, es curioso la participación ciudadana, ya que aumenta a medida que disminuye la población. El tipo de participación que se incluye con más frecuencia entre las experiencias exitosas es la *concertación institucional* en un 43%. Esta Concertación consiste en experiencias que buscan fomentar la cooperación entre instituciones, previamente existentes, de una manera fluida, sin que esto suponga compromisos estrictos. Seguido de la *participación vecinal*, en un 22%. Entendida a la participación vecinal, aquella que busca fomentar la participación de diferentes grupos sociales, o de la población en su conjunto, en instituciones ya existentes o bien en procesos de toma de decisiones.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Schneider Cecilia y Welp Yanina, “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, *Ibíd.*, 22.

<sup>156</sup> Raúl Hernández Asensio, “Los márgenes de la participación ciudadana en el Perú: una primera aproximación a partir de un análisis cuantitativo”, en Patricia Zárate Ardelá, editora, *Participación Ciudadana y Democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. (Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos, 2005), 89, 90.

“En las poblaciones con más de 1000 habitantes predominan las experiencias de concertación institucional. Por el contrario, en las pequeñas poblaciones rurales con menos de 1000 habitantes, la participación vecinal es el tipo de participación más habitual. (...) Las posibilidades de éxito de las experiencias de concertación son mayores en espacios locales donde ya existe un tejido social previo”.<sup>157</sup>

Para el autor Raúl Hernández Asensio, la participación no siempre es activa, ya que el grado de involucramiento de las municipalidades en el desarrollo de las experiencias aumenta a medida que disminuye la población del ámbito donde ellas se llevan a cabo. El punto culminante corresponde a las experiencias desarrolladas en ámbitos con entre mil y diez mil habitantes. En los ámbitos geográficos con menos de 1000 habitantes se observa una brusca caída de la participación municipal.<sup>158</sup>

El problema en lo que se refiere a experiencias de concertación institucional es el poco compromiso de las autoridades, estatales o municipales. Le sigue la frecuencia la dificultad para integrar dentro de la experiencia a los sectores más vulnerables de la población. En las experiencias de participación vecinal los problemas mencionados difieren de alguna medida, pero apuntan a la misma dirección: compromiso, representatividad y resultados.<sup>159</sup>

### **2.7.2. Constitución Política de Colombia, 1991**

La Constitución Política de Colombia fue promulgada en la Gaceta Constitucional N° 114 del 4 de julio de 1991. La República de Colombia, es considerada como un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”.<sup>160</sup> Dentro de la organización territorial, están las entidades territoriales que comprenden: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, conforme lo determina el artículo 286 de dicha carta. Las entidades territoriales gozan de autonomía y tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias; 2) Ejercer las competencias que les correspondan;

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*, 142.

<sup>158</sup> *Ibíd.*, 143.

<sup>159</sup> *Ibíd.*, 144.

<sup>160</sup> *Constitución Política del Colombia* [1991], promulgada en la Gaceta Constitucional N° 114 del 4 de julio de 1991. Art.1.

3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, 4) Participar en las rentas nacionales.<sup>161</sup>

### **2.7.3. Constitución Política de Uruguay, 1967**

La Constitución Política de Uruguay fue promulgada en el año de 1967. Incluye reformas plebiscitarias del 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004. La República Oriental de Uruguay es considerada como la asociación política de todos los habitantes incluido dentro de su territorio.<sup>162</sup> Adopta la forma republicana de gobierno democrático. Su soberanía es ejercida directamente por los votantes [Cuerpo Electorales] a través de la elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece la Constitución.<sup>163</sup>

La organización de la República de Uruguay, está conformado por el Gobierno y la Administración de los Departamentos, la misma que es ejercida por una Junta Departamental y un Intendente. Pudiendo haber una autoridad local en cada comunidad. La ley establecerá los departamentos y los asuntos municipales, con el fin de limitar las respectivas funciones de las autoridades departamentales y locales. El Intendente, de acuerdo con la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de tareas específicas, en sus respectivas circunscripciones territoriales.<sup>164</sup>

### **2.7.4. Constitución Política de Venezuela, 2009**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es promulgada en el año 2009, y publicada en la Gaceta Oficial No. 5.908 extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.<sup>165</sup> La República Bolivariana de Venezuela es considerada como un Estado Federal descentralizado, democrático y social de derecho y de Justicia.<sup>166</sup> Dentro

---

<sup>161</sup> *Ibíd.*, art. 287.

<sup>162</sup> *Constitución Política de Uruguay* [1967], promulgada en el año de 1967. Incluye reformas plebiscitarias del 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 8 de diciembre de 1996 y 31 de octubre de 2004. Art.1.

<sup>163</sup> *Ibíd.*, art. 82.

<sup>164</sup> *Ibíd.*, art. 262. Sección XVI “El gobierno y la administración de los departamentos”.

<sup>165</sup> *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* [2009]. Expedida con enmienda No. 1, sancionada por la Asamblea Nacional el 14 de enero de 2009, aprobada por el pueblo soberano en Referéndum Constitucional el 15 de febrero de 2009, y promulgada por el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, el 19 de febrero de 2009. Es publicada en la Gaceta Oficial N° 5.908 extraordinario, del 19 de febrero de 2009. En <<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>>

<sup>166</sup> *Ibíd.*, art. 2.

de la división política, el territorio se divide en: Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.<sup>167</sup>

El artículo 168 de la Constitución, establece que los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización de la nación, y gozan de personalidad jurídica y autonomía. Las acciones del municipio en el ámbito de sus competencias se llevan a cabo con la *participación ciudadana*.

El municipio tiene la facultad de crear parroquias, mediante la iniciativa de las comunidades.<sup>168</sup> La administración del Municipio le corresponde al alcalde, que es la primera autoridad civil.<sup>169</sup> La función legislativa del municipio recae en el Consejo, integrado por los concejales electos, en el número y las condiciones establecidas en la ley.<sup>170</sup>

### **Experiencias en Bogotá, Montevideo y Caracas según Schneider Cecilia y Welp Yanina**

- **Las Instituciones y la Participación Ciudadana Deliberativa**

Para las autoras Schneider Cecilia y Welp Yanina, en su estudio *¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur*, las ciudades de “Bogotá y Montevideo presentan una notable variedad de mecanismos deliberativos. En Bogotá se destacan mecanismos como los Encuentros Ciudadanos, desarrollados desde los inicios del proceso descentralizador, especialmente desde el 2007. También los Cabildos Abiertos, asambleas públicas para escuchar a ciudadanos y organizaciones sobre temas preestablecidos por los gobiernos [...] Han sido convocados con frecuencia pese a su baja influencia en la definición de políticas. Desde el año 2007 funcionan además los Espacios Cívicos y las Mesas de Concertación, donde se discuten y acuerdan políticas de participación y/o políticas sectoriales de distrito o localidad. Tanto los Encuentros Ciudadanos como las Mesas de Concertación son los únicos mecanismos deliberativos con carácter vinculante en la ciudad”.<sup>171</sup> En Montevideo “la Participación Ciudadana Institucional (PCI) deliberativa, canalizada en Foros Ciudadanos, Asambleas Vecinales

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*, art. 16.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, art. 173.

<sup>169</sup> *Ibíd.*, art. 174.

<sup>170</sup> *Ibíd.*, art. 175.

<sup>171</sup> Schneider Cecilia y Welp Yanina, “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”. *Ibíd.*, 26.

y Planes Estratégicos quinquenales y zonales, es primariamente consultiva y no vinculante”.<sup>172</sup>

Caracas también presenta diversas instituciones deliberativas. “El Cabildo Abierto puede ser convocado por el alcalde o alcaldesa, el Consejo, las Juntas Parroquiales o los mismos vecinos, y sus decisiones son válidas cuando las vota una mayoría. El Control Social funciona como una institución que rige el acceso a la información pública y la posibilidad de monitorear los actos administrativos. La particularidad del caso venezolano es que tiende a crear mecanismos no sólo de toma de decisiones y deliberación sino también de participación activa en la gestión y el control de políticas públicas, con resultados controvertidos en términos de participación, eficacia, clientelismo y manipulación política”.<sup>173</sup>

- **Las Instituciones y la Participación Semirepresentativa**

“Esta institución nos remite al proceso de descentralización, que en grandes ciudades como las analizadas, implicó no sólo un traslado de competencias al municipio desde otros niveles de gobierno (nacional o regional), sino también su reorganización en subunidades territoriales. Como parte de este proceso Bogotá fue dividida en veinte Unidades Locales (1991-1992), Montevideo en 18 Consejos Comunales Zonales – CCZ– (creados por decreto del Intendente en 1990), [...] y Caracas en dos entidades federales, Distrito Capital y Miranda, el primero que coincide con el municipio de Libertador y el segundo que comprende los municipios de Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo (1989-1992). Esta reorganización territorial estuvo acompañada por la creación de instituciones semirepresentativas de participación ciudadana que se erigieron sobre las nuevas divisiones territoriales (como los Concejos Vecinales en Montevideo o las Juntas Administradoras Locales –JAL– en Bogotá). Caracas es el único caso en que hay una distancia de diez años entre el proceso de descentralización y la promoción de instituciones participativas”.<sup>174</sup>

En definitiva, observamos que las variables analizadas han influido en la emergencia de la oferta de PCI (demanda ciudadana y voluntad política), pero luego las relaciones entre el nivel local y el nacional y/o la institucionalización y polarización del

---

<sup>172</sup> *Ibíd*em

<sup>173</sup> *Ibíd*em.

<sup>174</sup> *Ibíd.*, 28.

sistema de partidos han operado en todos los contextos (desde abajo o desde arriba), limitando, condicionando o incluso bloqueando el funcionamiento de las instituciones participativas.<sup>175</sup>

## **Capítulo Tercero**

### **La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Análisis en los gobiernos parroquiales rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha**

#### **3.1. Metodología**

El presente capítulo consiste en la extracción de información en territorio sobre el ejercicio del derecho de la participación ciudadana y su relación con la formulación de las políticas públicas locales, en las parroquiales rurales de: Pimocha, perteneciente al cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos; Tres de Noviembre, perteneciente al cantón La Joya de Los Sachas, provincia de Orellana; y, Gonzalo Pizarro, perteneciente al cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos. Esta información ha sido recabada a nivel institucional, de autoridades parroquiales rurales y de la ciudadanía en general.

La información extraída se realiza mediante la aplicación de entrevistas y encuestas dirigidas a las autoridades que conforman la junta parroquial rural, compuesta por el presidente, vicepresidente y tres vocales, con una demarcación temporal que va entre mayo de 2014, fecha en la que las autoridades de elección popular iniciaron su periodo, hasta el año 2017, en el que culminó la recolección y procesamiento de datos para la preparación de esta tesis. Dicha información se remite al periodo gubernativo vigente: mayo de 2014 a mayo de 2019. Adicionalmente, se extrajo información in situ en un número de diez personas por cada parroquia, donde intervienen hombres y mujeres en calidad de dirigentes de las comunidades y/o recintos, representantes de organizaciones sociales y la ciudadanía.

En cada gobierno parroquial se analiza la documentación concerniente a: las actas de Asambleas Parroquiales, de conformación del Consejo de Planificación Parroquial; normas de carácter resolutivo y reglamentario, sobre la aplicación de los

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*, 37.



mecanismos de la participación ciudadana; y, convenios suscritos con los otros niveles de gobierno (GAD's provinciales y municipales) y con otras instituciones públicas, que dan cuenta del cumplimiento de sus funciones y competencias exclusivas. Finalmente, se evalúa el nivel de la participación ciudadana en cada parroquia rural, por parte de las autoridades y la ciudadanía en general, mediante la aplicación de una encuesta, por persona, que permita acreditar de manera más cercana la intensidad de dicha participación.

Toda la información extraída en territorio se obtiene de los cuatro objetivos planteados en el proyecto de investigación, que se detallan a continuación: 1) Determinar si en la gestión administrativa que aplican los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, conforme al ejercicio de sus competencias y capacidad presupuestaria, han implementado un sistema de participación ciudadana; 2) Establecer si las organizaciones comunitarias, recintos, barrios y ciudadanía parroquial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, están cumpliendo con el ejercicio del derecho de participación ciudadana, *de manera protagónica* en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y la formulación de políticas públicas; a través del Consejo de Planificación Parroquial; 3) Identificar los planes, programas y/o proyectos que llevan a cabo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, dentro de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), para determinar la definición de políticas públicas sectoriales al servicio del ciudadano rural; y, 4) Evaluar el nivel de participación ciudadana en las comunidades de las parroquias rurales de: Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, para determinar si existe o no una real participación.

La metodología aplicada por objetivo se ha determinado de la siguiente manera: para el objetivo uno, se aplicó entrevista a las autoridades parroquiales mediante grupo focal, de igual manera a los representantes de las comunidades y/o recintos y a los representantes de organizaciones sociales. Concomitantemente se analizó la

documentación institucional para corroborar lo dicho por las autoridades, y conocer las dinámicas aplicadas en cuanto a la implementación de *un sistema de participación ciudadana*, que manda el COOTAD.

Para el objetivo dos, se analizó la documentación relativa a la gestión institucional de los gobiernos parroquiales rurales sobre el ejercicio de la participación ciudadana para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), contenida en las actas de Asambleas Parroquiales, actas de conformación del Consejo de Planificación Parroquial, actas de socialización de actualización de los PDOT, y resoluciones de la Junta Parroquial de aprobación de los PDOT. Documentación que sirvió para determinar si la ciudadanía interviene en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, inclusive en el control social de las autoridades parroquiales.

Para el objetivo tres, se entrevistó a las autoridades y representantes de organizaciones sociales para conocer de los planes, programas y/o proyectos que llevan a cabo los gobiernos parroquiales rurales, sobre la base del cumplimiento de sus competencias exclusivas. Además, se revisó convenios suscritos con otros niveles de gobierno, y demás instituciones públicas.

Para el cuarto objetivo, se aplicó una encuesta por persona en cada circunscripción parroquial motivo de estudio, para evaluar el nivel de participación ciudadana de las autoridades parroquiales como de ciudadanía en general, para determinar si existe verdadera participación ciudadana en territorio.

Toda la información extraída en el territorio versa sobre una realidad heterogénea de cada parroquia rural, lo que le hace interesante a la presente investigación, la misma que ayudará a conocer y entender las dinámicas aplicadas sobre el ejercicio del derecho de la participación ciudadana impulsado por las autoridades parroquiales y el respeto y empoderamiento que pueda mostrar la ciudadanía en general al respecto. Determinado aquello, se sabrá si la institucionalidad parroquial ha creado verdadera política pública local, sostenible en el tiempo, sobre la participación ciudadana.

## 3.2. Resultados

**3.2.1. Objetivo 1.-** Determinar si en la gestión administrativa que aplican los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, conforme al ejercicio de sus competencias y capacidad presupuestaria, han implementado un sistema de participación ciudadana

Antes de abordar este objetivo es preciso delimitar el ámbito del sistema de participación ciudadana que supone emprender con una nueva gestión del Estado central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que estén abiertos a la intervención de la ciudadanía, de las organizaciones y movimientos sociales en la administración democrática directa de los bienes y recursos públicos y en la toma de decisiones de interés público, expresiones que concurrentes a la democracia representativa, coadyuven al propósito de asegurar calidad en las decisiones de las autoridades, legitimidad de las acciones públicas y respaldo ciudadano a la gobernabilidad.<sup>176</sup>

El sistema de participación ciudadana aplicado desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales se manifiesta en instancias de participación, autónomas, dinámicas e inclusivas, donde se respeta la interculturalidad y la plurinacionalidad. Esto permite una participación amplia, donde intervienen actores, instituciones, políticas, normativa, espacios, instancias y mecanismos que posibiliten el ejercicio del derecho de participación de la ciudadanía.<sup>177</sup>

El COOTAD en el artículo 64, letra c), establece como una de las funciones de los gobiernos parroquiales rurales, implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial. Dicho sistema debe poseer una estructura y denominación propia, regulado por acto normativo del gobierno parroquial, según lo dispone el artículo 304 del citado Código.

Con el mandato antes expuesto, los gobiernos parroquiales rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, han sabido implementar un *sistema de participación ciudadana*. Lo que permite verificar que cada GAD Parroquial es

---

<sup>176</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), “Sistema Nacional de Participación”, (mayo de 2016), 7, <<http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Definicion.pdf>>

<sup>177</sup> Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), “Sistema Nacional de Participación”, ibíd., 9.

homogéneo, en cuanto al régimen al que pertenecen, autonomía, asignación de competencias y de recursos. Y heterogénea, en aspectos como territorio, costumbres, presupuestos y dinámicas de trabajo. La articulación de trabajo entre autoridades y la ciudadanía responde a dinámicas propias de cada territorio, que se sostienen en base al derecho de libertad, para poder interactuar con la ciudadanía.

Uno de los mecanismos más utilizados en territorio como expresión de la participación ciudadana, que constituye una de las piezas principales del sistema de participación ciudadana en los gobiernos parroquiales, es la *Asamblea Parroquial*. Instancia de participación donde intervienen autoridades parroquiales, funcionarios, representantes de las organizaciones sociales, representantes de las comunidades y/o recintos, y ciudadanía en general. Esta instancia se sustenta en el artículo 100 de la Constitución<sup>178</sup> y en el artículo 304 del COOTAD.

#### **Análisis de la documentación**

Los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha<sup>179</sup> y Tres de Noviembre,<sup>180</sup> tienen normado mediante resolución de su respectiva junta parroquial, la conformación y funcionamiento del sistema de participación ciudadana.

Respecto del gobierno parroquial de Gonzalo Pizarro, la regulación se encuentra en proceso de elaboración con el apoyo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), de la provincia de Sucumbíos. Esto no significa que el indicado gobierno parroquial no tenga un sistema de participación, pues, al contrario, ha procurado implantarlo a tal punto que la Asamblea Parroquial mediante acta de fecha 3

---

<sup>178</sup> CRE, 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. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

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.”

<sup>179</sup> Resolución S/N que establece la conformación del Sistema de Participación Ciudadana, del 02 de octubre de 2014, firmada por los miembros de la Junta Parroquial.

<sup>180</sup> Resolución S/N que conforma y regula el funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Parroquial Tres de Noviembre, del 08 de enero de 2016, firmada por los miembros de la Junta Parroquial.

de septiembre de 2014, aprobó la Directiva de la *Asamblea Local Ciudadana*, instancia de participación conformada por un coordinador, una secretaria y cinco vocales, todos ciudadanos electos de entre los representantes de las comunidades de la parroquia. Lo dicho permite acreditar que la ausencia de regulación sobre el funcionamiento del sistema de participación ciudadana no necesariamente influye negativamente en la participación colectiva parroquial rural, ya que, en la práctica, las tres parroquias rurales con el apoyo de sus respectivos gobiernos parroquiales mantienen conformado instancias de participación de la ciudadanía con estructuras de base propias, es el caso de la asamblea local ciudadana, que con su directiva, como ha quedado señalado, sirve de canal articulador con las demás comunidades y/o recintos a través de sus representantes. Esta instancia tiene la obligación de coordinar acciones con las autoridades parroquiales rurales.

En la parroquia Tres de Noviembre figura expresamente que la *Asamblea Parroquial* es la máxima instancia de deliberación, de decisión e interlocución del sistema de participación que incide en el ciclo de las políticas públicas locales, la prestación de servicios, la gestión territorial, la rendición de cuentas y la promoción de la participación ciudadana y control social,<sup>181</sup> conforme consta de la Resolución de la Junta Parroquial donde se reglamenta la conformación, regulación y funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana del Gobierno Parroquial Tres de Noviembre.

En este contexto, la Asamblea Parroquial se encuentra integrada por: 1) El presidente del gobierno parroquial, quien la preside; 2) Los miembros del gobierno parroquial; y, 3) Los representantes, principal y suplente de: las comunidades; barrios; asociación de productores agropecuarios; clubes deportivos; adultos mayores; personas con capacidades diversas; jóvenes; niños y niñas de la parroquia; y, grupos culturales.<sup>182</sup> La Asamblea Parroquial es parte del sistema de participación que procura ser a toda costa inclusiva. Característica que se toma en cuenta a todas las organizaciones sociales y ciudadanía en general de la parroquia, incluyendo la representación de niños y niñas, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y grupos culturales.

---

<sup>181</sup> *Ibíd*, art. 6. “Asamblea Parroquial”.

<sup>182</sup> *Ibíd*, art. 7. “Integración”.

Además, la parroquia rural Tres de Noviembre cuenta con otras instancias de participación como las Asambleas Locales Ciudadanas (ALC) y los mecanismos de participación ciudadana y control social como, la silla vacía, la iniciativa popular normativa, las veedurías ciudadanas y los cabildos populares. La ciudadanía a través de los representantes de las comunidades y organizaciones en general, por cuenta propia eligen la directiva denominada *Asamblea de Participación Ciudadana Parroquial (APCP)*, integrada por: un presidente, un vicepresidente, un secretario y un tesorero, elegidos mediante Asamblea del 29 de agosto de 2014, constante en acta.

Paralelamente, el gobierno parroquial de Pimocha, a través de la junta parroquial expide la *Resolución de Conformación del Sistema Parroquial de Participación Ciudadana*, mediante la cual crea instancias de participación para que la ciudadanía exprese y aporte con propuestas para la toma de decisiones. Entre las instancias están: la Asamblea Ciudadana Parroquial, el Comité Sectorial, las Audiencias Públicas, la Silla Vacía, los Consejos Consultivos; y, el Consejo de Planificación Parroquial. El Art. 25 de dicha resolución define a la Asamblea Parroquial de la siguiente manera:

El Gobierno Parroquial de Pimocha, promoverá la creación de la Asamblea Ciudadana Parroquial, como máximo espacio de deliberación pública entre las ciudadanas y ciudadanos, a fin de fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades, de rendir informes sobre las actividades para conocer y pronunciarse sobre el presupuesto participativo y otras que el ejecutivo considere necesaria, para de esta forma conseguir que las políticas públicas, la prestación de servicios, y en general la gestión parroquial, sea orientada al progreso y desarrollo de la parroquia rural.

La Asamblea se organiza con representantes del territorio, de acuerdo a la extensión territorial. Para este fin la junta parroquial de Pimocha busca los mecanismos para que se articule un sistema apropiado para la convocatoria y conformación de la asamblea, observando los principios de pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía.

La Asamblea Parroquial elabora su propia reglamentación, e informa a la autoridad parroquial, inclusive designa a tres representantes para conformar el Consejo de Planificación Parroquial, según lo dispone en el Art. 25 de dicha resolución.

La titularidad de la Asamblea Ciudadana Parroquial le corresponde a la ciudadanía, aun así, el presidente del GAD Parroquial puede convocar a través de la secretaría parroquial, por lo menos dos veces al año.

Aparte de la resolución citada, la junta parroquial de Pimocha, mediante Resolución del 02 de octubre de 2014, reglamenta *la Integración, Organización y Funcionamiento de la Asamblea Parroquial*, y regula los mecanismos de participación ciudadana como la silla vacía y las audiencias públicas. El artículo 4 de dicha Resolución establece:

La Asamblea Parroquial de Pimocha estará integrada por: funcionarios públicos de elección popular, principales y alternos, representantes de las organizaciones sociales, turísticas, educativas, religiosas, deportivas y los dirigentes de los diferentes barrios y recintos de la parroquia sin discriminación.

Los que integren la Asamblea Parroquial de Pimocha deben estar domiciliados en la parroquia, en goce de sus derechos civiles y políticos, empadronados en los correspondientes registros electorales de la última elección. Que residan por lo menos un año en la parroquia. Condiciones que constan regulados mediante reglamentación. Esta instancia de participación lidera directamente el GAD parroquial rural, a diferencia de Asamblea Ciudadana Parroquial, en donde la titularidad le corresponde a la ciudadanía.

La Asamblea Parroquial es la instancia principal de participación más utilizada por los gobiernos parroquiales rurales, al momento de tratar los temas como: los Presupuestos Participativos (PP), la conformación del Consejo de Planificación Parroquial Rural, la socialización de los PDOT parroquial, la Rendición de Cuentas, etc.

Para los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro, la Asamblea Parroquial es la máxima instancia de participación, de deliberación, decisión e interlocución del sistema de participación. El presidente o presidenta presiden la Asamblea Parroquial. Tiene la obligación de convocar cada seis meses, en forma ordinaria, y extraordinaria cuando lo amerite, de acuerdo a la normativa interna.

Los gobiernos parroquiales rurales, tienen aprobado otros espacios de participación como: los Comités Sectoriales, las Audiencias Públicas, la Silla Vacía, los Consejos Consultivos, que constan en la reglamentación. Pero en la práctica, no fue verificable en documentos, por lo que aplican única y directamente las Asambleas Parroquiales. Como mecanismo principal del sistema de participación ciudadana.

### **Entrevistas a las autoridades y representantes de las comunidades y organizaciones sociales**

De las entrevistas realizadas a las autoridades de los gobiernos parroquiales rurales se obtiene lo siguiente:

El presidente del gobierno parroquial Tres de Noviembre ratifica la participación ciudadana, pero confiesa que en algunos casos “la ciudadanía muestra poca importancia, y se supone que es por la confianza que tienen hacia sus autoridades”, por lo que pide a la ciudadanía que se empodere de su trabajo, ya que es un ente fiscalizador de las autoridades. De ahí que, “la ciudadanía está consciente del trabajo de las autoridades”.

De la misma manera, el presidente del gobierno parroquial de Pimocha, declara que se ha cumplido con el mandato del Art. 304 del COOTAD, de normar el sistema de participación ciudadana, a través de la Asamblea Parroquial, con aplicación del principio de alternabilidad y con elección cada dos años a los representantes.

Finalmente, el presidente del gobierno parroquial de Gonzalo Pizarro también va en la línea que procura fortalecer la participación mediante el apoyo de la ciudadanía y dirigentes de las comunidades en las Asambleas Parroquiales, con el aporte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de la provincia de Sucumbíos. En la parroquia de Gonzalo Pizarro se está trabando conjuntamente con los vocales y funcionarios en una campaña de concientización en favor de la ciudadanía, para que exista interés colectivo de la gestión que realiza el GAD parroquial.

El aporte de este objetivo se lo ubica en las dinámicas de participación ciudadana aplicadas en cada parroquia rural en articulación con las autoridades parroquiales, siendo la Asamblea Parroquial la instancia que lidera los procesos de articulación y participación ciudadana, de manera inclusiva, con todas las organizaciones sociales y ciudadanía en general, al momento de tratar los asuntos de la



gestión administrativa de competencia parroquial, como son: los presupuestos participativos, el proceso de rendición de cuentas, la conformación de los Consejos de Planificación Parroquial, las socialización de los PDOT, entre otros.

La documentación y las entrevistas dan cuenta de que los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro, tienen normado y aplican un sistema de participación ciudadana, acorde a la realidad de cada parroquia.

**3.2.2. Objetivo 2.-** Establecer si las organizaciones comunitarias, recintos, barrios y ciudadanía parroquial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, están cumpliendo con el ejercicio del derecho de participación ciudadana, *de manera protagónica* en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y la formulación de políticas públicas.

Como se había señalado, el Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), manda a que los gobiernos parroquiales rurales, mediante acto normativo, conformen el *Consejo de Planificación Parroquial*, que estará integrado por: 1. El presidente de la junta parroquial; 2. Un representante de los vocales de la junta parroquial; 3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el presidente de la junta parroquial; y, 4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la ley y sus actos normativos respectivos. Esto en concordancia con lo dispuesto en el Art. 304 inciso final del COOTAD, que manda a que sea el *sistema de participación ciudadana* quien designe a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes.

En esa dinámica, los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro han dado cumplimiento al mandato del Art. 28 del COPFP, en cuanto a designar en cada parroquia el Consejo de Planificación Parroquial, a través de una Asamblea Parroquial. Siendo el primer requisito que deben cumplir los gobiernos parroquiales sobre dicha implementación.

La Constitución y la ley reconocen a la ciudadanía el derecho de participar en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de la parroquia rural. Participación que se la realiza a través del Consejo de Planificación Parroquial que integran autoridades y ciudadanía. Es un procedimiento preestablecido donde el Consejo de Planificación debe liderar la socialización de los PDOT y presentar un informe con las observaciones, de haberlas, para que la junta parroquial los discuta y apruebe, tarea extendida también para su actualización.

### **Análisis de la documentación**

De la revisión efectuada a la documentación de los gobiernos parroquiales se obtiene que, el gobierno parroquial de Pimocha cuenta con la Resolución que reglamenta la integración, organización y funcionamiento del Consejo Parroquial de Planificación de Pimocha, aprobado por la junta parroquial el 02 de octubre de 2014. En el documento se establece un procedimiento para integrar el Consejo de Planificación mediante la Asamblea Parroquial, las funciones y demás requisitos que demanda el procedimiento parlamentario. Todo el proceso es presidido por el presidente de la junta parroquial.

En la indicada parroquia, mediante Resolución del Consejo de Planificación Parroquial de fecha 09 de octubre de 2015, se resuelve: “Emitir resolución favorable en torno a las prioridades estratégicas de desarrollo de la actualización de los contenidos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Parroquia de Pimocha del cantón Babahoyo, validando el diagnóstico, los objetivos, indicadores, metas y el Banco de Proyectos”. Seguidamente remite la resolución a la junta parroquial y ésta con fecha 14 de octubre de 2015, resuelve aprobar la actualización de los PDOT y dispone su publicación en la página web de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

En este punto me permito resaltar algo importante en la resolución invocada, ya que la junta parroquial autoriza al ejecutivo la conformación de un equipo técnico que efectúe la revisión periódica del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el PDOT. Esto significa crear conciencia para que dicha planificación que consta en los PDOT parroquial se cumpla, sobre todo se den los resultados esperados. De esta manera, el GAD Parroquial de Pimocha, en articulación con la ciudadanía, según

respaldo documental, ha cumplido con el proceso de conformación del Consejo, socialización y aprobación de los PDOT.

En cuanto al gobierno parroquial Tres de Noviembre, existe el acta de la Asamblea Parroquial donde se conforma el *Consejo de Planificación y Ordenamiento Territorial* de la parroquia. En la asamblea participaron 14 comunidades de las 17 que constan en el registro; dos organizaciones sociales: la una denominada “Organización de Cacaoteros Tres de Noviembre” y la otra “Grupo de Mujeres: Las Emprendedoras”; y, la Directiva de la Asamblea Parroquial Ciudadana (APC). Con ello se pone en evidencia el trabajo de forma articulada entre autoridades parroquiales y la ciudadanía en general. Se constata la preocupación de las autoridades por liderar el proceso de conformación del consejo de forma correcta, según consta en el oficio circular No. 093-Circ.GADPRTN-JP-P-2014 del 22 de agosto de 2014, donde el presidente del GAD parroquial invita a los presidentes de las comunidades y organizaciones de la parroquia a participar de la Asamblea Parroquial para la conformación del Consejo de Planificación. Dicho oficio constituye constancia de que la principal autoridad parroquial incluye en su trabajo a la ciudadanía.

Según acta del Consejo de Planificación de fecha 10 de diciembre de 2015, firmado por dicha instancia, se aprueba la *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Tres de Noviembre*, haciendo el presidente algunas observaciones para que sean incorporadas en el documento definitivo. Observaciones efectuadas a la empresa consultora contratada (ENDAVANT S.A.), quién socializó su contenido en base a seis componentes: biofísico; socio cultural; económico; asentamientos humanos; movilidad, energía y conectividad; y, político-institucional y participación ciudadana.

Mediante acta No. 26-2015 de fecha 11 de diciembre de 2015, la junta parroquial Tres de Noviembre, en sesión ordinaria, aprueba el PDOT de la parroquia, previa socialización a cargo de la empresa contratada. Aquí existen varios aspectos interesantes que conviene resaltar: en el orden del día de la convocatoria, previo a la sesión de junta parroquial, consta la socialización de los PDOT, lo que significa que existe preocupación de las autoridades por promover la participación ciudadana, ya que, en el acta del Consejo de Planificación del 10 de diciembre de 2015, citado en el párrafo

anterior, el ejecutivo hizo observaciones, las que se enmarcan como parte del deber de constatar las correcciones efectuadas por la empresa contratada. De esta manera, el GAD Parroquial Tres de Noviembre, en articulación con la ciudadanía, según respaldo documental, ha cumplido con el proceso de conformación del Consejo, socialización y aprobación de los PDOT.

Finalmente, el gobierno parroquial de Gonzalo Pizarro obra en la misma tónica para la elaboración y aprobación de sus PDOT, tal como consta en el Acta del Consejo de Planificación del 26 de octubre de 2015, donde dicha instancia, por unanimidad, aprueba la socialización de la actualización de los PDOT de Gonzalo Pizarro, previa socialización del equipo consultor, cumpliendo así con lo determinado por la ley.

Mediante acta de Asamblea Parroquial del 27 de octubre de 2015, la junta parroquial resuelve aprobar por unanimidad la actualización de los PDOT de la parroquia de Gonzalo Pizarro, previa socialización a cargo del equipo consultor contratado. Existen varios aspectos interesantes que igualmente mencionamos, como el de la socialización que consta en el orden del día, lo que pone en evidencia la planificación. Aquí, igualmente se constata que la consultora ha socializado la información contenida en el PDOT, lo que significa que existe preocupación de las autoridades para promover la participación ciudadana a través de ese ejercicio de socialización. De esta manera, el GAD Parroquial de Gonzalo Pizarro, en articulación con la ciudadanía, según respaldo documental, ha cumplido con el proceso de conformación del Consejo de Planificación, socialización y aprobación del PDOT.

### **Entrevistas a los representantes de las comunidades y organizaciones sociales**

Para efectuar las entrevistas a este sector se tomó en cuenta a las personas que conocen el territorio y que tienen o hayan tenido alguna representatividad. Intervienen 10 personas por parroquia, entre representantes de las comunidades y/o recintos, representantes de organizaciones sociales y la ciudadanía. A continuación, se detallan las preguntas formuladas: ¿La ciudadanía tiene conocimiento de su derecho a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y, en el control social del GAD Parroquial? ¿Es espontánea la participación?

Como resultado, en la parroquia Tres de Noviembre, nueve personas respondieron que “si conocen”, corroborando con sus comentarios: que el presidente convoca a los líderes y lideresas comunitarios, pero éstos no convocan, ni mucho menos informan a sus comunidades, entendiendo que los líderes y/o presidentes de las comunidades son los portavoces. Otros aducen que falta más diálogo entre autoridades y ciudadanía. Están conscientes que falta interés en la ciudadanía para participar en los asuntos del gobierno parroquial, a sabiendas que la convocatoria está dirigida no sólo a los representantes de las comunidades sino a la ciudadanía en general. Además, se aduce falta de tiempo por causa de las ocupaciones diarias, lo que impide al ciudadano participar apropiadamente en el proceso. Una sola persona supo manifestar que no conoce, ya que el presidente toma en cuenta únicamente a dirigentes.

De la misma manera, los entrevistados manifiestan que la participación ciudadana es espontánea, mas no obligada. La misma ciudadanía acepta que, cuando la autoridad convoca a los representantes de las comunidades y/o recintos se sienten representados por ellos, no sin dejar de admitir que una participación más activa está condicionada también a las ocupaciones y actividades cotidianas del ciudadano.

Similar criterio se evidencia en la parroquia de Pimocha frente a los mismos interrogantes, ya que afirman conocer del derecho de participación ciudadana y que las autoridades cuentan con la ciudadanía. A través de los líderes, la junta parroquial conoce las necesidades de los recintos, por lo que el presidente convoca a la ciudadanía para planificar las obras en las comunidades. El trabajo se genera en todos los recintos y no solo en la cabecera parroquial.

En el caso de la parroquia de Gonzalo Pizarro, los entrevistados también expresan tener conocimiento del derecho a la participación ciudadana. El representante de la comunidad informa a los ciudadanos de las reuniones que mantiene con las autoridades de la junta parroquial. La población realmente se interesa y participa del presupuesto y de los proyectos que ejecuta el gobierno parroquial, ya que existe buena relación entre los dirigentes de las comunidades y las autoridades, pero recomiendan que “no sectoricen la participación, que cuenten también con los jóvenes”. Cuando la institución convoca, la ciudadanía, los dirigentes y autoridades participan, incluso en mingas. De igual manera, afirman que todavía persiste en el imaginario colectivo la idea

del beneficio asociado a la participación expresado en la provisión de alimentación y bebida con ocasión del desarrollo de las asambleas, y en ello las autoridades actuales se encuentran trabajando arduamente para erradicar esa mala práctica. Por otro lado, el factor económico ha sido más bien un limitante para que la ciudadanía no participe, ya que hay comunidades muy alejadas. Pese a todo, hay mayor conciencia de la ciudadanía de su derecho a participar.

Otros de los interrogantes fueron: a) ¿Las autoridades trabajan con la ciudadanía, o sólo informan en cuanto a la elaboración de los PDOT?; y, b) ¿Se cuenta con los líderes de los recintos y/o con la ciudadanía en general?

Para la pregunta a) los entrevistados afirman que las autoridades efectivamente trabajan con la ciudadanía para elaborar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), en todas las comunidades, siendo sobre todo un trabajo comunicativo. Los pedidos inclusive se canalizan a través de oficio, y de no ser suya la atribución los reconduce ante las instituciones y niveles de gobierno competentes. Se trata de una gestión de puertas abiertas. Para la pregunta b) se señala que la convocatoria es amplia con un llamamiento a la ciudadanía en general para elaborar los PDOT de la parroquia.

Con la documentación y las entrevistas realizadas, se determina que las comunidades, organizaciones sociales, y ciudadanía en general, de forma individual y/o colectiva, intervienen en los asuntos de la gestión administrativa de los gobiernos parroquiales rurales, planificando el desarrollo y ejerciendo control de la gestión de las autoridades, mediante las distintas instancias y mecanismos de participación como son: la Asamblea Parroquial y el Consejo de Planificación para la socialización y aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Es un proceso que implica un redimensionamiento de la noción de participación que involucra tanto a autoridades como a la ciudadanía en la toma de decisiones de interés público. La planificación institucional ya no se la hace desde un escritorio, sino desde el territorio. La autoridad conoce sus comunidades y por ende sus necesidades; participa y planifica del presupuesto con ellos. La autoridad parroquial ha dado un salto cualitativo en cuanto a prestar un servicio de calidad a la ciudadanía que ha tenido como

soporte su propia participación en instancias deliberativas que permiten poner el acento en cuestiones que atañen al interés de la parroquia en su conjunto.

En este marco, las autoridades parroquiales y la ciudadanía están creando política pública local de participación y discusión de los asuntos de interés público que conlleva también control social, al participar en las asambleas parroquiales, en el consejo de planificación, en las rendiciones de cuentas y demás mecanismos que permiten transparentar el manejo de la cosa pública.

**3.2.3. Objetivo 3.-** Identificar los planes, programas y/o proyectos que llevan a cabo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, dentro de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con los que se pone en evidencia las políticas públicas sectoriales dispuestas al servicio del ciudadano rural.

Los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro, en función de sus competencias exclusivas han sabido generar políticas públicas locales plasmadas primariamente en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) para su posterior ejecución de manera directa y/o mediante convenio con los otros niveles de gobierno y demás instituciones públicas, en beneficio de las comunidades y/o recintos de la parroquia. A continuación, se detallan los ejes de trabajo en los casos analizados:

De la revisión de la documentación, el gobierno parroquial Tres de Noviembre ha centrado su gestión en tres ejes principales, como: 1) El mantenimiento vial, ya que existen vías de acceso a todas las comunidades de la parroquia. Se da mantenimiento con la maquinaria del GAD Parroquial, y en convenio con el Gobierno Provincial de Orellana (GAPO). 2) El desarrollo productivo en el sector agrícola con productos como: arroz, maíz, plátano verde, malanga (fruta), café, y cacao. También entran los proyectos de criadero de ganado bovino y de peces. La ejecución es independiente, y en convenio con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP). 3) Gestión a los grupos de atención prioritaria, como son los proyectos en beneficio de las personas adultos mayores, en convenio suscrito con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Ambas partes contribuyen con un aporte económico para brindar un mejor servicio al adulto mayor, impartiendo charlas, realizando actividades de manualidades,

baile, terapias y chequeos dentales, éste último mediante convenio con el GAD Municipal. Asisten entre 30 a 40 adultos mayores a las instalaciones del GAD Parroquial en el horario de 08H00 a 13H00, todos los días jueves. La alimentación asume el GAD Parroquial, y el traslado de los adultos mayores va por su propia cuenta. Los tres ejes constan dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial.

El gobierno parroquial de Pimocha centra su trabajo en cuatro ejes: 1) La gestión productiva en el sector agropecuario, donde constan los proyectos de criaderos porcinos, avícolas y piscícolas, ejecutados directamente y en convenio con el GAD Provincial de Los Ríos, proyectos que se encuentran en ejecución. 2) El mantenimiento vial, en convenio suscrito con el GAD Provincial, a favor de varias comunidades de la parroquia. El GAD Parroquial no ejecuta directamente ya que la autoridad aduce que no es una competencia directa. 3) Construcción y mantenimiento de infraestructura, donde consta: la regeneración urbana en la cabecera parroquial, como el parque, el malecón y el monumento a la entrada de la parroquia; y, la construcción de casas comunales y canchas deportivas en algunos recintos. 4) Gestión a los grupos de atención prioritaria, como son los proyectos en beneficio del adulto mayor, los Centros Infantiles del Buen Vivir “CIBV” en varias comunidades y a personas con discapacidad, previa supervisión de las autoridades. Los cuatro ejes constan dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial.

Finalmente, el gobierno parroquial de Gonzalo Pizarro ha generado políticas públicas locales en cuanto a cinco ejes: 1) El mantenimiento vial; 2) La gestión productiva; 3) En el ámbito social, cultural y deportivo, donde se incluye a las personas que pertenecen al grupo de atención prioritaria, como son los niños/as, adolescentes, adultos-mayores y personas con discapacidad; 4) La infraestructura; y, 5) La investigación.

Todos los ejes citados constan dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, los mismos que han sido tratados en asambleas parroquiales ampliadas. En el caso de la infraestructura, cada año resultan beneficiadas distintas comunidades con el propósito de cubrir las demandas de toda la circunscripción territorial parroquial.



Con lo expuesto, del ejercicio realizado se corrobora de la asamblea parroquial y del consejo de planificación los espacios para la formulación de políticas públicas entre las autoridades parroquiales y la ciudadanía a través del proceso de elaboración, discusión y socialización del PDOT.

**3.2.4. Objetivo 4.-** Evaluar el nivel de participación ciudadana en las parroquias rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro para determinar si existe o no verdadera participación.

De las encuestas realizadas a las autoridades de los Gobiernos Parroquiales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro (presidentes, vicepresidentes y vocales), y ciudadanía (representantes de las comunidades y/o recintos, organizaciones sociales y ciudadanía en general), para evaluar el nivel de participación ciudadana se describen los siguientes resultados:

#### **Parroquia de Pimocha**

##### **a) Resultado de las autoridades**

Según las encuestas, las autoridades de la parroquia de Pimocha marcaron el nivel No. 6, explicando que la ciudadanía tiene el derecho a conocer la planificación y el presupuesto del GAD parroquial, pero también la necesidad de observar la estructura institucional. Se planifica la participación para luego socializar las obras en beneficio de las comunidades, porque hay comunicación, participación y actuación.

##### **b) Resultado de la ciudadanía**

De los diez encuestados: una persona marcó el nivel No. 4, explicando que el trabajo de las autoridades es comunicativo. Existe una planificación y la gente apoya la gestión. Dos personas marcaron el nivel No. 5, dando a conocer que las autoridades se reúnen en los recintos para informarse de las necesidades, conversar y buscar las formas de ayudar. Finalmente, siete personas marcaron el nivel No. 6, explicando que el trabajo de las autoridades es comunicativo. Existe coordinación y trabajo entre autoridades y ciudadanos. El presidente cuenta con la ciudadanía para planificar las obras y los proyectos.

**c) Cuadro de resultados**

Cuadro 1

**Niveles de participación ciudadana**

No.	Niveles de participación ciudadana	Autoridades	Ciudadanía
1	La participación ciudadana es utilizada para intereses particulares de las autoridades del GAD Parroquial		
2	Para promover la participación ciudadana, no siempre las autoridades dicen la verdad		
3	La participación ciudadana es aparente		
4	La participación ciudadana se da sólo cuando existen obras de infraestructura en las comunidades		Una persona
5	La participación ciudadana es informada y consultada por las autoridades del GAD Parroquial		Dos personas
6	La participación ciudadana es planificada con las comunidades, pero liderada por las autoridades del GAD Parroquial	Presidente Vicepresidente Primer vocal Segundo vocal Tercer vocal	Siete personas
7	La participación ciudadana se da por iniciativa de la ciudadanía de las comunidades		
8	La participación ciudadana es promovida por la ciudadanía y coordinada con las autoridades del GAD Parroquial		
9	Otro tipo de modalidad		

Fuente: Encuesta realizada a las autoridades y ciudadanía de la parroquia rural de Pimocha.  
Elaboración propia.

**Parroquia Tres de Noviembre**

**a) Resultado de las autoridades**

Según las encuestas, el primer vocal marcó el nivel No. 5, y explica que como autoridad se trabaja en función de las necesidades de las distintas comunidades. A diferencia del presidente, vicepresidente y segundo vocal, que marcaron el nivel No. 6, explicando, en su orden, que los recursos del pueblo son para ser considerados a través de la socialización con los ciudadanos, y los planes, programas y proyectos son ejecutados a través de la planificación y priorización de las comunidades. Como autoridades tienen la obligación de atender a todos. Por el contacto con las comunidades se tiene confianza con la sociedad para un mejor desarrollo.

**b) Resultado de la ciudadanía**

Según las encuestas, tres personas marcaron el nivel No. 4, y explican que la gente participa siempre que exista un beneficio para su comunidad. Además, existen

intereses divergentes que desalientan la participación. Una persona marcó el nivel No. 5, y explica que la junta parroquial coordina con los dirigentes de las comunidades para que luego ellos procedan a informar. Cinco personas marcaron el nivel No. 6, explicando que debe existir el aporte de ambas partes para que exista resultados. Las autoridades coordinan con los representantes de las comunidades, mas no con las organizaciones. Como organización se sienten desplazados. Finalmente, una persona marcó el nivel No. 9, dando una denominación propia que atribuye la falta de interés de la ciudadanía y la falta de comunicación de autoridades hacia las comunidades.

**c) Cuadro de resultados**

Cuadro 2

**Niveles de participación ciudadana**

No.	Niveles de participación ciudadana	Autoridades	Ciudadanía
1	La participación ciudadana es utilizada para intereses particulares de las autoridades del GAD Parroquial		
2	Para promover la participación ciudadana, no siempre las autoridades dicen la verdad		
3	La participación ciudadana es aparente		
4	La participación ciudadana se da sólo cuando existen obras de infraestructura en las comunidades		Tres personas
5	La participación ciudadana es informada y consultada por las autoridades del GAD Parroquial	Primer vocal	Una persona
6	La participación ciudadana es planificada con las comunidades, pero liderada por las autoridades del GAD Parroquial	Presidente Vicepresidente Segundo vocal	Cinco personas
7	La participación ciudadana se da por iniciativa de la ciudadanía de las comunidades		
8	La participación ciudadana es promovida por la ciudadanía y coordinada con las autoridades del GAD Parroquial		
9	Otro tipo de modalidad		Una persona

Fuente: Encuesta realizada a las autoridades y ciudadanía entrevistada de la parroquia Tres de Noviembre. Elaboración propia.

## Parroquia de Gonzalo Pizarro

### a) Resultado de las autoridades

Según las encuestas aplicadas, el presidente y el primer vocal marcaron el nivel No. 8 y 6, en su orden, explicando que siempre se coordina con la ciudadanía y se planifica para que la junta decida la ejecución de las obras en las comunidades.

### b) Resultado de la ciudadanía

Según las encuestas aplicadas, seis personas marcaron el nivel No. 8, explicando que el GAD Parroquial tiene el deber de cumplir sus obligaciones de acuerdo con la ley. Las autoridades del Gobierno Parroquial ahora trabajan en base a las necesidades y realidades que viven los ciudadanos. Finalmente, dos personas marcaron el nivel No. 6, aduciendo que la participación es planificada mediante Asamblea Parroquial, previo al trabajo en las comunidades.

### c) Cuadro de resultados

Cuadro 3

#### Niveles de participación ciudadana

No.	Niveles de participación ciudadana	Autoridades	Ciudadanía
1	La participación ciudadana es utilizada para intereses particulares de las autoridades del GAD Parroquial		
2	Para promover la participación ciudadana, no siempre las autoridades dicen la verdad		
3	La participación ciudadana es aparente		
4	La participación ciudadana se da sólo cuando existen obras de infraestructura en las comunidades		
5	La participación ciudadana es informada y consultada por las autoridades del GAD Parroquial		
6	La participación ciudadana es planificada con las comunidades, pero liderada por las autoridades del GAD Parroquial	Primer vocal	Dos personas
7	La participación ciudadana se da por iniciativa de la ciudadanía de las comunidades		
8	La participación ciudadana es promovida por la ciudadanía y coordinada con las autoridades del GAD Parroquial	Presidente	Seis personas
9	Otro tipo de modalidad		

Fuente: Encuesta realizada a las autoridades y ciudadanía de la parroquia de Gonzalo Pizarro.  
Elaboración propia.

De los tres cuadros de resultados aplicados a las autoridades de los gobiernos parroquiales y representantes de la ciudadanía para medir el nivel de participación ciudadana en el territorio, se establece como denominador común la información que consta en el nivel número seis de la tabla elaborada, en el que se afirma que “La participación ciudadana es planificada con las comunidades, pero liderada por las autoridades del GAD Parroquial”, evidenciándose que las autoridades previo a tomar una decisión consultan a la ciudadanía, con lo cual a más de afianzar la legitimidad de su actuación, expone la concreción de políticas públicas participativas manifestadas en el trabajo conjunto entre autoridades y ciudadanía. Claro está, que dichos procesos participativos demandan una regulación interna, como en efecto ha sucedido, con un procedimiento liderado por la máxima autoridad parroquial rural y con el apoyo de los vocales y funcionarios de la institución, para una debida planificación que aseguren una gestión de los asuntos de interés público parroquial rural con los resultados esperados.

A continuación, se analiza una discusión al trabajo investigativo, las limitaciones encontradas, la conclusión general y las específicas, y las recomendaciones, tomando en consideración las pruebas encontradas: documental (información institucional a nivel local y encuestas), y las pruebas testimoniales (entrevistas realizadas a las autoridades de los gobiernos parroquiales rurales, y ciudadanía), sobre la base de los cuatro objetivos planteados.

## Capítulo Cuarto

### Discusión, limitaciones, conclusiones y recomendaciones

#### 4.1. Discusión

A continuación, se presenta la discusión del presente trabajo investigativo, apoyándose del marco teórico, del marco jurídico vigente, de los resultados encontrados en el tercer capítulo y de los estudios en otros países. Su descripción es por objetivos:

**4.1.1. Objetivo 1.- Determinar si en la gestión administrativa que aplican los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, conforme al ejercicio de sus competencias y capacidad presupuestaria, han implementado un sistema de participación ciudadana**

Se evidenció que los gobiernos parroquiales rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, tienen implementado un Sistema de Participación Ciudadana, mediante los mecanismos más utilizados como son las Asambleas Parroquiales y los Consejos de Planificación Parroquial. Las Asambleas Parroquiales es el mecanismo más espontáneo, participativo y legítimo, que utilizan los gobiernos parroquiales rurales,

diferencia de los demás mecanismos incluido el Consejo de Planificación Parroquial, porque están involucrados todos los sectores de la sociedad civil.

En el caso del gobierno parroquial de Pimocha, participan: funcionarios públicos de elección popular, principales y alternos, representantes de las organizaciones sociales, organizaciones turísticas, educativas religiosas, deportivas y los dirigentes de los diferentes barrios y recintos de la parroquia. Al igual que el GAD Parroquial Tres de Noviembre, participan: el presidente; los miembros del gobierno parroquial; y, los representantes, principal y suplente de las comunidades, barrios, asociación de productores agropecuarios, clubes deportivos, adultos mayores, personas con discapacidades diversas, jóvenes, niños y niñas de la parroquia, y grupos culturales. Conforme a su propia reglamentación y actas de Asambleas.

En el caso del gobierno parroquial de Gonzalo Pizarro, no tiene normado aún el Sistema de Participación Ciudadana, ni mucho menos la Asamblea Parroquial, pero en la práctica este último es utilizado para la toma de decisiones con los representantes de las comunidades. Además, la ciudadanía está organizada con su propia directiva, denominada *Asamblea Local Ciudadana (ALC)*, quien es la instancia obligada para coordinar las acciones con las distintas autoridades locales, conforme consta del acta del 03 de septiembre de 2014. La experiencia del GAD parroquial de Gonzalo Pizarro, sirve para determinar que, *pese a no tener normado un sistema de participación ciudadana, con sus mecanismos, en la práctica funciona*. La parroquia tiene una constitución étnica heterogénea, el cincuenta y cuatro por ciento (54%)<sup>183</sup> de sus habitantes son indígenas, con identidad y costumbres distintas a la de los mestizos, con el cuarenta y cuatro por ciento (44%).<sup>184</sup> Por lo tanto, a pesar de lo complejo para la autoridad parroquial existe buena articulación con las comunidades.

Los Consejos de Planificación Parroquial, son otra instancia de participación ciudadana, utilizada y conformada por los gobiernos parroquiales rurales. Según el Art. 28 del COPFP, los Consejos de Planificación son la instancia que interviene en la

---

<sup>183</sup> Gobierno Autónomos Descentralizado Parroquial Rural de Gonzalo Pizarro. Administración 2014 al 2019. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). (Actualización 2015). 28. En <[http://gadpgonzalopizarro.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/PDyOT-GONZALO\\_PIZARRO\\_final\\_2015\\_ok.pdf](http://gadpgonzalopizarro.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/PDyOT-GONZALO_PIZARRO_final_2015_ok.pdf)>

<sup>184</sup> *Ibíd.*

elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, su seguimiento y evaluación. No está al nivel de las Asambleas Parroquiales, porque la misma ley lo limita, pero tiene funciones importantes.

Los demás mecanismos de participación, como: los comités sectoriales, las audiencias públicas, la silla vacía, los consejos consultivos, y las veedurías ciudadanas, están regulados vía reglamentos internos, a excepción del GAD Parroquial de Gonzalo Pizarro. En la práctica, no existen actas de constancias donde la ciudadanía hace uso de tales mecanismos mencionados, convirtiéndose en letra muerta.

En el caso comparado, las ciudades de Bogotá, Montevideo y Caracas presentan una notable variedad de mecanismos deliberativos. En Ecuador se contrasta con las parroquias rurales que aplican los mecanismos como las *Asambleas Parroquiales* y los *Consejos de Planificación Parroquial*. Las Asambleas son mecanismos deliberativos, mientras que los Consejos de Planificación Parroquial son mecanismos representativos.

**4.1.2. Objetivo 2.- Establecer si las organizaciones comunitarias, recintos, barrios y ciudadanía parroquial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, están cumpliendo con el ejercicio del derecho de participación ciudadana, de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y la formulación de políticas públicas**

La participación ciudadana según el artículo 100 de la Constitución, es una labor protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de los gobiernos parroquiales rurales, y la sociedad. Por ende, los gobiernos parroquiales rurales, deben cumplir con aquel mandato.

Para su cumplimiento, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el Art. 64, letra d), otorga funciones a los gobiernos parroquiales rurales, entre ellas, “Elaborar el plan parroquial rural de



desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas”.<sup>185</sup> Complementariamente, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en el Art. 28, dispone a los gobiernos parroquiales la conformación de los Consejos de Planificación Parroquial, para la elaboración de los PDOT parroquial, siguiendo el debido proceso. En esa dinámica, los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro han dado cumplimiento al mandato del Art. 28 del COPFP, en cuanto a designar en cada parroquia un Consejo de Planificación Parroquial, y lo han ejecutado a través de las Asambleas Parroquiales.

El Consejo de Planificación debe liderar la socialización de los PDOT parroquial, y presentar un informe con las observaciones, para que la junta parroquial, en pleno, discuta y apruebe. Al respecto, los gobiernos parroquiales, tienen documentos que respaldan la conformación del Consejo, como también las resoluciones aprobando la socialización de la actualización de los PDOT parroquial. Existe el cumplimiento de las leyes, por parte de los gobiernos parroquiales rurales en estudio. Pero todavía no se ha determinado, si la labor que ejecutan los Consejos de Planificación Parroquial, es protagónica, tanto de autoridades como de la ciudadanía.

En la práctica, la tarea de los gobiernos parroquiales rurales, en cuanto al mecanismo de los Consejos de Planificación Parroquial, al menos, en las tres parroquias rurales, no es protagónica, ni espontánea. Para que sea una *verdadera instancia de participación*, un requisito es la elaboración y/o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, y el otro, es “conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial...”.<sup>186</sup> Del último requisito no existe constancia, siendo un requisito importante, porque es parte del control de las autoridades parroquiales, en el cumplimiento de la planificación institucional.

El Consejo está conformado por seis (6) integrantes: tres (3) servidores públicos (el presidente, un vocal y un técnico), y tres (3) ciudadanos. Sin embargo, la labor protagónica de los tres ciudadanos no se logra visualizar en este estudio investigativo.

---

<sup>185</sup> COOTAD, Art. 64, letra d).

<sup>186</sup> COPFP, Art. 29, numeral 5), Funciones del Consejo de Planificación de los GAD's.

Con lo expuesto, queda la certeza, que los Consejos de Planificación Parroquial, en la práctica, son *instancias cortinas*, que sirven únicamente de requisito legal para aprobar los PDOT parroquiales, y su posterior presentación ante la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). De no hacerlo, acarrea sanciones del órgano rector de la planificación. Por eso la participación de los Consejos de Planificación Parroquial, no es protagónica. Para el autor Raúl Hernández Asensio, en el estudio sobre los márgenes de la participación ciudadana en el Perú, desde una óptica municipalista, manifiesta que, “el problema [...] es el poco compromiso de las autoridades municipales.

Este estudio se analiza de forma análoga, por tratarse de gobiernos locales, ya que, la institución local, inmediata en el Perú, son los municipios rurales. Las parroquias rurales en el vecino país, no son parte de la estructura política administrativa constitucional, ya que es manejado desde la óptica municipal y no parroquial, pero, conjugan la misma idea, de identificarse como gobiernos locales.

Con todo lo anunciado, no quiere decir que, no exista participación ciudadana en los gobiernos parroquiales rurales, sino todo lo contrario, existe, inclusive de manera potente con el mecanismo de las Asambleas Parroquiales. En los Consejos de Planificación Parroquial, a las autoridades y la ciudadanía les falta compromiso de involucrarse un poco más, ya que la naturaleza de este espacio no es de legalidad, sino de conciencia ciudadana.

De ahí, existe la participación de la ciudadana y las autoridades parroquiales, para elaborar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, siguiendo el debido proceso conforme manda la ley. Pero, todavía no es una participación protagónica.

Para garantizar la construcción de políticas públicas locales al servicio de la ciudadanía rural, es necesario que la participación ciudadana sea espontáneo y articulado con las demás autoridades locales, al momento de implementar los procesos dinámicos en la elaboración de los PDOT parroquial, con un resultado de excelencia en la planificación institucional.

**4.1.3. Objetivo 3.- Identificar los planes, programas y/o proyectos que llevan a cabo los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, dentro de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), con los que se pone en evidencia las políticas públicas sectoriales dispuestas al servicio del ciudadano rural**

En los resultados de este estudio, se pone en evidencia los cuatro (4) ejes en los cuales los gobiernos parroquiales rurales, ejercen sus competencias, que constan en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial. Estos ejes son: 1) El mantenimiento vial; 2) El desarrollo productivo de sembríos de ciclo corto, y proyectos de criadero de animales: bovino, avícola y de peces; 3) La construcción y mantenimiento de obras de infraestructura; y, 4) Proyectos a favor de los grupos de atención prioritaria, en beneficio de los niños/as, adolescentes, personas discapacitados y adultos mayores.

Estos proyectos son ejecutados a través de las modalidades de gestión, de ejecución directa, y en convenio suscrito con los demás niveles de gobierno municipal y provincial, e instituciones del Estado, afines al proyecto, como son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

Los proyectos se encuentran en ejecución, dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial. Los gobiernos parroquiales de Gonzalo Pizarro y Tres de Noviembre, disponen de maquinaria agrícola de su propiedad, para facilitar la ejecución de los proyectos A diferencia del gobierno parroquial de Pimocha, que no dispone de maquinaria, y la gestión la ejerce a través de la gestión concurrente de competencias exclusivas, con la firma de convenios con el gobierno provincial de Los Ríos. Especialmente en los proyectos de mantenimiento vial y gestión productiva.

Por otro lado, los gobiernos parroquiales rurales, invierten en proyectos a favor de las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria, por mandato de la ley, constante en el artículo 249 del COOTAD. Eso significa presupuestar por lo menos el diez por ciento (10%) de sus ingresos asignados por el Estado, para el financiamiento de la planificación y ejecución de los programas sociales en favor de estos grupos.

Con la autonomía que poseen los gobiernos parroquiales rurales, puede ejecutar cualquier proyecto a favor de los grupos vulnerables y de competencias exclusivas, de forma directa y en convenio. Todo proyecto debe constar dentro una planificación institucional, constante en los PDOT parroquial, Plan Operativo Anual (POA), y Plan Anual de Contratación (PAC). Al inicio de cada ejercicio fiscal, la junta parroquial, como órgano de gobierno de la parroquia rural, tiene que aprobar en dos sesiones, en días distintos, el presupuesto y la planificación de la institución, previo a iniciar la ejecución de cualquier proyecto o pago de carácter administrativo.

Las demás necesidades que son consideradas fundamentales, como son los servicios públicos de *agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales*, les corresponde a los gobiernos municipales. Esto constituye un problema para la ciudadanía rural, porque, la competencia les corresponde a los gobiernos municipales, y no a los gobiernos parroquiales, ya que no pueden destinar ningún recurso económico para atender tales necesidades. Entonces, el problema es de orden constitucional y legal, porque las competencias exclusivas de todos los niveles de gobierno, están dadas desde la carta principal, y se perfecciona en el COOTAD. La inobservancia acarrea responsabilidades de tipo administrativo, civil y hasta penal, y las sanciones por parte de la Contraloría General del Estado.

Además, los gobiernos municipales, podrían delegar la competencia exclusiva de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y depuración de aguas residuales, a favor de los gobiernos parroquiales rurales, pero, ésta viene acompañado de los recursos correspondientes, que deberán ser, por lo menos equivalentes a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia, por parte del respectivo nivel de gobierno, tal como lo establece el artículo 192, inciso final del COOTAD. Dicha condición, para los gobiernos municipales, no lo consideran viable. Las razones podrían ser de tipo técnico, económico y hasta político. Pero esto, es parte de otro proyecto a investigar.

Mientras tanto, los únicos perjudicados, es la población rural, porque son los que sienten las necesidades de la falta de los servicios públicos, debido a las malas decisiones políticas de las autoridades locales.

Finalmente, los gobiernos parroquiales rurales, en el ámbito de sus limitadas competencias exclusivas, ejecutan proyectos de inversión, en cuanto a vialidad, gestión productiva, obras de infraestructura, y atención a grupos vulnerables, que, de alguna manera, generan políticas públicas locales al servicio de la ciudadanía rural. Pero lamentablemente, las necesidades fundamentales son otras, como el agua potable, alcantarillado y manejo de aguas residuales.

#### **4.1.4. Objetivo 4.- Evaluar el nivel de participación ciudadana en las parroquias rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro para determinar si existe o no verdadera participación**

De la encuesta realizada a las autoridades y ciudadanía, de manera individual, para evaluar la participación ciudadana en las parroquias rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro, existe un resultado interesante. De los nueve niveles constantes en la encuesta semiestructurada, hubo el predominio del nivel seis (6), que consiste en *“la participación ciudadana (es) planificada con las comunidades y/o recintos, pero liderada por las autoridades de los gobiernos parroquiales”*.

Lo dicho en el inciso anterior, significa que, el presidente del gobierno parroquial, lidera los procesos participativos con la sociedad civil (representantes de las comunidades y/o recintos, representantes de las organizaciones sociales, y ciudadanía en general), a través de las únicas instancias de participación que son las Asambleas Parroquiales y los Consejos de Planificación Parroquial, para la gestión y la toma de decisiones institucional.

Esta tarea institucional, se resume en: la planificación del presupuesto institucional, la planificación y ejecución de obras de prioridad a favor de las comunidades y/o recintos, la socialización de los PDOT parroquial, la ejecución de proyectos en función de las competencias exclusivas, y la rendición de cuentas, etc. Todo lo anunciado, consta bajo documentación de respaldo, incluido el testimonio vía entrevista a las autoridades y la ciudadanía, conforme consta en el capítulo tres, de este trabajo investigativo.

Estos procesos participativos demandan una regulación interna. En efecto, existe un procedimiento liderado por la máxima autoridad parroquial, y con el apoyo de los

vocales y funcionarios de la institución, para la debida planificación, que asegure una gestión de los asuntos de interés público parroquial.

Este objetivo pone en evidencia que funcionan dos tipos de democracia, *la representativa predominante y, la participativa parcial*. La representativa predominante, porque existe “la interacción entre el Estado y la sociedad, interacción por la cual la sociedad civil penetra en el Estado”.<sup>187</sup> Y, la participativa de forma parcial, porque la participación ciudadana no es evidente, ni espontánea en todos los mecanismos. Como es el caso de las Asambleas Parroquiales, que existe mayor involucramiento de todos los sectores de la ciudadanía, según las actas de constancia, a diferencia de los Consejo de Planificación Parroquial, donde la participación es muy limitada.

Finalmente, existe una planificación de las actividades institucionales entre las autoridades y la ciudadanía, la misma que es liderada por el presidente del gobierno parroquial, previo a cualquier resolución de la junta parroquial.

#### **4.2. Limitaciones**

El presente estudio investigativo, presentó varias limitaciones, las que cito a continuación:

- Constituye una muestra pequeña pero propositiva de tres gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que no es representativa, debido al número de gobiernos parroquiales a nivel nacional (823 aproximadamente); pero que constituyen una referencia.
- Limitaciones económicas y de tiempo.
- Es un estudio de exploración, con la finalidad de que se formulen varias hipótesis, y se emprenda en futuras investigaciones, con muestras representativas a nivel nacional.
- No hubo el protocolo bien definido al inicio de este trabajo investigativo, y se utilizó la metodología de construcción de casos (*building case*). Dicho protocolo fue modificándose en la medida que se iba recolectando la información.

---

<sup>187</sup> Arturo Peraza, “Democracia participativa y derechos humanos”, en Aportes Andinos N. 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) y Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). (Marzo - 2005). En <<http://www.uasb.edu.ec/padh>>

### **4.3. Conclusiones**

#### **4.3.1. Conclusión general del estudio**

La conclusión general del estudio es: los gobiernos parroquiales rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro, tienen normado e implementado un sistema de participación ciudadana, acorde a la realidad sociocultural de cada jurisdicción, los mismos que aplican dos mecanismos de participación ciudadana como: las Asambleas Parroquiales, y los Consejos de Planificación Parroquial. La Asambleas con una participación más espontánea que el Consejo de Planificación Parroquial, ya que este último, se efectúa sólo por cumplir el mandato de Ley (para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial).

La ciudadanía está consciente del significado de la participación ciudadana, por lo que están organizados, y han conformado y regulado su propia Asamblea Ciudadana Local (ACL), con su directiva, para ser representados ante las distintas autoridades locales. Dentro de la organización de las ACL, también interviene el presidente del

gobierno parroquial rural, como en el caso de la parroquia Tres de Noviembre. Cada parroquia responde a una realidad propia, con autonomía y libertad para aplicar mecanismos y dinámicas de participación ciudadana, distintas. Unas más espontáneas que otras.

La participación ciudadana en las parroquias rurales está determinada al Art. 95, inciso dos, de la Constitución, cuando señala que, “la participación ciudadana es un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria”. Dicho mandato constitucional constituye de alguna manera un candado, que no le permite a la participación tener un rol más amplio y protagónico. A diferencia de la democracia participativa, que no está determinado en la Constitución, y su rol participativo es más amplio, protagónico y espontáneo.

La Constitución permite una amplia gama de mecanismos de participación, al igual que en otras experiencias internacionales, que son utilizados ampliamente como en el caso de los tres gobiernos parroquiales rurales, materia del estudio. Pero estas se restringe a dos mecanismos participativos como son: las Asambleas Parroquiales y los Consejo de Planificación Parroquial.

#### **4.3.2. Conclusiones específicas**

- La participación ciudadana se fortalece a través de los distintos mecanismos de participación que aplican los gobiernos parroquiales rurales, como es el caso de las Asambleas Parroquiales, instancia máxima de participación que está regulado dentro del marco jurídico vigente, y que aterriza en una regulación local con normas de carácter resolutivo y reglamentario. El ejecutivo del gobierno parroquial lidera estos procesos para que la ciudadanía, de manera protagónica, intervenga en la toma de decisiones, en la planificación y en la gestión de los asuntos públicos de interés parroquial. Las Asambleas Parroquiales, son el mecanismo principal del sistema de participación ciudadana que tienen conformado los gobiernos parroquiales rurales.
- La construcción de políticas públicas por los gobiernos parroquiales rurales, expresa un trabajo conjunto de autoridades y ciudadanía a través de los distintos mecanismos que conforman el sistema de participación ciudadana. Se trata de



una dinámica de trabajo conjunto y solidario entre actores políticos y sociales que procura la satisfacción de necesidades colectivas, y que responden al cumplimiento del interés público.

- Los gobiernos parroquiales rurales tienen normado e implementado un *sistema de participación ciudadana*, a través de las instancias de participación como las Asambleas Parroquiales y los Consejos de Planificación Parroquial. Mecanismos donde intervienen las autoridades parroquiales, los representantes de las comunidades y/o recintos, los representantes de las organizaciones sociales, y la ciudadanía, para la toma de las decisiones en la gestión de la cosa pública.
- Los gobiernos parroquiales rurales tienen normado mediante resolución otros mecanismos de participación ciudadana para el control social de sus autoridades, como: la silla vacía, las veedurías ciudadanas, los cabildos populares, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Sin embargo, estos mecanismos no se implementan, ya que no hay constancia de su aplicación, a excepción del mecanismo de Rendición de Cuentas, donde existen las actas de asambleas parroquiales. El cumplimiento de la Rendición de Cuentas en los gobiernos parroquiales se da porque existe la condición legal del plazo para hacerlo, caso contrario, son sancionados por parte de los órganos de control. Entonces el incumplimiento y la sanción motivan a las autoridades parroquiales a cumplir con dicho mecanismo, de no estar obligados, se hiciera caso omiso, como ocurre con los demás mecanismos de participación antes mencionados.
- Existe activa participación de los representantes de las comunidades y/o recintos, representantes de las organizaciones sociales y ciudadanía, en la toma de decisiones, en la planificación y gestión de los asuntos públicos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales de Pimocha, Tres de Noviembre y Gonzalo Pizarro, expresados en la socialización de la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, a través de los Consejos de Planificación Parroquial y las Asambleas Parroquiales.
- La participación de los Consejos de Planificación Parroquial (instancia conformada entre autoridades y ciudadanía), no se podría traducir en una *participación protagónico*, al momento de la socialización para la actualización

de los PDOT parroquial, ya que no existen los informes de observación y recomendación a dichos planes. Lo único que existen son las resoluciones de aprobación de la socialización para la actualización de los PDOT parroquial. A excepción del presidente del Gobierno Parroquial Tres de Noviembre, que en acta del Consejo de Planificación de fecha 10 de diciembre de 2015, realizó algunas observaciones a la empresa consultora contratada (ENDAVANT S.A.), previo a la aprobación de la junta parroquial. En conclusión, existe el cumplimiento de la ley, por parte de las autoridades y ciudadanía, pero su participación no es protagónica.

- Al evaluar la participación ciudadana en las tres parroquias estudiadas, se puede afirmar la existencia de un ánimo por parte de las autoridades para fortalecer los mecanismos de participación. Las evidencias encontradas presentan resultados alentadores, los que, sin embargo, no dejan de plantear grandes desafíos tanto al poder político como a la sociedad organizada para reforzar los mecanismos de participación con los que la ciudadanía se sienta más identificada para promover objetivos comunes de interés general.
- De las encuestas aplicadas a las autoridades y ciudadanía, para evaluar el nivel de participación ciudadana en las parroquias estudiadas, predominó el nivel número seis (6) de los nueve (9) niveles planteados. Los niveles 7 y 8 son los más altos de participación. Con el resultado del nivel 6, *existe la participación ciudadana al punto que es planificada con las comunidades y/o recintos, pero liderada por las autoridades de los gobiernos parroquiales*. Lo anterior evidencia que predomina el tipo de democracia representativa, a la democracia directa y comunitaria.
- El nivel número seis (6) de la encuesta, en la práctica, se cumple a través de los mecanismos de participación ciudadana más utilizados como: son las asambleas parroquiales y los consejos de planificación parroquial, para tratar los temas como: la socialización de la actualización de los PDOT parroquial, la prioridad de las obras en las comunidades y/o recintos, y los presupuestos de la institución a destinarse, etc., en función de las competencias exclusivas de los gobiernos parroquiales. Por lo que existe una planificación de las actividades institucionales entre las autoridades y la ciudadanía, la misma que es liderada

por el presidente del gobierno parroquial, previo a cualquier resolución de la junta parroquial.

- Se identificó los proyectos que ejecutan los gobiernos parroquiales rurales en estudio, en función de sus competencias exclusivas asignadas en el Art. 267 de la Constitución, en concordancia con el Art. 65 del COOTAD. Proyectos que están dentro de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, y se derivan en cuatro (4) ejes afines como: 1) El mantenimiento vial, con maquinaria propia y en convenio con el GAD Provincial; 2) El desarrollo productivo, incluido los proyectos de criadero de animales: bovino, avícola y de peces, en ejecución directa y en convenio con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP); 3) La construcción y mantenimiento de obras de infraestructura; y, 4) Gestión a los grupos de atención prioritaria, como son los proyectos en beneficio de los niños/as, adolescentes, y adultos mayores, en convenio con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Para aquellos proyectos en convenio, ambas partes contribuyen con un aporte económico para brindar un mejor servicio a la ciudadanía.
- Los gobiernos parroquiales rurales presupuestan y destinan un mínimo del 10% de sus recursos, en proyectos a favor de los grupos de atención prioritaria. Si bien, no está contemplado como competencia exclusiva, pero es un mandato del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Por lo tanto, el GAD Parroquial Tres de Noviembre, invierte a favor del adulto mayor; el GAD Parroquial de Pimocha, invierte a favor de los niños/as y personas con discapacidad; y, el GAD Parroquial de Gonzalo Pizarro, invierte a favor de los niños/as y adolescentes. Todos los proyectos guardan legalidad. Por lo tanto, los gobiernos parroquiales ejercen sus competencias exclusivas, y también sus facultades que le otorga la Constitución y la ley. Esto se traduce en un servicio a la ciudadanía, pero mejor aún, a los grupos de atención prioritaria.
- Los gobiernos parroquiales, con la ejecución de los proyectos citados, y que están en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) parroquial, ponen en evidencia, de que se formulan y ejecutan políticas públicas locales y sectoriales, dispuestas al servicio de la ciudadanía rural.

#### **4.4. Recomendaciones**

- Ampliar otros mecanismos de la participación ciudadanía en las parroquias rurales de Gonzalo Pizarro, Tres de Noviembre y Pimocha, aplicando las democracias representativa, directa, comunitaria y representativa.
- Plantear reformas a la ley, afines, en cuanto a la democracia participativa, y otorgar una participación espontánea a la ciudadanía parroquial rural, no solo en la toma de decisiones de los gobiernos parroquiales rurales, sino en las organizaciones de base, comunidades y/o recintos, para que el ciudadano participe de forma amplia y sin limitaciones, en todo evento de carácter institucional y de la ciudadanía.
- Apoyo e involucramiento de las autoridades parroquiales rurales, en las actividades de la ciudadanía, dentro de las comunidades y/o recintos de las parroquias rurales, con el fin de recuperar la confianza.

- Desarrollar un programa por parte de los gobiernos parroquiales rurales, para impartir en el territorio rural: capacitaciones, talleres e impresión de literatura guía, para concienciar a la ciudadanía sobre el rol protagónico que tiene la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública. Con el programa se conseguirá generar políticas públicas locales de participación ciudadana desde los gobiernos parroquiales rurales.
- Reformar el artículo 314 del COOTAD, en cuanto a las responsabilidades de las *Entidades Asociativas de los GAD's*, para que exista mayor articulación e involucramiento entre el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, para fortalecer la participación ciudadana en el territorio rural, mediante talleres de capacitación y entrega de material didáctico. Aquello, apoyará a la construcción de las políticas públicas locales sobre la participación ciudadana en los gobiernos parroquiales rurales.
- Implementar un sistema de monitoreo y evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los gobiernos parroquiales rurales, para medir los resultados y el impacto socio económico y político que puedan tener estos instrumentos técnicos. Con el apoyo del ente rector de la planificación (SENPLADES), el CONAGOPARE y entidades afines.
- Realizar un estudio de estratificación tomando en cuenta características como: pisos climáticos, predominio étnico, número de habitantes y densidad poblacional, niveles de pobreza, asignación de recursos del Estado, entre otros aspectos, para seleccionar una muestra representativa de parroquias rurales.
- Realizar un estudio con un número mayor de parroquias rurales representativas, para obtener un diagnóstico más cercano del funcionamiento de la participación ciudadana en el territorio rural, su rol protagónico, el impacto que causa, y su influencia en la toma de las decisiones de los gobiernos parroquiales rurales. Ya que el presente estudio de tres parroquias nos entrega indicios importantes, que constituyen aproximaciones, pero no podría dar las certezas de cómo está la participación a nivel de todo el país. De ahí que, rescato la iniciativa tomada en el presente estudio.

## **Bibliografía**

Acosta, Alberto. *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Quito: Ediciones Abya – Yala, 2009.

Brazidec, Gwénaél Le. "Régimen Representativo y Democracia Directa: Hacia la Participación Política de los Ciudadanos". En Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, *Sistema representativo y democracia semidirecta*, primera edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo II. Buenos Aires: Heliasta S.R.L., 1997.

Camacho, LotharRast y Gloria. *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Quito: CEPLAES, DED, 2008.

- Consejo Nacional de Planificación. "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017".  
<[https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017)>.
- Real Academia Española. "Diccionario de la lengua española", 23a. ed. [2014].  
<<http://lema.rae.es/drae/?val=Estado>>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Democracia representativa". Equipo de gobernabilidad democrática en Bolivia. s.f.  
<<http://www.gobernabilidad.org.bo/conceptos-constitucional>>.
- Ferrajoli, Luigi. "Democracia y Garantismo". Edición de Miguel Carbonell, *Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2008.
- . "Derechos y garantías, en la Ley del Más Débil". Prólogo de Perfecto Andrés Ibáñez, *El Derecho como Sistema de Garantías -Democracia formal y democracia sustancial-*. Madrid: Editorial Trotta, S.A., 1999-2001.
- Gobierno de Santa Fe. "Participación Ciudadana". S.f.  
<[http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan\\_estrategico\\_provincial/content/view/full/114889](http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial/content/view/full/114889)>.
- Grupo FARO. "Políticas y Finanzas Públicas". En *Gestión Política y Gobierno*, Programa para el fortalecimiento de la Gestión Pública de los Gobiernos Parroquiales del Distrito Metropolitano de Quito, Diagonal Capítulo Ecuador – ASOJUPAR Q, 1ra. Edición. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario de Derecho Constitucional*. Miguel Carbonell, coordinador. 3a. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa, 2000.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Participación Ciudadana*, Módulo 2, Serie de Módulos Educativos. San José de Costa Rica: Editorial de la IIDH, 1997.

Lafont, Cristina. *Filosofía de la Democracia, Fundamentos Conceptuales*. Editado por Rodolfo Arango. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2007.

Lahera, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica S.A., Segunda Edición. Chile: Impreso en Chile por Salesianos Impresoras S.A., 2008.

Martínez, Omar. "Asamblea Comunitaria", s.f.  
<<https://es.scribd.com/document/203800021/ASAMBLEA-COMUNITARIA-pdf>>.

Mesa de Interculturalidad. "Interculturalidad y Democracia". Propuesta de una agenda de políticas públicas hacia una democracia intercultural. Lima, octubre de 2010.  
<[http://www.psf.org.pe/xto/images/interculturalidad/octubre2010\\_Interculturalidad](http://www.psf.org.pe/xto/images/interculturalidad/octubre2010_Interculturalidad)>.

Muller, Pierre. "Las políticas públicas entre sectores y territorios, en las políticas públicas locales". *INNOVAR: Revista de ciencias administrativas y sociales*, No. 16 ( julio – diciembre de 2000). <[www.bdigital.unal.edu.co/26724/1/24373-85373-1-PB.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/26724/1/24373-85373-1-PB.pdf)>.

González Pérez, Daniel. "La democracia representativa, directa y comunitaria". *Diario La Hora Nacional* (Quito), 18 de Junio de 2012.

Sánchez Pinto, Silvana. "La participación social en el procedimiento legislativo y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley". [2010].  
<<http://hdl.handle.net/10644/2733>>.

Quijano, Aníbal. *Des/colonialidad del Poder. El horizonte alternativo. En Plurinacionalidad Democracia en la diversidad*. Quito: Ediciones Abya – Yala, Impreso en Quito – Ecuador, 2009.

Rombolá, Nestor Dario y Lucio Martín Reboiras. *Diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Buenos Aires: Editorial Ruy Díaz S.A.E.I.C., 2005.



- Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Editado por elaleph.com. [1999]. <www.elaleph.com>.
- Renato Salazar, Diego. *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*. Bogotá: Librería del Profesor, 1987.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador. El estado y el derecho en la constitución del 2008*. Quito: Ediciones Abya-Yala y Universidad Andina Simón Bolívar- Sede Ecuador, 2011.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo*. España: Ediciones El Viejo Topo, 2003.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Elaborado por SENPLADES y OACDH. Primera edición. Quito: Imprenta Mariscal, 2011.
- . "Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD". 1ra. Edición. (Quito) [2011]. <<http://www.eloro.gob.ec/wp-content/uploads/2013/07/participación-ciudadana-planificacion-GAD.pdf>>.
- Sobrevilla, David. "Democracia Representativa y Democracia Deliberativa: Reflexiones a partir de la Situación Peruana Reciente". En *Filosofía de la Democracia, Fundamentos Conceptuales*, editado por Rodolfo Arango. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2007.
- Dieterich Steffan, Heinz. *Democracia Participativa*. Tercera Edición. Quito: Ediciones La Tierra, 2001.
- Storini, Claudia. "Las Garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana de 2008". En *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado, derecho e instituciones*. Serie de Estudios Jurídico, Volumen 30, Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional Quito, 2009.

Cabanellas Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Décimo séptima edición. Buenos Aires: Editorial Eliasta S.R.L., 2005.

Salazar Vargas, Carlos. "La definición de Política Pública", s.f. <[www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C\\_Salazar.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf)>.

Vargas Velásquez, Alejo. *El estado y las políticas públicas*. Santa Fe de Bogotá: Almudena Editores, 1999.

Walsh, Katherine. *Interculturalidad, Democracia y Ciudadanía*. Bogotá: Editorial Corgas, Alcaldía Mayor de Bogotá, e Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2005.

- Normativa nacional vigente:

*Constitución de la República del Ecuador* [2008]. [Quito]: *Registro Oficial*, No. 449, 20 de octubre de 2008.

Ecuador: *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*,

*COOTAD. Registro Oficial Suplemento*, No. 303, 19 de octubre de 2010.

Ecuador: *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP. Registro Oficial Suplemento*, No. 306, 22 de octubre de 2010.

Ecuador: *Ley Orgánica de Participación Ciudadana, LOPC. Registro Oficial*,

*Suplemento* No. 175, 20 de abril de 2010.

- Normativa nacional derogada:

*Constitución Política de la República del Ecuador* [1998]. [Quito]: *Registro Oficial de 11 de agosto de 1998*.

Ecuador: *Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, LOJPR. Registro Oficial*, No. 193, 27 de octubre de 2000.

Ecuador: *Ley Orgánica de Régimen Municipal, LORM. Codificación 2005. Registro Oficial Suplemento No. 159, 05 de diciembre de 2005.*

- Normativa internacional vigente:

*Constitución Política del Perú* [1993]. Resuelto por el Congreso Constituyente Democrático. Recopilación del 02 de febrero de 1993.

Perú: *Ley Orgánica de Municipalidades. Publicado en el diario oficial, No. 27972* de

27 de mayo de 2003.

*Constitución Política de Colombia* [1991]. Promulgado en la Gaceta Constitucional No. 114 de 4 de julio de 1991.

*Constitución Política de Uruguay* [1967]. Promulgado en el año de 1967. Incluye reformas plebiscitarias del 26 de noviembre de 1989, 26 de noviembre de 1994, 08 de diciembre de 1996 y, 31 de octubre de 2004.

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* [2009]. Publicada en la Gaceta Oficial No. 5908 extraordinaria del 19 de febrero de 2009.

