

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno

Mención en Estudios sobre el Estado

**Participación ciudadana en el proceso de creación de políticas públicas
en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016**

Jefferson Ronaldo López Masabanda

Tutor: Esteban José Nicholls Andrade

Quito, 2023



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Jefferson Ronaldo López Masabanda autor de la tesis intitulada “Participación ciudadana en el proceso de creación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016”, mediante el presente documento de 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 Gobierno, Mención en Estudios sobre el Estado 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.

20 de marzo de 2023

Firma: Ronaldo López

Resumen

Desde un enfoque descriptivo, el objetivo de la presente tesis es dar respuesta a la siguiente interrogante, ¿existió participación ciudadana en el modelo de creación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua durante el periodo 2010-2016? En el escenario planteado, analizo el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el territorio, a fin de describir el impacto de la legislación nacional y local en la dinámica de participación de la población, establecida como un derecho en el Ecuador. De esta manera, se determina la incidencia del conjunto de actores en el proceso de creación de políticas durante el periodo establecido describiendo el espacio en el que el individuo participa con referencia al modelo del ciclo de la política pública. Finalmente, desarrollo un estudio de caso y me ubico en el nivel de gobierno provincial para describir el sistema de gestión participativa interna instaurado por el Nuevo Modelo de Gestión a fin de dar respuesta a la interrogante planteada.

Palabras clave: participación ciudadana, ciclo, política pública, gobierno, gestión participativa

En respuesta al trabajo constante y la confianza de mis padres: Sixto y Rocío.

A Anthony López, por ser un buen hermano.

A mi abuela Rosa Tituaña, por apoyarme en este proceso.

A Ana Belén, por su apoyo incondicional.

A Esteban Nicholls, un excelente docente y tutor de tesis.

A mi familia, amigos y mentores, que fueron parte del proceso.

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero: Participación ciudadana en el ordenamiento jurídico del Ecuador.....	17
1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)	18
2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	20
3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).....	26
4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)	28
Capítulo segundo: Participación ciudadana.....	31
1. Institucionalización de la participación ciudadana	31
2. Alcance de las garantías y el ideal de un cogobierno.....	36
Capítulo tercero: Construcción de la política pública por etapas.....	41
1. Ciclo de la política pública	41
2. El ideal de la participación del ciudadano en la creación de políticas públicas	46
Capítulo cuarto: Nuevo Modelo de Gestión Provincial.....	51
1. Análisis del modelo de gestión participativa	51
2. Modelo desde adentro	58
3. Ordenanza Codificada de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua.....	62
Conclusiones.....	69
Lista de referencias.....	75
Anexos.....	79
Anexo 1: Entrevistas inéditas.....	79
Anexo 2: Consentimiento informado.....	80

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador se ha convertido en una herramienta que han marcado un periodo de preminencia para el poder ciudadano, sin embargo, la lógica de los gobiernos seccionales es heterogénea a la dinámica nacional debido a la autonomía política, administrativa y financiera conferida. Ante lo expuesto, el NMG en la provincia de Tungurahua no perdió vigencia ante la nueva legislación aprobada, por el contrario, se habla de una adaptación a la nueva coyuntura manteniendo la idea de un gobierno participativo.

A partir de la expedición de la Constitución de 2008 y la entrada en vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, la expedición de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) de 2010 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COFP) de 2010, se dieron diversos procesos de descentralización a nivel regional cuyos efectos han ido moldeando las distintas formas de participación de la ciudadanía en los diferentes gobiernos subnacionales atendiendo a su territorialidad. La legislación tiene por objetivo ampliar la presencia de la sociedad civil en las decisiones y políticas públicas, no obstante, en la prefectura de Tungurahua la idea de ampliar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones se generó en el 2003 de la mano de la Primera Asamblea Provincial de Tungurahua, espacio en donde se establecieron y consensuaron de manera participativa los problemas de la provincia configurando los ejes comunes de desarrollo en torno al agua, al trabajo y gente que más tarde serían la base para la creación de los parlamentos, los cuales se terminarían constituyendo como instancias de sugerencia de proyectos, formulación de políticas y seguimiento a los mismos.

La presente tesis desarrolla una investigación cualitativa generando inferencias descriptivas, a partir de la Constitución garantista de derechos establecida en el 2008 y el COOTAD de 2010 y, se complementa con la LOPC de 2010, el COPFP de 2010 y la Ordenanza provincial ejecutada en el 2011, a fin de evidenciar el rol de la participación ciudadana en el nivel de gobierno provincial dentro del ciclo de la política pública en el ámbito de sus competencias. De manera complementaria, la investigación se profundiza mediante el estudio de caso planteado el cual, permitió describir el impacto de la

legislación establecida frente al rol que el ciudadano tomó a partir de la ejecución del NMG.

En este espacio, las fuentes de información se integran por entrevistas generadas a la vice prefecta del periodo 2014-2019, al equipo técnico de la dirección de planificación y a los actores ciudadanos que cumplieron su gestión dentro del periodo de tiempo seleccionado. Además, se revisó las intervenciones del ex prefecto provincial que cumplió su gestión desde el año 2000 hasta el año 2019. Seguidamente, se analiza el ideal del ciclo de la política pública en orden de comprender el proceso por etapas, y se revisó la información existente en los canales oficiales de la institución, así como también la prensa escrita de los medios de comunicación locales.

En cuanto a la perspectiva teórica metodológica, desde el institucionalismo y el nuevo institucionalismo, parto de la explicación del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el Ecuador, analizando la figura del país como un estado constitucional de derechos y justicia cuya soberanía radica en el pueblo con base a la Constitución de 2008. En este contexto, fue notable la existencia de una constitución y normas secundarias que reglamentan la participación ciudadana, la existencia de agendas plurales en donde el ciudadano puede involucrarse e interactuar, y la presencia de mecanismos que le permiten al ciudadano ser parte del proceso de toma de decisiones.

Desde un enfoque descriptivo e interpretativo, la presente tesis se planteó dar respuesta a la siguiente interrogante, ¿existió participación ciudadana en el modelo de creación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua durante el periodo 2010-2016? Y con esto conocer ¿en dónde participó el ciudadano? En el escenario expuesto, estructuraré cuatro capítulos, estableciendo una secuencia de datos que generen una visión global del problema planteado.

En el primer capítulo de la investigación, reviso la legislación ecuatoriana, que contempla la participación ciudadana. El objetivo central es entender la dinámica de la legislación que regula los procesos de participación ciudadana con especial atención a su presencia en el ciclo de la política pública dentro del límite territorial del subnivel de gobierno provincial. En este capítulo, compendio el conjunto de articulados que hacen de la participación ciudadana un elemento que, de cierta manera “limita el poder del estado” y en el caso de estudio, moldea el proceso de toma de decisiones en el ámbito local.

En el segundo capítulo, realizo un recuento del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el territorio atendiendo al modelo establecido por Díaz Aldret. El autor divide el proceso en tres etapas, la primera radica en el desarrollo de

marcos normativos que faculten reglamentar la participación ciudadana y crear espacios en donde esta se haga efectiva. La segunda etapa, se enfoca en la ampliación de los espacios y temáticas en donde el ciudadano participa. Finalmente, se concentra en el desarrollo de las estrategias y sistemas de participación para que el ciudadano sea parte de la toma de decisiones (Díaz Aldret 2017). Desde este enfoque determino cuáles fueron las garantías que han permitido activar los derechos de participación en el territorio y, por otro lado, determino la vigencia de este modelo en el país con énfasis en los modelos internos desarrollados por los gobiernos provinciales. En adición, genero un análisis enfocado en la institucionalización de la participación ciudadana como un elemento que conlleva a la gestación del ideal del cogobierno.

En el tercer capítulo, analizo el proceso de generación de políticas públicas, atendiendo al modelo ideal creado por Méndez, el cual establece un conjunto de seis etapas. Dentro del texto, analizo cada una de ellas, con el objetivo de determinar la presencia de “participación” por parte del ciudadano, teniendo como base la existencia de una legislación y procesos autónomos desarrollados dentro de este escenario que estipulan la participación protagónica del individuo en las decisiones y políticas públicas (Méndez 2010).

En el cuarto capítulo, desarrollo un estudio de caso y me ubico en el nivel de gobierno provincial para describir el sistema de gestión interna instaurado por el NMG y su alcance posterior a la ejecución de la Ordenanza Codificada de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua. De esta manera, analizo el rol que cumplen los espacios de concentración, y su incidencia en la participación de la ciudadanía.

Finalmente, cabe la necesidad de establecer un conjunto de conceptos y cierta información que contextualizan la investigación. En primer lugar, la norma fundamental del país es la Constitución de la República del Ecuador y es de ella que se desprenden las normas secundarias que rigen en el territorio. Es así que, el derecho a la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público consagrado en el art. 95 de la Constitución, se encuentra presente en todas las normas secundarias que tienen la competencia de normar en este campo específico.

El título IV de la Constitución, se refiere a la participación y organización del poder a fin de normar la participación en democracia y normar el accionar de las cinco funciones del estado. Por otro lado, el título V hace referencia a la organización territorial

del Estado enfatizando que, el país se organizará en forma de república y se gobernará de manera descentralizada como se lo establece en el art. 1 (EC 2008).

En otra esfera, el COOTAD establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano: el régimen de los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera enfatizando en la autonomía y descentralización de los gobiernos seccionales (EC 2010).

De igual manera, la LOPC tiene el objetivo de fomentar y garantizar el poder ciudadano y sus formas de expresión en sus diferentes niveles de gobierno, para que el ciudadano incida de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público, así como también proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales (EC 2010).

En la misma línea, el COPFP regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD (EC 2010).

Empero, pese a la legislación establecida, el proceso de creación de políticas públicas en la mayoría de los niveles de gobierno ha generado un paradigma de repetición y copia de modelos establecidos en ciudades o provincias referentes. Este fenómeno ha evidenciado una carente figura de “cogobierno”, traducida como una escasa participación de la ciudadanía en el escenario de la creación de políticas públicas, recayendo en una generación de políticas desde el escritorio.

Atendiendo al caso de estudio planteado, la provincia de Tungurahua arrastraba problemas en su gestión y falta de credibilidad en las instituciones locales desde los años 80 hasta fines de los 90. La repulsión hacia ese paradigma impulsaría la creación de un esquema de gestión público participativo que incorporó a la participación ciudadana como eje del diseño en las agendas de desarrollo y como vía para establecer una relación más estrecha entre el gobernante y los ciudadanos a través de la creación de determinados espacios de concentración (Paltán López 2013).

En 2003 en la provincia de Tungurahua se implementó un sistema de gobierno llamado el “Nuevo Modelo de Gestión” el cual, se constituyó como espacio de concertación, decisión y síntesis que fomentó la existencia de diálogos horizontales entre la autoridad de turno, el equipo técnico institucional y los representantes ciudadanos para definir las líneas de desarrollo de la provincia (EC Dirección de planificación 2013).

En este escenario, el 14 de diciembre de 2011 en la institución se emite la Ordenanza Codificada de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua (la ordenanza de participación), que formaliza el modelo en el marco de la nueva legislación establecida en el territorio nacional y que es respaldada por resoluciones de instancias municipales, parroquiales e institucionales, así como, por la suscripción del Pacto Social por el cual, los representantes de organizaciones se comprometieron con la consolidación del Gobierno Provincial.

De esta manera, en la presente tesis se analiza el rol que tiene la participación ciudadana en contraste con la legislación establecida, la cual pretende consolidar el poder del ciudadano en las decisiones y políticas públicas. Además, se estudia el rol que cumple el ciudadano en el proceso de creación de políticas públicas a nivel provincial durante el periodo de tiempo fijado, atendiendo a un modelo de gestión provincial que ha perdurado a través del tiempo, desde inicios del siglo XXI.

Capítulo primero

Participación ciudadana en el ordenamiento jurídico del Ecuador

En el territorio ecuatoriano la participación se ha establecido como un derecho fundamental, regulado a partir de una norma jurídica que establece ciertas garantías establecidas para su cumplimiento, esta figura contempla un conjunto de estrategias y procesos a fin de que el derecho se materialice. En el presente capítulo, realizo un compendio de la legislación ecuatoriana, partiendo desde la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas (COFP). El objetivo central es entender la dinámica de la legislación nacional y local que regulan los procesos de participación ciudadana en el ciclo de la política pública dentro del límite territorial del subnivel de gobierno provincial. En este capítulo, compendiaré el conjunto de articulados que hacen de la participación ciudadana un elemento que, de cierta manera “limita el poder del estado” y en el caso de estudio, moldea el proceso de toma de decisiones en el ámbito local.

Para empezar, la Constitución, conforme al principio de jerarquía de las normas ocupa el primer lugar, seguida de otras categorías normativas, en donde se encuentran 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 tomadas por los poderes públicos. Sin embargo, la relación entre la Constitución y las normas infra constitucionales no es específicamente de jerarquía, sino de supremacía. Además de su condición jerárquicamente superior sobre el resto de las normas, la Constitución desarrolla una función de irradiación sobre el resto del ordenamiento jurídico existente, es decir, las demás normas desprenden de ella (Balaguer Callejón 1997, 59).

En cuanto a las garantías normativas, el art. 84 de la Constitución establece que: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales [...]” con la finalidad de que se garantice la dignidad del ser humano (CRE 2008).

1. Constitución de la República del Ecuador (CRE)

En primera instancia, en el referéndum realizado el 28 de septiembre de 2008 se aprobó la nueva Constitución y seguidamente, el 20 de octubre, fue publicada en el Registro Oficial. En el apartado de disposiciones transitorias, se estableció que, en el plazo máximo de trescientos sesenta días (360) a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, el órgano legislativo debería aprobar un conjunto de once leyes. En este grupo, se encontraba la ley número tres, que regule la participación ciudadana y, la ley número nueve, para regular la descentralización territorial de los diferentes niveles de gobierno y el sistema de competencias, así como también integrará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los GAD del Presupuesto General del Estado (EC 2008).

La Constitución ocupa una posición central en el ordenamiento jurídico del Ecuador, el art. 1 menciona que:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. 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 [...]. (EC 2008)

La forma descentralizada de gobierno se fortalece a partir del art.3, el cual, establece que, entre los deberes primordiales del Estado consta el inciso 6, “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio nacional, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (EC 2008).

En cuanto a la soberanía radicada en el pueblo, se establece el título IV correspondiente a la Participación y Organización del Poder. En este espacio se pretende dar respuesta la siguiente interrogante ¿en dónde debe participar el ciudadano? El art. 95 de la Constitución se establece que el ciudadano participará de manera protagónica en forma individual y colectiva 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” (EC 2008).

En este espacio, es preciso detenemos y hacer hincapié en el significado de la participación protagónica del ciudadano, si bien el art.1 de la Constitución, establece que la soberanía radica en el pueblo, no se genera una distinción de fondo, en donde el ciudadano no es administrador público, por lo tanto, el protagonismo del ciudadano en la gestión de lo público se reduciría a su presencia o “participación” dentro del proceso (sin el establecimiento de lineamientos específicos para la materialización del derecho).

Se establece como derecho la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público y, en el art. 96, “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas [...]” (EC 2008). En adición, se establece la posibilidad de que las organizaciones puedan articularse en los diferentes niveles de gobierno a fin de fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, garantizando los procesos de democracia interna, la alternabilidad en el poder de sus dirigentes y la rendición de cuentas. Se resalta que el ciudadano podrá participar en forma individual o en representación de la colectividad (EC 2008). Si bien en este espacio, se le confiere al ciudadano el derecho de participar, la contextualización de los espacios establece un plano general el cual, incentiva todas las formas de expresión del individuo, pero no esclarece como aterrizarlas en algún nivel de gobierno. El tema trasciende a un nivel más complejo cuando se omite la temporalidad, es así que, si bien el ciudadano debe participar, la contraparte institucional no ha generado estrategias para visibilizar espacios y tiempos en donde se puede ejercer el derecho a fin de que se lleve a cabo una participación “protagónica” que incida en la toma de decisiones y en la generación de política pública de manera permanente.

En cuanto a la descentralización, en el art. 100 de la Constitución, se establecen cinco niveles de gobierno y, en cada uno, “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”. La participación en estas instancias tiene como finalidad integrar un espacio plural que permita elaborar planes y políticas a nivel nacional, local y sectorial entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía (EC 2008).

En adición, en el país existe el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como una de las garantías para materializar el derecho a la participación en todo nivel de gobierno. El art.207, establece que el CPCCS se encargará de promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana. Además,

impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público (EC 2008).

Por otro lado, el título V, corresponde a la Organización Territorial del Estado. Con base a la forma de gobierno descentralizada, en el art. 238, se establece que, los GAD¹ gozarán de autonomía en la esfera política, administrativa y financiera de su circunscripción territorial, y se regirán por los principios de equidad interterritorial, integración, participación ciudadana, solidaridad y subsidiariedad, con un enfoque a la construcción del poder ciudadano. Esto se complementa con el art. 240 que establece la facultad legislativa (la capacidad de expedir normas a través de los consejos) que tendrán los GAD de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones en el ámbito de su competencia y su jurisdicción territorial (exceptuando las parroquias que tendrán facultades reglamentarias) ,y se resalta que, la facultad ejecutiva la tendrán todos los GAD.

2. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El 10 de Julio de 2009, el presidente de la República, Eco. Rafael Correa, presentó ante la Comisión de Legislación y Fiscalización el Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial y Gobiernos Autónomos para su correspondiente calificación por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL) (Aguilar 2011, 27). Sin embargo, El COOTAD, se convirtió en Ley de la República, el 19 de octubre de 2010, una vez que fue publicado en el Registro Oficial 303.

El COOTAD en su proceso de creación estaba dividido en siete ejes² pero, para nuestra investigación nos enfocaremos en un primer plano, en la participación ciudadana. Si bien, la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, talento humano y recursos. Este modelo tiene por objetivo principal, fortalecer el rol del estado en todos los niveles de

¹ Art. 238 “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales” (EC 2008, art. 238).

² Siete ejes del COOTAD: modelo de descentralización, conformación de las regiones, regímenes especiales, competencias, modelo de equidad, participación ciudadana, instrumentos legales (Aguilar 2011).

gobierno, sin dejar de lado la participación ciudadana como herramienta para construir gobierno (Aguilar 2011, 93).

La norma regula las competencias del gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial con el objetivo de construir un país descentralizado o policéntrico que acerque al estado con el territorio.

Para el caso de estudio a desarrollar nos centraremos en el nivel de gobierno provincial, y se establece que, las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan.

Atendiendo a la autonomía de los GAD, el art. 7 del código, contempla la facultad normativa, y establece que, los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, tendrán la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, las cuales serán aplicables en su circunscripción territorial para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente puedan adjudicarse. “El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley [...]” (EC 2010). En este espacio, es preciso subrayar el rol de los GAD como administradores, y recalcar su capacidad de dictar o ejecutar normas, ya que, si bien el ciudadano debe incidir en las decisiones y políticas públicas, su rol se limita a generar propuestas con base a las realidades del territorio.

En adición, se toma al art. 40 del código, el cual, establece la naturaleza jurídica de los GAD provinciales, los cuales, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Y se integrarán por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización y, ejecutivas establecidas en el presente Código para dar cumplimiento a las funciones y competencias que le han sido consagradas (EC 2010).

En otra esfera, según el art. 113 de código, se entiende por competencias a las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector determinado y se ejercen a través de facultades. Las competencias están establecidas en la Constitución, la ley y las que asigna el Consejo Nacional de Competencias. Si bien, las competencias se establecen a través de facultades, estas según el art. 166, se entienden como las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un determinado nivel de gobierno. Se establecen un conjunto de cinco facultades y para la investigación desarrollada nos centramos en la rectoría, entendida como: “la capacidad para emitir políticas públicas que

orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo: así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental” (EC 2010). Por su parte, la legislación realiza la siguiente división de competencias:

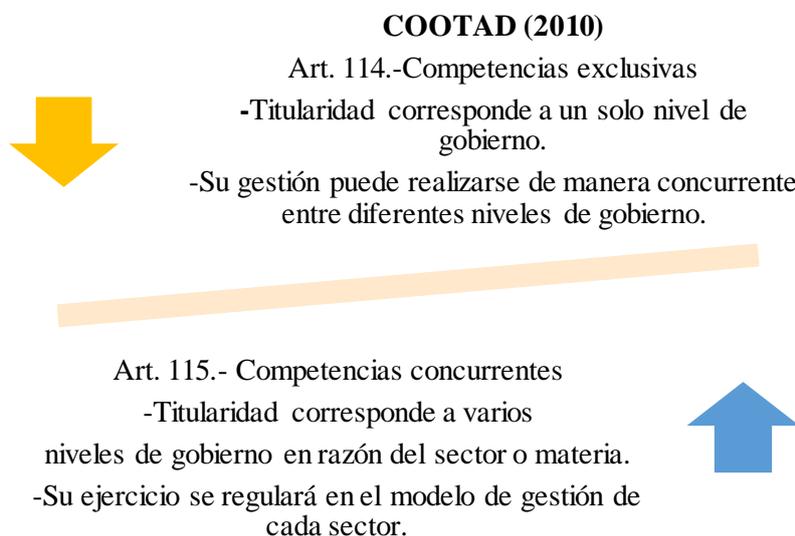


Figura 1. Competencias de los gobiernos provinciales
Fuente: (EC 2010). Elaboración propia

En lo que concierne al ejercicio general de las competencias se debe tomar en cuenta que, según lo establecido en el art. 126 del código, la gestión concurrente de competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos.

En este marco, salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio. (EC 2010)

En síntesis, se establece que según el art. 127 del código, todas las competencias exclusivas de los GAD se ejercen de manera exclusiva en sus respectivas circunscripciones territoriales. Por su parte, el Sistema integral y modelos de gestión comprendido en el art. 128, establece que, todas las competencias deberán gestionarse como un sistema integral que articule a los diferentes niveles de gobierno y, por lo tanto, en su conjunto serán responsabilidad del Estado.

De manera específica, para el caso de estudio llevado a cabo, el art. 41 del COOTAD establece un conjunto de 11 funciones para los GAD provinciales, sin

embargo, en contraste con la investigación generada nos enfocamos en el inciso b), la función de diseñar e implementar políticas en el marco de sus competencias constitucionales y legales. El inciso c) la función de implementar un sistema de participación ciudadana. El inciso d) la elaboración y ejecución del plan provincial de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el marco de sus competencias y dentro de su circunscripción (EC 2010).

En complemento a las funciones señaladas, para dar cumplimiento a las competencias establecidas el art. 47 del código, establece que, al consejo provincial le corresponde las siguientes atribuciones enmarcadas en:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado provincial, mediante la expedición de ordenanzas provinciales, acuerdos y resoluciones; [...]
- d) Aprobar el plan provincial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo provincial de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos [...]. (EC 2010)

Por su parte, según el inciso b) del art. 48 del código, entre las atribuciones de los consejeros y consejeras provinciales está el poder presentar proyectos de ordenanzas provinciales en el ámbito de sus competencias. De manera análoga, según el inciso 4 del art. 52, la vice prefecta o vice prefecto, tendrá atribuciones propias de los y las consejeras provinciales. En este espacio, según lo establecido en el inciso d) del art. 50, entre las atribuciones del prefecto o prefecta provincial se encuentra el poder presentar proyectos de ordenanza al consejo provincial, en concordancia con las materias que son de competencia del GAD provincial (EC 2010).

Es necesario generar la siguiente aclaración, según el art. 322, los consejos provinciales aprobarán ordenanzas, con el voto conforme a la mayoría de sus miembros. En complemento, tanto la prefecta-o, vice prefecta-o, y consejeras-os, desde plano institucional, son quienes tienen la atribución de presentar proyectos de ordenanzas. En adición, según el art. 6 de la LOPC, se establece que, el ciudadano que este en goce de sus derechos políticos y, las organizaciones sociales lícitas, pueden ejercer la facultad de proponer la creación, derogación o reforma de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano, que tenga competencia normativa en los diferentes niveles de gobierno (EC 2010).

En otra esfera, se establece el proceso para llevar a cabo la participación ciudadana en los GAD, según el art. 302 del código, la ciudadanía, en forma individual y colectiva

será participe de la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los GAD y de sus representantes de manera protagónica, poniendo en marcha un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Además, el rol de los GAD se centrará en reconocer todas las formas de participación ciudadana, incluyéndose los modelos que se hayan generado en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la Ley (EC 2010).

La Constitución establece en el art. 95 que, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho. De manera análoga, en el art. 303 del COOTAD, referente al derecho a la participación ciudadana, se establece que en todos los GAD se ejercerá este derecho a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa³ y comunitaria.⁴ Por su parte, las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos pertenecientes a la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deberán ser consultados ante la adopción de normativas o de gestión que llegaren a afectar sus derechos colectivos.

De manera específica, la ciudadanía por derecho tiene el poder de ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales y, acuerdos y resoluciones parroquiales. Adicionalmente, tiene derecho a ejercer el control social a los actos de los GAD y a generar el proceso para la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley. De manera análoga, la ciudadanía de manera individual o colectiva, tiene derecho a participar en las asambleas, audiencias públicas, cabildos populares y consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la Ley. Además, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular acerca de cualquier asunto de interés en la circunscripción territorial correspondiente y revocatoria del mandato en concordancia con lo dispuesto en la Constitución y la ley. Con respecto a lo expuesto, a

³ El elemento base que distingue la democracia directa de la democracia representativa, se enfoca en quién ejerce el poder, entendido como el sujeto con capacidad de tomar decisiones colectivas o vinculantes, es decir, las que afectan al conjunto de la colectividad o a una parte importante de ella. En el primer caso, no existe la figura de representantes ni, mucho menos, autoridades, sino, todas las decisiones son tomadas por los ciudadanos, mientras que en el segundo caso todas las decisiones son tomadas por autoridades, con excepción de las involucradas en el sufragio, las cuales son tomadas por la comunidad política (Lizcano Fernández 2012)

⁴ La democracia comunitaria busca identificar la metodología utilizada (prácticas comunitarias de democracia) por diferentes tipos de agrupaciones ciudadanas, pueblos y nacionalidades para ejercer sus derechos políticos de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con las otras formas de democracia (Iturralde Barriga 2014).

fin de lograr una participación ciudadana informada, los GAD facilitarán el acceso a la información general y particular generada por sus instituciones. De manera conjunta, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que estén en situación de desigualdad (EC 2010).

En adición, según el art.304 del código, los GAD deberán conformar un sistema de participación ciudadana, que se encargue de regular por acto normativo del nivel de gobierno correspondiente y, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. Este se constituirá para:

- d) Participar en la definición de políticas públicas. [...]
- g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales [...]
- h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa[...] (EC 2010).

En su complemento, el sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos locales de planificación⁵ de desarrollo correspondientes.

El ejercicio de la norma, debe contar con un elemento que genere garantías a la participación y a su democratización. En este sentido en el art.305 del código se establece que, los GAD en conjunto con los actores sociales deberán promover e implementar, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley, así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación que sean necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios.

⁵ “Art. 66.- Los consejos locales de planificación.- Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de 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; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos 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” (EC 2010), art. 66.

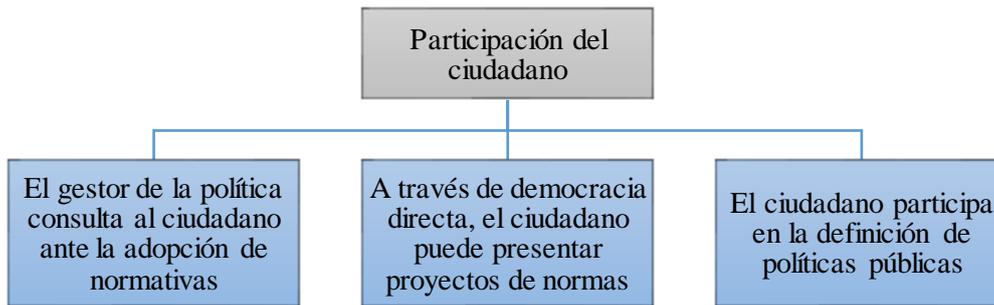


Figura 2. Participación del ciudadano
Fuente: (EC 2010). Elaboración propia

De manera complementaria, a fin de ejercer la facultad normativa, en el art. 166 del código se enfatiza que, “Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente [...]” (EC 2010). Es así que, se establece a los recursos económicos como garantía para la materialización de la norma.

3. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)

De conformidad con lo establecido por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de la República, el órgano legislativo en el plazo máximo de 360 días contados desde su vigencia, aprobará la Ley que regule la participación ciudadana, la cual, se convirtió en Ley de la República, 20 de abril de 2010, una vez que fue publicado en el Registro Oficial 175 (EC 2008).

La presente Ley tiene por objeto predisponer, fomentar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de participación de las y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en el proceso de toma de decisiones que corresponda. En su art.1 se expresa que la naturaleza de la norma, es “instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos” (EC 2010). Además, de fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión existentes a fin de fundamentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como también, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social en todos los diferentes niveles de gobierno.

La LOPC incentiva un conjunto de dinámicas de organización, participación y control social, bajo la directriz de propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación para que la sociedad emprenda por su libre iniciativa la generación de soluciones a las necesidades y problemáticas e, incidir en la gestión con la finalidad de procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular. El art. 3 de la ley ibidem, establece un conjunto de siete objetivos, entre los cuales se garantiza la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus distintos niveles de gobierno, así como también el acceso a espacios, instancias e información necesaria para que el ciudadano ponga en marcha procesos dirigidos a la exigibilidad de los derechos y deberes, el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado cuando se estén manejando fondos públicos. De manera específica en el inciso 2, del art. 3 de la ley ibidem manifiesta que se debe "Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa [...]; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos" (EC 2010).

El art. 72 de la ley ibidem establece que, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública son los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de manera individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley (EC 2010).

De manera complementaria, a fin de que el ciudadano utilice los mecanismos existentes para participar, es necesario que su participación sea informada y es así que se habla de la construcción del poder ciudadano. El art. 29 de la ley ibidem define al poder ciudadano como el "resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos[...]" (EC 2010)

Para el estudio de caso establecido, el art.64 de la ley ibidem, establece la existencia de instancias⁶ de participación local en todos los niveles de gobierno con la finalidad de: elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, elaborar presupuestos participativos de los GAD y, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (EC 2010).

⁶ Según el art. 64 de la presente LOPC, "La denominación de estas instancias se definirá en cada nivel de gobierno. Para el cumplimiento de estos fines, se implementará un conjunto articulado y continuo de mecanismos, procedimientos e instancias" (EC 2010), art. 64.



Figura 3. Creación de espacios de concentración

Fuente: (EC 2010). Elaboración propia

4. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

De manera consecuente, al art. 85 de la Constitución define a las políticas públicas como garantías constitucionales de los derechos, por lo tanto, se considera la necesidad de establecer los roles que cumplirán los distintos actores públicos, sociales y ciudadanos en el ámbito del proceso de formulación, ejecución, evaluación y control. El COPFP tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas y, además, regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales. En el art. 1, expone que:

Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas. (EC 2010)

Para el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública, el art. 2 del código establece un conjunto de lineamientos para el desarrollo y las finanzas públicas, es así que, en el inciso 2, se estipula que, el presente código fomentará la participación ciudadana y el control social durante el proceso de formulación de la

política pública, con el objetivo de que se reconozca la diversidad de identidades y los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades del país (EC 2010).

En el plano local, el art. 12 del código establece que, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los GAD en sus territorios. A su vez, esta se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, de manera articulada y coordinada con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.⁷

De acuerdo con el art. 15 del código, los GAD se encargarán de formular y ejecutar las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las cuales, serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (PDOT) y en los instrumentos normativos contemplados para el efecto.

En el proceso establecido para la definición de las políticas se aplicarán de manera obligatoria los mecanismos de participación establecidos en la Constitución de la República, las leyes, los instrumentos normativos de los GAD y en el reglamento de este código. A fin de que la participación de la ciudadanía sea informada, el art. 31 del código establece el libre acceso a la información para la construcción de las políticas públicas, tanto para las personas naturales como para las jurídicas públicas y privadas, exceptuando los casos que señale la Ley (EC 2010).

Si bien, el presente código tiene la labor de fomentar la participación ciudadana y el control social durante proceso de formulación de la política pública, no se especifica la existencia de etapas generales en donde el ciudadano deba participar ni la temporalidad en la que se llevará a cabo. Sin embargo, el código determina que es obligatoria la aplicación de los mecanismos de participación para la definición de las políticas recayendo en el mismo dilema y generando una nueva pregunta, ¿en qué etapa del proceso de formulación de políticas públicas debe participar el ciudadano?

En conclusión, la Constitución ejerce el rol de norma fundamental, es así que, de ella, se desprenden las normas secundarias. En el enfoque establecido en la norma máxima, se establece la presencia de la participación ciudadana en todas las decisiones y

⁷ “Art. 13.- Planificación participativa.- El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley. Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación” (EC 2010), art. 13.

políticas públicas, mediante un libre acceso a la información y proponiendo mecanismos para materializar la participación ciudadana tanto a nivel nacional como a nivel local. Sin embargo, entender la participación en las decisiones de interés público genera una discursiva que carece de especificidad en el plano espacial (¿en qué etapa debe participar?) y temporal (¿cuándo participa?).

Si bien, no existe una receta que guíe la participación de la ciudadanía en todo el proceso de la creación de políticas públicas, y la legislación solo se limita a nombrar su presencia de manera generalizada. Es notable la carencia de normas que guíen dicha participación en territorio, recayendo así, en una instancia en la cual, el ciudadano pasa de tener un “rol protagónico” a ser un elemento que valida decisiones previamente tomadas con el objetivo de mostrar su participación sin un fin establecido. Es así que se ha generado un paradigma en el cual, se ha registrado una expansión de derechos, pero no se ha avanzado en la gestación de estrategias o técnicas que permitan su accionabilidad en territorio.

Además, el conjunto de normas que contemplan la participación del ciudadano, por un lado, cumplen un rol de complementariedad y, por otro lado, generan vacíos para su aplicación al establecer lineamientos generales que tienden a recaer en una mera interpretación del tomador de decisiones que, bajo su voluntad política, este tiene la capacidad de regular el aumento o disminución de la participación.

Capítulo segundo

Participación ciudadana

El Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia cuya soberanía radica en el pueblo. Ferrajoli explica que, las garantías actúan como un limitante al poder del estado, debido a que operan como una técnica de protección a los principios fundamentales que son expresados en los derechos humanos. En este contexto, el garantismo significa establecer mecanismo para proteger derechos o bienes individuales frente a la intromisión del poder ejecutivo u otros poderes, este tiene como función denunciar las lagunas y antinomias, y la Constitución es el instrumento que facilita dicha resolución.

En este sentido, los derechos fundamentales, son todos aquellos derechos subjetivos que pertenecen universalmente a todos los seres humanos que posean el status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar. El concepto debe ser entendido en dos espacios, primero, se entiende por derecho subjetivo a cualquier expectativa positiva en el área de prestaciones o negativa en el área de no sufrir lesiones, las cuáles son atribuidas a un sujeto por una norma jurídica. Segundo, se entiende por “status” a la condición de un sujeto, estipulada en una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de prácticas que su ejercicio está regulado por dicha norma (Ferrajoli 2004, 37).

En este marco, los derechos fundamentales se afirman siempre como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte para que se active y funcione en su ausencia. Para el estudio planteado, la participación ciudadana se concibe como un derecho fundamental y es entendida como el instrumento a partir de la cual las personas se involucran de forma directa en asuntos públicos: toma de decisiones, generación de política pública y ejercicio del control social (Villareal Martínez 1997).

1. Institucionalización de la participación ciudadana

Entender el proceso de la institucionalización de la participación ciudadana significa tomar en cuenta al conjunto de instrumentos que se emplean para involucrar a los ciudadanos en la gestión pública a fin de estructurar relaciones entre gobernantes y

governados. De modo que el Estado admita y autorice su accionabilidad, garantizándole al ciudadano la capacidad para intervenir o incidir en la agenda pública, siempre y cuando se cumplan con los criterios mínimos establecidos. Los procesos de institucionalización de la participación ciudadana en el mundo se han diseñado y activado con base en maneras específicas de concebir la regulación de acuerdo con su territorio, sin embargo, han seguido una trayectoria similar en donde se pueden identificar tres etapas según Díaz Aldret (2017).

La primera etapa corresponde a las décadas de 1970 y 1980 y, tiene como elemento central el desarrollo de marcos normativos que permiten, por un lado, reglamentar la participación y, por otro lado, diseñar las primeras instancias que facilitan entablar vínculos entre el gobierno y la sociedad. En la práctica, esto significó, la formalización de una variedad de concejos de base asociativa y de naturaleza fundamentalmente consultiva, los cuales estaban presididos por agentes gubernamentales, pero integrados también por representantes de sectores económicos y sociales que cumplían con un rol participativo en el proceso de creación de las políticas (Díaz Aldret 2017).

La segunda etapa se encuentra fijada a finales del siglo XX. El objetivo principal fue ampliar la agenda de temas en los que se involucrara a la sociedad, es decir, diversificar los espacios en donde el ciudadano tenga la oportunidad de participar apelando a su presencia en asuntos estratégicos, tales como el desarrollo económico y regional, la protección ambiental, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas dando lugar a un trabajo directo con la población (Díaz Aldret 2017).

Finalmente, en un tercer punto corresponde al cambio de siglo, se determinó el avance de las estrategias y sistemas estables de participación hacia una profundización democrática. El modelo se constituiría a través del desarrollo de mecanismos que posibilitan la gestación de una participación más extensa, activa y deliberativa a partir de la creación de instrumentos que permitan una colaboración menos jerarquizada, que se desarrolle bajo la existencia de diálogos horizontales, en donde, la generación de consensos sea estructurada en el marco de las condiciones establecidas por grupos de interés “mayoritarios” (Díaz Aldret 2017).

En el contexto ecuatoriano, la primera etapa correspondiente al desarrollo de marcos normativos para reglamentar la participación ciudadana y la creación de vínculos entre el gobierno y la sociedad. En una primera instancia se puede visibilizar en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, cuyo art. 1 señala que “la

soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución [...]”. En adición, el art. 225, establece que “el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración [...], el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, [...]” Finalmente, el art. 230 señala que, “sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana” (EC 1998).

En lo que concierne a la segunda etapa relacionada a la ampliación de la agenda de temas en los que la sociedad participe, se toma como elemento base, a la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Para el presente estudio, examino el art. 96 en dónde “se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno [...]”

En este marco, la Constitución trata en el título V, la Organización Territorial del Estado y genera el siguiente articulado: El art. 238 establece que “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera [...]” Además, el art. 240 establece que “ Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”. Y el art.100 establece que “en todos los niveles de gobierno se establecerán instancias de participación ciudadana [...]” para: num.1 “Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los niveles de gobierno y la ciudadanía ” Adicionalmente, el art. 280 señala que:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. (EC 2008)

De manera complementaria, la Estrategia Territorial Nacional (ETN) es la herramienta que posibilita la articulación de la política pública nacional con las condiciones y características propias de los territorios administradas por los diferentes niveles de gobierno. Y finalmente, según el art. 279:

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional. (EC2008)

En otra esfera, el COOTAD en su art. 3, establece a la participación ciudadana como principio por el cual se rige el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los GAD y en el inciso, g) señala que:

La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía [...]. (EC 2010)

Mientras que, en su art. 40 correspondiente a la naturaleza jurídica de los GAD provinciales, establece que estos “estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva, [...]” y en su art, 41, inciso c) establece como su función: “Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial” (EC 2010).

Por su parte, el COPFP regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD. El art. 2 del presente código, establece los siguientes lineamientos para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas:

1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;
2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades; [...]. (EC 2010)

En lo que le concierne a la LOPC, esta tiene el objetivo de fomentar y garantizar el poder ciudadano y sus formas de expresión en sus diferentes niveles de gobierno, para que la ciudadanía incida de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la

prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público, así como también proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales (EC 2010).

De esta manera, partiendo de la Constitución como norma central de la que se despliegan las legislaciones secundarias, se ha logrado ampliar los espacios en donde el ciudadano tenga la oportunidad de participar en asuntos estratégicos como dentro del ciclo de las políticas públicas, planes, programas, proyectos y políticas públicas locales, entre otras.

En lo que concierne a la tercera etapa enfocada en la profundización democrática, dentro del estado ecuatoriano, este elemento se puede visibilizar en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social creado como un ente facilitador de procesos de participación ciudadana, control social, y lucha contra la corrupción, entre el Estado y la sociedad civil. Dicha institución, tiene el objetivo de promover el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y rendición de cuentas. En este espacio, el art. 61 de la Constitución, determina que las y los ecuatorianos gozarán de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (EC 2008)

A raíz de lo expuesto, bajo el objetivo de generar una participación más extensa, activa, por propia voluntad y conciencia, se han creado mecanismo de participación, viabilizados a través de instrumentos que promueven la participación individual y colectiva. Se han establecido dos modelos, por un lado, los mecanismos enfocados en el asesoramiento y difusión de derechos y deberes, en donde la ciudadanía es consultada e informada mediante mecanismo como: la consulta previa libre e informada, consulta ambiental a la comunidad, asamblea local ciudadana, comité de usuarios, entre otros. Por otro lado, se encuentran los mecanismos de participación ciudadana, en donde la ciudadanía participa de manera directa en la toma de decisiones como: las audiencias

públicas, presupuesto participativo, iniciativa legislativa, silla vacía, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, veedurías, entre otros (EC Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2021)

En adición, existen espacios de concentración que posibilitan la participación en el ámbito nacional a través de los Consejos Nacionales para la Igualdad, Consejo Nacional de Planificación, Consejos Ciudadanos Sectoriales entre otros. Mientras que, en las instancias locales, se encuentra el Sistema de Participación Ciudadana y los Consejos Locales de Planificación.

2. Alcance de las garantías y el ideal de un cogobierno

Es notable la existencia de una Constitución y normas secundarias que reglamentan la participación ciudadana, la existencia de agendas plurales en donde el ciudadano puede involucrarse e interactuar, y la existencia de mecanismos que le permiten al ciudadano ser parte del proceso de toma de decisiones. Empero, esto nos lleva a pensar en ¿qué garantías son necesarias para poder materializar la participación ciudadana, cuando la norma escrita no es suficiente?

Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. (Ferrajoli 2004, 25)

El modelo de democracia constitucional ratifica, como legítimo, que los ciudadanos tengan garantizados, en el marco institucional vigente, los derechos políticos de participación ciudadana, los derechos individuales y, el sometimiento de los poderes públicos a los procedimientos democráticos y a la Constitución. Esta acción da cuenta de la existencia de determinados derechos que no pueden ser tranzados de forma arbitraria por el legislador y los particulares, debido a que los derechos legitiman o deslegitiman el orden vigente. Para Ferrajoli, el adquirir un estatus de persona jurídica por parte de los titulares de los derechos, permite fortalecer las esferas de discusión y participación ciudadana, debido a que se le confiere la capacidad de obrar la cual, es discernida como arma de los más débiles para defenderse de los fuertes cuando estos manejan el poder, llegando a tener la capacidad de minimizar la opresión que se ejerce contra aquellos que

no tienen nada más para defender sino, sus derechos consagrados y garantizados constitucionalmente (Ferrajoli 2004).

En este sentido, el progreso de la democracia constitucional se mide a través de la expansión de los derechos y de su accionabilidad, para lo cual se requiere ciertos mínimos de responsabilidad políticos y jurídicos que hagan plausible que los sujetos de derechos puedan activar herramientas a fin de reclamar su cumplimiento. Sin embargo, es claro que la autorregulación estatutaria no es suficiente, que las normas estatutarias de garantía son habitualmente inadecuadas o inefectivas, y están a la merced de la voluntad política y se acogen en una escala de aporte a la consolidación al régimen establecido.

En el campo a tratarse, se requiere que la participación y la auto organización social puedan promoverse también a través del desarrollo de nuevas formas de ciudadanía activa, que orienten el fortalecimiento de la democracia participativa, basadas en la intervención directa de los ciudadanos en los procesos decisionales generados por dos vías, primero, en su presión desde abajo, ejercida por movimientos o asociaciones a través del debate político en torno a temas específicos, y segundo, en la implicación desde arriba, a través de consultas, asambleas o sondeos promovidos por los partidos y por la administración pública (Ferrajoli 2011, 98-99). En contraste a lo expuesto, no es posible contemplar la idea de que el involucramiento de los ciudadanos en la democracia se limite únicamente a elegir representantes, así como también es insostenible apelar al criterio de que: “sólo serán verdaderas democracias aquellos regímenes en los que los miembros de una comunidad política sean a la vez ciudadanos y legisladores” Monsiváis Carrillo 2013, 51).

En adición, la participación del ciudadano como un actor con capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones, puede ser preservada y refundada mediante la introducción y el reforzamiento de garantías constitucionales y legislativas adecuadas. Ya que, cuanto más se debilita la relación de representación, es cuando más se separan los representantes de la sociedad y, se recae en la necesidad de implantar un sistema de límites y vínculos, de separaciones y garantías, idóneos para impedir la corrupción, la degeneración burocrática y el autoritarismo del gobernante de turno (Ferrajoli 2011, 107).

Dentro de los espacios en donde la participación ciudadana se encuentra normada, es necesario enfatizar que, el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La figura del gobierno descentralizado ha dado luz a la existencia de diferentes niveles de gobierno: el gobierno central y cuatro niveles de gobiernos autónomos y descentralizados: el regional, provincial, municipal y el parroquial. En cada

uno de los niveles se reglamenta la existencia de mecanismo de participación ciudadana, como un elemento central en la toma de decisiones. Sin embargo, cuando el garante del derecho percibe a la participación del ciudadano dentro de su territorialidad como un favor, es decir, como un acto de empatía hacia el ciudadano, toda la legislación establecida queda sin efecto.

Adicionalmente, si bien en el Ecuador vivimos en un sistema de gobierno democrático, se recalca que la democracia no puede llevarse a cabo solo con leyes ya que estas constituyen únicamente un requisito. Si decimos que, la democracia depende del comportamiento de las personas, frente a sus semejantes y el Estado, el rol de ciudadano requiere de un rol activo en los procesos decisionales de los asuntos públicos creando un escenario en el que pueda colaborar en la conducción del gobierno.

El Estado ecuatoriano mantiene un ordenamiento jurídico que posesiona a la participación ciudadana como un eje central de la gestión multinivel, razón por la cual se puede hablar de una institucionalización de la participación ciudadana, y es aquí en donde se genera la siguiente interrogante ¿dicha institucionalización puede dar lugar a un cogobierno?

En primera instancia, el cogobierno es entendido como “un modelo de repartición del poder mediante una red de instituciones democráticas orientadas a la obtención de decisiones por deliberación, por consenso y por compromiso” (Santos 2004, 99). En el modelo planteado, los ciudadanos y el gobierno convergen con autonomía mutua. En orden a lo expuesto, la autonomía es entendida como la capacidad que tiene los representantes ciudadanos para generar aportes, cambios o vetos en las agendas, debates, decisiones, plazos, entre otros, de las instituciones públicas.

Empero, la autonomía de la participación ciudadana genera incertidumbre en el campo de la generación de un cogobierno, debido a que, si existe la libertad de participar, hablamos de un poder compartido o de ceder poder pero sin perder autonomía, de modo contrario, nos estancamos en una participación guiada en donde el ciudadano solo es parte del proceso de toma de decisiones, pero sin la posibilidad de cambiar ningún tema de la agenda perse, debido a que su participación se manejaría cumpliendo ciertos criterios mínimos para que se traduzca como “válida”.

De manera complementaria, si especificamos que la existencia de una institución mediadora entre el gobierno y ciudadano (criterios técnicos) tiende a limitar el campo de la participación y de la deliberación del ciudadano, generamos un paréntesis en el cual, el funcionario y el estado cumplen con el papel de controlar y admitir de manera exclusiva:

las formas institucionalizadas de la participación, excluyendo a aquellas que no se proyecten por estos medios burocratizados [...] Y algo adicional: al no estar suficientemente normadas (o regladas) para los funcionarios estatales las formas de participación no institucionalizadas, lo más común es que sean rechazadas (Córdova Vinuesa 2015, 170).

Ante lo expuesto, se genera la premisa de que la permanencia de la participación ciudadana depende del aporte que esta genere al gobierno de turno e incurro en la interrogante de que ¿si es posible conciliar un cogobierno con una forma de participación no institucionalizada? O que, en su defecto, se resalta que la “única” forma en la que podamos hablar de la existencia de un cogobierno es cuando se ejecuten formas de participación ciudadana institucionalizadas. Y que, el espectro de las garantías, solamente llegan a cumplir con el objetivo planteado cuando la voluntad política lo contemple en su agenda.

Finalmente, se recae en la necesidad de crear espacios de formación ciudadana, basados en la corresponsabilidad del ciudadano con la autoridad de turno y viceversa con el objetivo de que el ciudadano tenga la capacidad de incidir de manera libre en la toma de decisiones a través de la generación de propuestas materializables en el marco de las competencias del nivel de gobierno al que se dirige, para que de forma directa o indirecta el gobernante de turno contemple la “sugerencia del pueblo” como un elemento que debe primar en el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, es necesario que para el funcionamiento de las garantías se cuente con un modelo que les otorgue una asignación presupuestaria progresiva, a fin de que este se vaya ejecutando con base al avance obtenido en el ciclo de activación de los derechos y su accionabilidad en territorio. Teniendo como objetivo principal, la gestión por resultados que permitirá el análisis, configuración y reforzamiento de garantías adecuadas a corto, mediano o largo plazo (García López y García Moreno 2010).

En el caso ecuatoriano, es necesario generar una línea de transparencia en dónde los avances en los procesos de organización y participación ciudadana puedan estar institucionalizados sin perder la libertad y autonomía del individuo, ni su rol como representante y, por otro lado, se logre disminuir progresivamente la línea jerárquica de intereses planteada por los gobernantes en el proceso de construcción de diálogos horizontales, dejando el espacio en la agenda para que se pluralicen los temas a tratar para que el ciudadano pueda pasar de un rol en que solo valida una agenda a un rol en que tenga la capacidad de modificarla.

Capítulo tercero

Construcción de la política pública por etapas

1. Ciclo de la política pública

El ordenamiento jurídico en Ecuador establece que la participación es un derecho e insta al ciudadano a participar de manera protagónica en todos los asuntos de interés público, aunque, no existe un espacio temporal específico y delimitado en donde el ciudadano “deba” participar. El objetivo de la investigación radica en conocer en que etapa del ciclo de la política pública, el ciudadano debe o puede participar. Ante lo expuesto, es necesario entender el ciclo de la política pública para comprender el impacto de la legislación existente frente al rol que debería cumplir el ciudadano.

El interés por lo público no es una novedad, la interacción del ciudadano en la sociedad ha ido cambiando y, ya es común que todo el mundo tenga algo que acotar sobre las políticas de gobierno. Tradicionalmente, los sindicatos, y las corporaciones negociaban con los gobiernos de turno las políticas sectoriales. A día de hoy, las comunidades organizadas, los think thanks⁸, los organismos de cooperación internacional, las universidades, entre otros, son quienes buscan incidir en el proceso de generación de política pública. Sin embargo, Fontaine, señala que “esta forma de apropiación de lo político por la ciudadanía lleva consigo un riesgo de estiramiento conceptual que no coadyuve al entendimiento de los temas, de las interacciones sociopolíticas, de las estructuras institucionales y de los procesos que atraviesan” (2015, 1). Para los gestores de política pública como para sus observadores, la coyuntura genera la necesidad de encontrar nuevas herramientas y métodos de análisis, acordes con esta complejidad, que pongan énfasis en la diversificación de los actores que confluyen en el proceso.

En este capítulo, tomo como referencia la idea de Fontaine, hacia la política pública, el autor manifiesta que: “Una política pública es una respuesta a demandas (implícitas o explícitas), que corresponden según el caso a derechos o necesidades” (Fontaine 2015, 24). En este sentido, es el ciudadano informado, quien genera la demanda

⁸ Laboratorios de pensamiento (Reverso 2022)

al tomador de decisiones con el fin de recibir una respuesta que solvete su enigma a corto, mediano o largo plazo.

Si bien, el ciudadano informado al que hago referencia pertenece a un conjunto específico de la sociedad, en este marco, el resto de la población, quedaría fuera de este proceso. Es por esto que, el objetivo principal de la legislación ecuatoriana es incrementar el involucramiento social y económico de las personas marginadas en la toma de decisiones. En adición, en el escenario de lo político, la participación genera un espacio en donde los tomadores de decisiones comparten el control de la estructuración de iniciativas de desarrollo, decisiones y recursos que afectan sus vidas (Cooke y Kothari 2001, 5).

El elemento central en el desarrollo de la participación es el conocimiento de las personas locales dentro del programa de planeación. El conocimiento del territorio refleja el alcance que puede llegar a tener el poder local en términos del control al que este puede estar expuesto. En este marco, el conocimiento local está determinado por el alcance de los grupos dominantes visibilizados en el número de los proyectos de interés llevados a cabo. Sin embargo, es necesario generar un paréntesis en este argumento, debido a que, en la mayoría de casos, las decisiones establecidas se llevan a cabo con poca referencia del conocimiento producido localmente. En estos espacios, la propaganda genera una atractiva decoración de pared, generando declaraciones públicas acerca de una “intención participativa”, que al final del día cumple con el rol de legitimar una decisión ya tomada, en otras palabras, simboliza una buena toma de decisiones sin influir en ella, ya que el aporte generado por el ciudadano, no tendrá la capacidad para cambiar lo establecido (Cooke y Kothari 2001, 23).

Si bien, existe la necesidad por parte del ciudadano de conocer el alcance real de sus propuestas dentro de todo el proceso de generación de respuestas a determinadas demandas, dicha acción no se ha podido materializar debido a que no existe un canal de regreso de información continuo, ya que la única respuesta que se recibe hace referencia al final del proceso en la mayor parte de casos. Según Marco Bombón (2022), la participación cumple con el proceso de ley, en donde se genera un espacio para escuchar a la ciudadanía, pero se omiten espacios en donde se dé a conocer cómo se transforman dichos aportes. En este contexto, se ha evidenciado a través del tiempo que la existencia de los “resultados de la participación” determinan el aumento o disminución de la participación de la ciudadanía.

Con el objetivo de conocer, ¿en dónde participa el ciudadano? recuro al esquema general del ciclo de la política pública (desde una dimensión temporal) con base en la visión de Méndez y su propuesta de ahondar en el enfoque de la política pública como variable dependiente, dejando de lado análisis de las políticas como un proceso lineal de toma de decisiones y enfocándose en el análisis de políticas como el resultado de las interacciones que instituyen el accionar público. Con respecto a lo mencionado, el ápice de las políticas públicas no depende de una decisión pública unilateral, por el contrario, depende del proceso de negociaciones con actores económicos, sociales culturales, entre otros. Así mismo, analizar una política pública es equivalente a cuestionarse cómo pasamos de una situación X a una situación Y mediante una acción estatal (Fontaine 2015).

Frente a lo expuesto, cabe mencionar que, el proceso de elaboración o análisis de políticas depende de los aportes de varias disciplinas, en particular del derecho, la economía, la ciencia política, historia y la sociología. En adición, existen disciplinas que se suman al proceso en algún momento o en algún aspecto en el que la política pública lo requiera, es decir, existen etapas en las cuales su presencia tendrá mayor notoriedad. Para ejemplificar, si se solicita regular una actividad enfocada en la producción o el consumo de energía, el proceso requiere un conjunto de saberes técnicos que salen del espectro de las ciencias sociales. En este sentido, cada disciplina aporta con ciertos elementos en determinada fase del ciclo de la política pública. Es así que, si comparamos el espacio o instancia en la que el ciudadano participa, esta se reduce a un modelo en el que solamente participa cuando se requiera de su conocimiento. Esto nos lleva a cuestionarnos, el rol del individuo en el ciclo de creación de la política, considerando si, en realidad el ciudadano participa generando aportes o solamente participa legitimando decisiones previamente establecidas haciendo efectiva su participación a través de la consulta ante normativas previamente validadas o adoptadas.

Ahora, es preciso definir ¿cuándo interviene el estado en post de generar una política pública? En este campo, Méndez hila más fino, y establece una comparación de escenarios teniendo como base, la “decisión del estado” como una forma de solucionar un problema determinado, generando una atmosfera en donde se puede o no, generar una política pública. El autor establece cuatro atmosferas:

Primero, situaciones en las que el Estado no tiene conocimiento de la existencia de un problema y, por lo tanto, ni siquiera existe una decisión consciente para tomar o no

acciones específicas o, por otro lado, el problema no está traducido a un lenguaje común, por lo tanto, su conocimiento es limitado.

Segundo, situaciones en las que el Estado reconoce la existencia de un problema, genera un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero en el proceso toma la decisión de no ir más allá, es decir, no toma acciones específicas o de corte estratégico con base a la temporalidad para solucionar el problema detectado.

Tercero, situaciones en las que el Estado, ante la existencia de un problema determinado, previa a un diagnóstico, encamina una estrategia o programa de acciones enfocadas en generar una solución a través de ciertos incentivos de tipo: monetarios, legales, de organización, etc. Y, formas como: gestión pública directa, gestión semipública, subcontratación.

Cuarto, los tres tipos de situaciones citados tienen efectos, pronosticados y no pronosticados, en la sociedad. Sin embargo, dichos efectos no son los únicos que encasillan a un determinado estado o situación en alguna área o aspecto de las sociedades. Desde una perspectiva hipotética, es necesario generar un paréntesis y enunciar que, debido a un mal diagnóstico o a circunstancias cambiantes, una política puede, por ejemplo, recrudecer un problema o resolverlo en un plazo determinado. Empero, no se puede concluir en un plano en el que la política se tenía el objetivo de agravar el problema, pero si solventarlo (con base en el modelo ideal). En otro campo, la combinación de varias decisiones públicas ejecutadas por separado menoscabando la temporalidad de ejecución puede desembocar en un determinado estado o situación no previsto por ninguna de estas. El autor concluye a través de una distinción conceptual adicional y a las situaciones mencionadas las denomina como "resultados públicos".

Cabe resaltar que la relevancia de una decisión pública, ha generado la posibilidad de que ciertos autores la incluyan bajo el término de política pública. Sin embargo, aunque la decisión pública contempla ciertos elementos de una política pública, no los abarca en su totalidad, en especial, aquellos que guardan relación con la ejecución de un paquete de acciones estratégico. De esta manera, el autor concibe que se puede llegar a establecer una distinción entre una decisión pública y una política pública a partir de la etapa de ejecución por medio de ciertos incentivos, de un "programa" estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general. Por consiguiente, una "decisión pública" sería una acción pública específica que no plantea el desarrollo de un paquete de acciones de tipo estratégico y una política pública sería una

acción pública específica que busca el desencadenamiento de un conjunto de acciones de tipo estratégico a fin de dar respuesta a una situación planteada.

El programa de acciones planteado como una política pública, contiene un listado de elementos básicos que lo configuran. En esta esfera, una política tendría cuando menos seis puntos con base en el modelo ideal de Méndez:

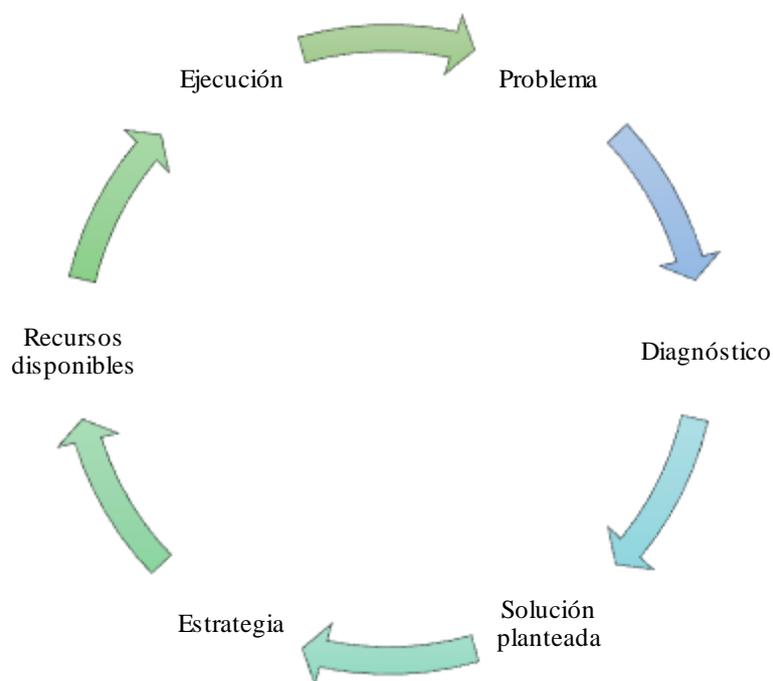


Figura 4. Elementos básicos de la política pública
Fuente: (Méndez 2010, 126). Elaboración propia

En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido presentado como público, que es el elemento referente de toda política, y bajo lo mencionado, llegamos a concretar que, si el problema se considera dentro de la agenda de las políticas, este llevará consigo un paquete de acciones dirigidas a generar una solución o alcanzar un objetivo.

Continuando con el ciclo de las políticas públicas, estas implican un diagnóstico general que determinan un conjunto de causas del problema y algunas propuestas que pudieran resolverlo o mitigarlo. Este diagnóstico abarca a la estrategia y la solución. La primera, está conformada por un paquete de acciones que guardan cierta relación y mantiene un orden temporal. Es preciso señalar que las políticas tienen uno o varios objetivos globales, que son tomados como la solución del problema.

En la siguiente etapa, para que una política exista, el paquete de acciones previsto se deberá llevar a cabo en alguna medida de tiempo. Es así que, en su proceso de creación, también necesitan de ciertos recursos para llevar a cabo las acciones propuestas por la estrategia. En este espacio, es necesario entender que, el grado en el que una política pública contenga cada uno de estos elementos tiende a variar mucho. El autor señala tres escenarios en donde cada uno de estos elementos pueden estar: activos, semiactivos y pasivos con el objetivo de esclarecer que, la naturaleza de las políticas guarda una relación directa con la naturaleza del problema, y es así que se configura el alcance de cada una de las etapas establecidas en el ciclo de la política pública (Méndez 2010).

2. El ideal de la participación del ciudadano en la creación de políticas públicas

Una vez descrito el ciclo de la política pública, me centro en el campo de los gestores de la política pública, y en este espacio, hago referencia al nivel de gobierno provincial. En Tungurahua, bajo el modelo de gestión establecida y complementado con la legislación en vigencia, llegamos a especificar que existen dos tipos de actores de acuerdo con su relación directa con el poder. Por un lado, la potestad de proponer normas radica en las autoridades de turno y, por otro lado, en el ciudadano organizado que posea una figura de representatividad. En el plano de la ejecución de la norma, se realiza la siguiente puntualización: la autoridad investida de poder tiene la facultad de ejecutar normas, y el ciudadano debe cumplir con el rol de proponerlas o trabajar en el proceso de creación. Si bien en un sistema democrático, el ideal es que todos participen, dentro del espectro del poder, la democracia directa se ha complementado con la democracia representativa debido a que: “En un sistema representativo, las decisiones, leyes y políticas son adoptadas por agentes que actúan en nombre de los representados” (Monsiváis Carrillo 2013).

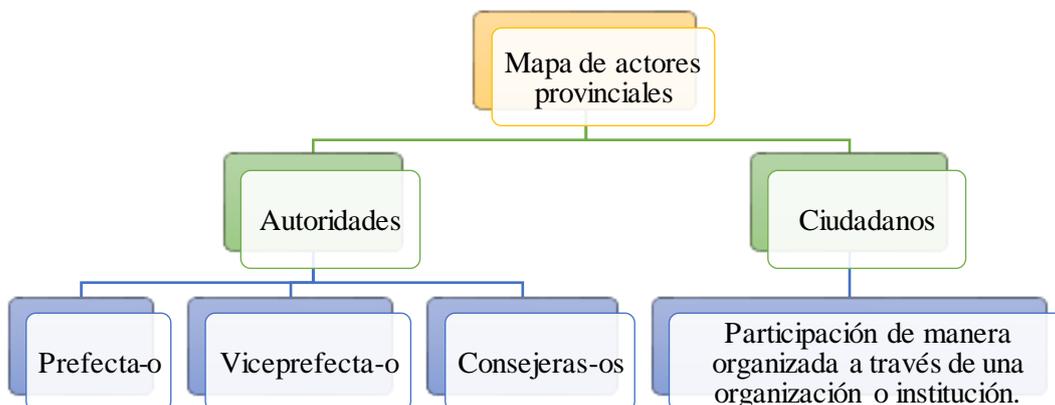


Figura 5. Mapa de actores provinciales
Fuente: (EC 2010). Elaboración propia

El fin de la política pública, radica en generar desarrollo territorial y lo fundamental es construir políticas y programas desde el territorio, desde la visión del día a día de la gente, e impulsar la participación en orden de fortalecer el poder ciudadano. Es así que, el desarrollo territorial adquiere una dimensión social, que se articula con apuestas económicas, ambientales, culturales, entre otras, y busca cooperar para consolidar una gestión integral que incluya a la diversidad de actores (Baroja Narváez y Lasso Rosero 2017).

Ramírez expone que la participación ciudadana debe estar en todas las instancias del proceso de generación de políticas públicas y tiene que estar pensada desde el entendimiento de la problemática. Se especifica que, desde esta primera fase (problema) debe existir un acompañamiento técnico, para que se pueda generar una propuesta o proyecto de política pública para el nivel de gobierno que corresponda. Siguiendo la línea establecida, en la etapa de implementación, la ciudadanía debe tener una participación activa para poder más adelante evaluar la planificación gestada a fin de ejecutar la política pública y ver si realmente se solucionó el problema o en su defecto, se aportó con herramientas para su solución progresiva, dando respuesta al origen por el cual esta fue generada. En concreto, las políticas territoriales, desde su diseño hasta su implementación, tienen que ver con la democratización de la sociedad, cuyo elemento fundamental es la participación ciudadana (Ramírez 2022).

Si partimos de la premisa de que, la ciudadanía participa en todo proceso de generación de políticas públicas, es necesario recalcar que, dicho proceso debe tener siempre un acompañamiento técnico, pero, sin perder la esencia de que venga desde la voluntad de la ciudadanía y no caer en una participación guiada en donde el individuo está supeditado a seguir “ordenes”.

Para ejemplificar, la competencia de fomento productivo radica en los GAD provinciales, y se genera la interrogante de ¿cómo el ciudadano puede intervenir si no cuenta con un conocimiento específico de cómo se maneja el fomento productivo de la provincia? En el fomento productivo enfocado en el tema agrícola, si el ciudadano no tiene un conocimiento amplio de cómo puedo dinamizar el tema de la agricultura, ¿en dónde quedaría el rol de la participación ciudadana?

A fin de que la ciudadanía pueda participar activamente, se debe hacer hincapié en la razón de ser del nivel técnico, el cual, debe dar acompañamiento y generar herramientas que le permitan recoger ciertos criterios enfocados en la experiencia que tiene la ciudadanía desde sus prácticas cotidianas. En estos temas, existen agricultores que trabajan en la parte agropecuaria y cuentan con 15, 20, 30 o más años de experiencia y desde su trabajo en territorio están en la posibilidad de discernir los problemas que tienen en su campo de experticia. En este espacio, el rol del equipo técnico está en esquematizar los problemas atendiendo a ciertas especificidades, por ejemplo, si existen problemáticas en la instancia de producción, o si se requiere un mejoramiento genético, mejoramiento tecnológico en la parte de comercialización, generación de valor agregado, entre otros, en esos temas la gente le explica la problemática existente y, la posibilidad de generar propuestas apegadas a la realidad depende de la capacidad de escucha y entendimiento que el equipo técnico tenga. Este proceso permite que la ciudadanía este activa y, por otro lado, se logra que las soluciones planteadas sean prácticas, viables y concretas, pero, en apego a las prácticas que la ciudadanía tiene, logrando así, generar corresponsabilidad con los procesos (EC Dirección de planificación 2015).

El debate para mejorar la relación entre Estado y ciudadanos a través de la presencia de los gobiernos intermedios se centra en entender a los gobiernos provinciales como catalizadores del desarrollo endógeno entre cantones y parroquias, y dando cabida al fomento de la participación ciudadana como una herramienta de gobierno.

La diferencia sustancial está en los modelos de gestión implementados en los territorios y su nivel de efectividad guarda relación directa con la necesidad democratizadora de sus autoridades. Si las necesidades democratizadoras son altas, la participación es alta y decisiva. Si la necesidad es instrumental, la participación es baja y de poco impacto. Aquí también se incluyen otras categorías ya nombradas, como la necesidad de legitimar estos modelos a través de la satisfacción de la demanda ciudadana y de su presencia protagónica en todas las facetas del proceso establecido. En este enfoque, se genera el debate con base a la voluntad que tiene la autoridad para crear o suprimir espacios de participación, los cuales, aumentan o disminuyen de acuerdo con este elemento (Ramírez 2022).

La perspectiva de la tecno burocracia centralista, establece que una minoría técnica es quien decide frente a una mayoría social que es el pueblo (entendido para este análisis como la categoría que involucra a todos los individuos que se encuentren en un territorio). En contraste, la tecno burocracia, se toma la figura de la participación

ciudadana como un aspecto crucial en la construcción de la política pública, más aún si es de carácter territorial, la que no sólo debe acompañar la gestión, sino que también debe formar parte de la toma de decisiones.

Por otro lado, el objetivo de participar debe recaer en la articulación de objetivos comunes que aglutinen a diversos sectores y, por lo tanto, superen visiones e intervenciones particulares. Este proceso pretende ser un instrumento para desarrollar propuestas más apegadas a la realidad del ciudadano a fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes de la provincia (EC Dirección de Planificación 2016, 5).

En el modelo ideal, la ciudadanía es corresponsable de entregar un mandato, una agenda, un plan, un diseño, un proyecto, un programa, ideas, etc., para que el gobierno intermedio cumpla su rol como administrador los recursos a través de la construcción de acuerdos y que diversifique su labor de articulador con los diferentes niveles de gobierno. Para este análisis, las ciudades deberían establecer la unidad territorial que articula lo urbano y lo rural de manera armónica e indivisible dando lugar a que el ciudadano tenga la posibilidad de aportar desde su trinchera (Chacón Castillo 2017).

En conclusión, la existencia de un ciclo que establece la creación de políticas públicas, brinda un modelo general de pasos a seguir, sin embargo, no se ha profundizado en el alcance que debe llegar a tener cada una de las etapas y la incidencia del ciudadano. En este espacio, se especifican dos campos. Por un lado, la autoridad tiene la potestad de generar espacios o condiciones para regular el alcance de la participación de la ciudadanía y de poder requerir la participación cuando esta será necesaria, por otro lado, está el rol que cumple el ciudadano atendiendo a un elemento central, que radica en la información que este posea, debido a que el ciudadano se limita a participar atendiendo al margen de su conocimiento del problema y de esto va a depender su incidencia o no dentro del proceso, más no el cumplimiento de la regla que establece que el ciudadano deba participar.

En otra esfera, es necesario resaltar el alcance que tiene el ciudadano frente al de la autoridad, y es aquí en donde se fija que tanto, las autoridades, como la ciudadanía tiene la posibilidad de generar propuestas de ordenanzas. Se especifica que, el consejo provincial es quien tiene el poder para aprobarlas, pese a que el ciudadano a través de un determinado mecanismo de participación ciudadana, puede llegar a disponer de voz y voto, dentro del consejo provincial. Sin embargo, el ideal queda plasmado, y la participación del ciudadano dependerá exclusivamente de la naturaleza del problema,

como elemento base para estructurar un paquete de acciones que tendrá como resultado una norma.

Capítulo cuarto

Nuevo Modelo de Gestión Provincial

1. Análisis del modelo de gestión participativa

En el año 2003 ante un proceso estructural interno desarrollado desde el inicio del siglo XXI, el Gobierno Provincial de Tungurahua, las municipalidades de la provincia y los principales actores de la sociedad civil consensuaron la construcción de un gobierno participativo el cual, se constituyó como un espacio para definir las necesidades de la provincia y establecer el conjunto de demandas prioritarias.

Ante lo expuesto, en Tungurahua se mantiene la idea de que no se concibió la creación de un nuevo sistema de gestión, sino por el contrario, se adaptó un sistema de gestión previamente establecido, pero bajo los nuevos parámetros que se establecieron en la Constitución de 2008. Esto se fundamenta con base en la Propuesta de Tungurahua para el desarrollo armónico, en un marco de equidad y solidaridad para el país, en este documento se describe la contribución del NMG al cambio del país y narra que:

En el año 2007, Tungurahua llevó a la Asamblea Constituyente de Montecristi su experiencia, la misma que fue acogida y plasmada en los artículos 96 y 100 de la Constitución de la República, como también se incidió en el COOTAD (2010) modificando la forma de la planificación territorial a través de un nuevo enfoque de la constitución del Consejo Provincial, donde hoy la conforman alcaldes y representantes de las parroquias. (EC Dirección de planificación del Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua 2015, 9-10)

Con base a lo expuesto, estudio el modelo a partir de un enfoque institucionalista y neo institucionalista para entender la relación existente entre los gobernantes y gobernados. El Nuevo Modelo de Gestión Provincial se configuró como un espacio compuesto por las autoridades electas, un equipo técnico y los representantes de la sociedad civil quienes se encargarían de definir las necesidades de la población y determinar los ejes de trabajo prioritarios, a través de consensos basados en los principios de: corresponsabilidad, gobernabilidad y representatividad. El estudio contribuye a entender el rol que cumple la participación ciudadana dentro del ciclo de la política pública. Complementariamente, se explica que NMG se ha instaurado como una herramienta para visibilizar derechos, determinar la existencia de problemáticas y

necesidades específicas, a fin de generar propuestas de soluciones a corto, mediano o largo plazo (Ramírez , y otros 2015).

En este capítulo la participación ciudadana instaurada por el NMG se percibe como “el eje del diseño de las agendas de desarrollo y como vía para establecer relaciones más estrechas con la sociedad [...]” (Paltán López 2013, 3). El modelo radica en el establecimiento de diálogos horizontales mediante la generación de mesas de trabajo con la comunidad que estaba dispuesta a participar, con el objetivo de definir propuestas a las necesidades existentes y fijar las prioridades de los diferentes segmentos de la población en Tungurahua. La estrategia implantada por el NMG generó un conjunto de elementos a fin de respaldar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas.

En primera instancia, se especifica que el modelo menoscaba la búsqueda de incidencia del individuo a título personal, y en contraste, gratifica el esfuerzo de las organizaciones que promueven un trabajo mancomunado. Es así que, la institución provincial, generó espacios de concentración y fortaleció a las instituciones a fin de moldear el accionar de la ciudadanía para posesionarse como instrumento que posibilite materializar la voluntad consensuada entre los gobernantes y los ciudadanos a través de la creación de políticas públicas, planes y proyectos.

El modelo promueve una ideología en donde, la participación del individuo en la toma de decisiones suele ligarse a la consecución de propósitos transparentes, en su mayoría favorables a los entes que ofrecen una parte de sí mismos con el objetivo de alcanzar propósitos colectivos. Adicionalmente, promueve la gestación de decisiones comunes, y se plantea que, el individuo que no participa, está otorgando un voto de confianza a los tomadores de decisiones: “un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre” (Merino 2019, 20).

En contraste a lo expuesto, bajo la premisa de que, el aumento de los espacios de concentración, aumentara el nivel de participación de la ciudadanía de manera progresiva también debe ser visto desde la lógica en la que, aumentar la participación es directamente proporcionar a establecer una nueva distribución del poder. De esta manera, el individuo informado y formado dentro de una comunidad, se convierte en una herramienta para que la sociedad se organice buscando nuevas posibilidades para tomar parte en el gobierno. Sin embargo, se tiende a generar dos escenarios en los que desemboca la participación en relación con una escala temporal, por un lado, se recae en la posibilidad de generar cacicazgos y, por otro lado, se evidencia la constante de que el ciudadano participa de manera cíclica bajo un propósito o fin, es decir no es eterno. Además, el ciudadano no

participa de manera permanente, debido al ideal de la alternancia de liderazgos existentes en las organizaciones (Guillen y otros 2009).

El NMG genera un proceso desarrollado con base en la alianza establecida entre dirigentes y dirigidos, con esta relación simplista se facilitan los canales de comunicación entre las partes teniendo como espacio intermedio los parlamentos, los cuales han sido creados por la institución, pero son tutelados por la ciudadanía con base en el modelo ideal del NMG.

En otra esfera, desde el ala institucional, se cuenta con un equipo técnico encargado de velar por la concreción y avances de las sugerencias planteadas a través del tiempo por el ciudadano. En este espacio, se evidencia el trabajo desarrollado por los técnicos de los parlamentos, los recursos puestos a disposición, la maquinaria o experticia en el campo, y la corresponsabilidad de las organizaciones sociales que han establecido como contraparte en el proceso de desarrollo del territorio. Frente a lo expuesto, explorando más a fondo, se entiende que la labor central de los técnicos es aportar con insumos para la guía, formación y el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales. De esta manera, el trabajo conjunto que extienden se entrelaza para desarrollar soluciones oportunas basadas en la necesidad real del ciudadano y sin dejar de lado las interpretaciones que los expertos han desarrollado, debido a que se plantea un trabajo complementario. Sin embargo, si se recurre a la aplicación de modelos generales menoscabando las características específicas del segmento que participa, se recae en soluciones que no guardan relación con la realidad. Y desde una visión general, se establece que la creación de espacios técnicos no es una garantía para ampliar el espectro de la participación, debido a que pueden generar espacios de cooptación, división o fragmentación de las organizaciones bajo el afán de institucionalizar la participación ciudadana a fin de que se materialice dentro de un determinado nivel de gobierno. Sin embargo, en Tungurahua, el esfuerzo desplegado por el equipo técnico ha permitido que el NMG se mantenga a través del tiempo.

De manera continua con la investigación, en este apartado analizo tres conceptos: participación ciudadana, políticas públicas e instituciones, cada uno de ellos juega un rol importante dentro del sistema que establece una relación “jerárquica” entre los gobernantes, la burocracia institucional y la ciudadanía, la cual genera una interconexión entre la institución y el individuo, con el objetivo de lograr la consecución de objetivos comunes.

En primera instancia, se establece que todos los ciudadanos tiene el derecho de participar, y la existencia de individuos que no participan en lo absoluto puede ser analizada desde dos perspectivas, por un lado, la no participación, se ha llegado a entender como la entrega o transacción de un voto de confianza a los individuos que ejercen su representación en el escenario político, siendo estos quienes toman decisiones respaldadas en la “voluntad” de sus representados, y por otro lado, como medio de protesta ante el sistema, dándose la libertad de no participar. En adición, la participación ciudadana en la esfera política procura garantizar que todos los intereses que el ciudadano quiere manifestar posean una voz dentro del proceso político configurado por los actores que tienen poder (Rabasa Gamboa 1994, 92).

En Tungurahua, la coalición política y social que mantiene el trabajo del NMG se configura a partir de un conjunto de fuerzas sociales, cámaras, gremios, e instituciones que plantean el ideal de la formación de sus integrantes para fomentar el recambio de representantes en las organizaciones. Esta característica no se ha podido generalizar en todo el territorio debido a la temporalidad de los objetivos de cada organización ya que, existen ciertos líderes o caciques que se han mantenido a través del tiempo fungiendo como representantes de sus comunidades u organizaciones menoscabando el recambio de liderazgos.

Adicionalmente, el modelo no contempla la existencia de remuneraciones económicas que recompensen el trabajo desarrollado por los delegados y coordinadores de los parlamentos y grupos de interés, razón por la cual, la labor de representación ha es voluntaria. Es por esto que, se ha ido generando a través del tiempo cierto sesgo en los individuos que participan, ya que su presencia depende de dos variables: tiempo y recursos, como elementos que les permiten participar dentro del proceso de toma de decisiones durante un tiempo determinado (Muñoz 2022).

De manera complementaria, los acuerdos de trabajo programados, y la planificación desarrollada genera un ideal de evaluación, en dónde los tres Parlamentos van actualizando el avance generado dentro de los grupos de interés cada año, y lo dan a conocer en los meses de abril o mayo de cada año en el evento llamado: Asamblea Provincial, siendo este el momento más visible de la participación ciudadana que genera el NMG en el año. Este espacio, es percibido como una herramienta que pretende generar un diagnóstico del alcance que tiene la participación en el quehacer de la gestión pública.

En segunda instancia, las políticas públicas son entendidas como el resultado de las relaciones establecidas entre las fuerzas presentes en el ámbito de las relaciones de

poder, que se desarrollan con el objetivo de establecer un bien común, que se traduce como el interés de la pluralidad de los segmentos sociales. El debate alrededor de su creación está determinado por los agentes que ostentan poder, los cuales son constituidos por los grupos económicos, políticos, culturales, entre otros, y agrupaciones sociales, y demás organizaciones de la sociedad civil. Dentro de esta atmósfera, el Estado se concibe como un agente de organización dentro del escenario de la gestión de las políticas públicas (Boneti 2017).

A partir del juicio del paradigma simplista de la decisión racional y secuencial, se llegó a entender que, las políticas son el fruto de la decisión de los actores que confluyen en el escenario de lo público, que tiene por objeto, satisfacer lo demandado por el electorado. Dentro del espacio que ocupa la voluntad política, se pueden recalcar las confabulaciones o la convergencia del conjunto de intereses presentes entre los creadores y los consumidores de las políticas públicas (Meny & Thoenig 1992).

El alto grado de aceptación del modelo en el territorio durante la primera década, ha logrado de manera progresiva institucionalizar el accionar del pueblo dentro del gobierno, el cual se fortaleció en la segunda década mediante la ejecución de la “Ordenanza Codificada de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua”. Es de conocimiento general que, en un inicio, la preocupación principal de toda política pública empleada es conocer el grado de relevancia que tendrá dentro del territorio, tomando en cuenta que siempre se parte de una demanda comunitaria de la sociedad.

Sin embargo, si bien, la permanencia del modelo participativo depende de la voluntad política, para mediados de la segunda década, la ordenanza de participación ha generado ciertas tendencias que apuntan hacia la instrumentalización de la participación ciudadana, debido a que marca lineamientos necesarios para poder participar dentro de la institución y hasta cierto punto, se percibe como una limitante que conlleva a la pérdida del alcance de la voz del ciudadano en la configuración de acciones en lo público. Es así que se plantea la interrogante hacia los límites de la instrumentalización.

En tercer lugar, es necesario referirnos a la relación existente entre las instituciones políticas y la utilidad social. El concepto se debe entender por separado, en primer lugar, la política tiene por objeto la provisión de bienes públicos para el beneficio mutuo de los ciudadanos. En segundo lugar, las instituciones determinan el campo de la actividad pública y establecen las reglas de juego. Bajo este enfoque, las instituciones políticas configuran la estructura, los órganos y las estrategias que determinan el accionar

de los ‘actores’, y tienen la capacidad para garantizar resultados eficientes que satisfagan el interés del ciudadano y de su colectividad elevando su utilidad social (Colomer 2001).

El establecimiento de una “nueva política” debe desplegar acciones alineada a los principios que promueve el NMG y se instaura como finalidad para las autoridades de los gobiernos municipales, organizaciones públicas y privadas y la sociedad civil. Su objetivo prima en cambiar el ideal de pedir ante un ente superior, al de exigir a sus pares el cumplimiento de un trabajo corresponsable para introducirse en el ámbito de una gestión compartida.

Para continuar el análisis, es necesario remontarnos a la teoría institucionalista y la teoría neo institucionalista a fin de comprender las relaciones desarrolladas entre el individuo y las instituciones dentro de un entorno en el que convergen elementos políticos, sociales, económicos, culturales entre otros, los cuales configuran la realidad en la que viven los individuos.

Por un lado, el institucionalismo basa su estudio en la comprensión del funcionamiento de las instituciones, entendidas como estructuras materiales que hacen referencia al estado-gobierno. A partir de lo expuesto, se entiende que la estructura que forja el gobierno esquematiza la forma de las políticas y la manera de tomar decisiones de los individuos que están en el poder. La teoría opta por el método de análisis holístico, en el que los sistemas (políticos, sociales, económicos, etc.) y sus características se analizan y observan como un todo integrado y global para determinar el comportamiento de las partes (Arias y Caballero 2013). De manera complementaria, se puede llegar a considerar que las instituciones son mecanismos neutros, que sólo sirven para transformar las demandas en políticas públicas, es decir, que procesan información en base a patrones establecidos para obtener conclusiones.

Dentro del espacio que comprende el nivel de gobierno provincial, la directriz dada por el prefecto, alineada al accionar que promueve el NMG, cumplirá con el rol de procesar demandas ciudadanas, atendiendo a dos factores que limitan el alcance de su accionar. En primer lugar, el tiempo otorgado a generar una respuesta ante la demanda y, por otro lado, los recursos que se invertirán en este proceso, haciendo que la participación ciudadana aumente o disminuya de acuerdo a la respuesta generada por la institución (Chacón 2022).

Por otro lado, el nuevo institucionalismo es una empresa teórica que otorga a las instituciones la primacía analítica bajo el argumento teórico central, que establece que las instituciones dan forma a la acción del individuo. Su objetivo es explicar el resultado de

los debates sobre estructura y agencia, relaciones Estado-sociedad, creación y configuración institucional, formación de preferencias y finalmente sobre la compleja relación entre instituciones, cultura, ideas, identidad, racionalidad e intereses a través del tiempo y el espacio, con el objetivo de producir generalizaciones.

La teoría plantea que las instituciones representan una fuerza autónoma que puede tener efectos en los resultados políticos, es así que las instituciones se configuran como variables independientes, y en un segundo plano, llegan a ser percibidas como elementos clave en el dinamismo de la sociedad, ya que desarrollan un modelo dual, por un lado, ofrecen oportunidades para el accionar del individuo y, por otro lado, imponen restricciones (Lecours 2005).

De manera complementaria, la teoría centra su accionar en la interpretación de los equilibrios y los desequilibrios que se van generando entre el Estado y la sociedad, para entender el escenario y comprender las políticas públicas que se ejecutaron para suplir las necesidades que se van presentando. De esta manera, se evalúan los resultados y se realizan generalizaciones que pueden ser aplicadas en diferentes campos.

Si bien el NMG establece principios en los cuales el ideal de un cogobierno necesita la participación de la ciudadanía, este modelo tiende a limitar la autonomía y la libertad del individuo al momento de participar, debido a que se plantea un modelo a cumplir en orden de que la participación se lleve a cabo, se plantean instancias y procesos que pueden llegar a instrumentalizar la participación. Pero, por otro lado, generan un proceso en el cual la participación llega a solidificarse, debido al trabajo generado para el fortalecimiento organizacional y la renovación de liderazgos.

Adicionalmente, se debe entender que la implementación de políticas se configuraba a partir del desarrollo de reuniones entre dirigentes y delegados, bajo el objetivo de establecer consensos y promover la integración de más sectores de la comunidad. A partir de lo enunciado, se establece que los diálogos horizontales generados por el NMG fomentan la gobernabilidad e influyen en la credibilidad del accionar desarrollado por las autoridades.

El desarrollo de un gobierno participativo abanderado por el accionar del NMG Provincial organiza, operacionaliza y delimita la participación de los “actores” dentro del proceso de creación de políticas y, el escenario de la toma de decisiones. A partir del aumento de los espacios de concentración que se encuentran en la provincia bajo la denominación de parlamentos y grupos de interés que forman parte de la dirección de planificación, se plantea aumentar de manera gradual la participación ciudadana dentro

del proceso de toma de decisiones, y dentro de la creación y desarrollo de políticas públicas.

2. Modelo desde adentro

Las directrices implantadas por el NMG buscaban construir una identidad cultural, basada en las raíces del pueblo tungurahuese en el que convergen una gran variedad de pueblos y nacionales indígenas y mestizos. De acuerdo a la reseña histórica es necesario entender la cosmovisión en Tungurahua, a partir del cristianismo-catolicismo y el latinismo en las comunidades indígenas. La identidad del pueblo tiene una matriz indígena y la presencia de rasgos europeos. De esta manera, se puede entender su forma de hablar, de pensar, de vestir y de creer, la cual configuró la posibilidad implantar un modelo de participación ciudadana sin distinción y sin precedentes, desarrollando un mecanismo para que el individuo se exprese.

Fernando Naranjo Lalama fue el prefecto de la provincia durante los años 2000 y 2019. En calidad de prefecto explica que, el NMG logró funcionar en el territorio, porque afianzo el liderazgo, representatividad y gobernabilidad ejercida por los representantes o delegados provenientes de organizaciones, movimientos o gremios, que a partir del establecimiento de objetivos comunes afianzaban el desarrollo.

El alcance de la participación ciudadana debe establecerse a través del empoderamiento territorial en donde la autoridad no imponga, sino que trabaje en comunidad con la ciudadanía para contar con un territorio más equitativo solidario y con un empuje al desarrollo. De esta manera, se fomenta el accionar de diversos actores locales de la sociedad civil para impulsar los planes, políticas y programas de desarrollo local, y de manera análoga, el sentido de pertenencia, compromiso de trabajo y de identidad local con la provincia.

Por su parte, Fernando Naranjo menciona que la base fundamental del modelo es la participación de su gente y, que la inclusión de las propuestas generados en los espacios de participación debe ser reales y cumplibles “con una acción directa de cada uno de nosotros” (Gobierno Provincial de Tungurahua 2015). Destaca que el ciudadano participa con el compromiso de trabajar empleando un modelo asociativo, para que a las comunidades a las que representan tengan la posibilidad de vivir dignamente.

Como respuesta al modelo establecido, la participación ciudadana promovida por el NMG, contempla el aumento de la participación de los diferentes sectores de la

población dentro de todos los niveles de gobierno que le compete. La configuración de un escenario participativo con una estructura horizontal, contribuyó a reconocer una amplia gama de liderazgos presentes en las distintas organizaciones de los territorios que comprenden Tungurahua.

En el ejercicio de la participación existe un aspecto que debe ser recalcado para llegar a entender el funcionamiento del modelo en la práctica. Tras valorar el accionar de las organizaciones, sus representantes guardaban relación entre sí, debido a que en conjunto tenían ciertas características que cumplían un perfil basado en el factor económico y, en la distribución del tiempo que disponían y lo empleaban en los espacios de participación. De esta manera, la participación activa de ciertos grupos dentro de los espacios de concentración se llegó a personificar debido a la experiencia de algunas personas dentro de este escenario (Ramírez 2022).

La participación de la sociedad civil aseguraba su incidencia en la gestión de lo público. Como antecedente, el NMG nace como una alternativa ante un pasado en el que predominaba el asistencialismo político, compuesto por los partidos políticos tradicionales que llevaron a cabo estrategias de gobierno para mantener al ciudadano al margen de la toma de decisiones. El modelo logró organizar a la banda de música, al grupo de mujeres, a la asociación de agricultores, a la organización comunal de la ruralidad y de la ciudad entre otros, para crear un gobierno comunitario basado en el principio de representatividad.

El inicio de la primera década confluyó con la existencia de la voluntad política y capital humano bajo el principio de la corresponsabilidad. Sin embargo, es preciso evidenciar que, la participación tiende a limitarse o expandirse atendiendo a la voluntad del tomador de decisiones, ya que el ciudadano no es administrador, sino, un elemento que genera propuestas, que están sujetas a la voluntad de quien ostenta el poder. Por otro lado, pese a los buenos inicios del NMG, si establecemos una línea de tiempo, posterior a la ejecución de la ordenanza de participación, la dinámica de participar se empezó a limitar debido a la utopía de generar consensos en donde confluyan todas las voluntades de la provincia, debido a la pluralidad de los sectores que participaban. Esto implicaba una limitación en la gestión de las necesidades dando como resultado una disminución de la participación (Bombón 2022).

Desde la perspectiva de este nivel de análisis, se manifiesta que, el gobierno provincial se estructuró con la participación de diferentes representantes de las organizaciones, sin embargo, la ciudadanía expresa abiertamente que no todos los

segmentos de la población estaban inmersos. A pesar de la participación de organizaciones sociales, asociaciones de productores, grupos de emprendedores, jóvenes, etc. este fue un gobierno participativo, democrático, pero no inclusivo para todos.

Pese a que el modelo responde al desarrollo de una participación efectiva, su accionar, no tenía por objeto llegar a excluir a ningún sector. Lo enunciado se ejemplifica explicando que, los trabajadores no estaban inmiscuidos en las acciones que se desarrollaban, sino que solo eran los dueños de los medios de producción quienes tomaban parte, pero con el NMG como un modelo participativo y democrático se afloró la participación del ciudadano y se generó política pública con las personas de la sociedad civil, que conocían del accionar del espacio, y se habían integrado con la expectativa de lograr un cambio. Sin embargo, pese a la participación sesgada, se fortalecieron las organizaciones sociales de tercer grado, entendidas como las agrupaciones pequeñas de un sector determinado, que pertenecían a una organización más grande que tenía cierto grado de antigüedad de organización. Este proceso fue comandado por el Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (CFCT) el cual, se encargaba de capacitar y formar a líderes y lideresas y a los miembros de las organizaciones (Ramírez 2022).

En el campo institucional interno, los parlamentos se fortalecieron como los espacios de concentración empleados para escuchar y guiar a la ciudadanía en el escenario de la toma de decisiones. Cabe destacar que estos espacios, se desarrollaron a partir de un examen general de las características del territorio logrando que estos, de manera estructural establezcan una cobertura de la población de manera amplia. Por otro lado, una vez que el modelo se institucionalizó, a mediados de la segunda década, la mirada técnica empezó a generar ciertos indicios que sobrepasaban los niveles de la participación, debido a que se instauró un modelo basado en la experiencia adquirida por parte del equipo de los parlamentos que se limitaba de explorar las nuevas tendencias con las que el ciudadano se expresaba, generando primacía en un orden de ejecutar acciones previamente establecido. Es decir, la mirada técnica llevaba a cabo procesos de participación que mantenían al individuo dentro de un cuadro de “reglas” previamente establecidas haciendo que la decisión final carezca de independencia o autonomía debido a que se tenían indicios de una participación “guiada” (Bombón 2022).

En adición, los parlamentos se constituyeron como un espacio necesario para conocer el rostro ciudadano. En este lugar, se desarrollaban políticas y proyectos de los grupos interesados o grupos de interés que participaban. Empero, estos espacios no eran suficientes, porque la participación ciudadana no se daba a todo nivel, ya que, de cierta

forma se concentraba en ciertos espacios y se manejaba con determinados actores que se apegaban a la dinámica del modelo.

La corresponsabilidad establecida entre el gobernante y los ciudadanos como principio del NMG, presento ciertas dificultades en el proceso debido a que la representación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general estaba en manos de personas que tenía “niveles económicos estables” y distribuían su tiempo en post de servir a la ciudadanía, cumpliendo su rol como líderes, sin dejar de lado la importancia de la representatividad de la que estaban investidos. De manera excepcional, existían ciertos grupos que generaban un fondo común para solventar la participación de sus líderes, ya que la participación no era remunerada (Muñoz 2022).

Adicionalmente, se creó el CFCT para mejorar las capacidades de los dirigentes, porque era de vital importancia hacer que el dirigente de cualquiera de estos sectores sociales sea autosuficiente para participar y proponer. De manera análoga, se evidenciaba la necesidad de un sistema de capacitación permanente, que promueva la participación del individuo en todo nivel. De esta manera, el ciudadano tendría la capacidad de preparar los planes, los programas y las políticas públicas basadas en la cotidianidad. Por otro lado, el porcentaje de trabajo realizado por una agrupación determinada, respondía de manera genérica a la capacidad de cada dirigente, dicho accionar fijó un sesgo en el equilibrio de la gestión que desarrolla el tomador de decisiones, ya que, si la necesidad no se transmite de manera clara, esta no puede traducirse a un lenguaje común, por lo que llegaba a pasar por desapercibida.

El NMG a pesar de ser un modelo democrático-participativo, era un modelo democrático-representativo. Esta estructura se fortaleció debido al modelo de asambleas creado, ya que, en estos espacios se elegían a los delegados y coordinadores de los parlamentos (Muñoz 2022). En adición, el accionar de los líderes que poseen la confianza de sus representados ha logrado brindar resultados óptimos, mientras que, aquel dirigente que no ha tenido todo el apoyo de la gente, ha trabajado bajo un marco que posee limitantes debido a la baja representatividad que representaba en el modelo.

De manera complementaria, la labor de ser dirigente en una organización que no cuenta con los fondos suficientes se convierte a largo plazo en una limitante cuando no existen elementos que mantengan al ciudadano participando. Es así que, las bases y los representantes que no cuentan con las herramientas necesarias para avanzar a las reuniones hacen que su accionar dentro de los parlamentos no genere los resultados

previstos o los esperados. Cuando el dinero escasea y el tiempo falta, el individuo piensa en su superación personal, menoscabando su posición como líder.

En lo que concierne a la participación prolongada especificada en la segunda década, solamente los grupos con un nivel de organización elevado han sido capaces de desarrollar mecanismos para renovar sus filas o en su defecto continuar con el cacicazgo. Esto se debe a que, ciertas agrupaciones cuentan con procesos de formación para sus miembros, garantizando así su desarrollo y el afianzamiento de la representatividad. Aunque, por otro lado, se encuentran ciertas juntas de agua y de regantes, que a pesar de que su nivel de organización es elevado, no han logrado renovar sus filas y han llegado a personificar el liderazgo de determinadas personas haciendo que su estancia en el mandato sea prolongada. Finalmente, se evidencia que el alcance del modelo debe ser contrastado con el trabajo realizado en y desde los cantones adaptando el modelo provincial al los sub niveles de gobierno que lo integran.

En concreto, hay que entender que la participación ciudadana en los territorios periféricos era limitada, por ende, no existía un control social haciendo que en estos espacios se configuren e instauren modelos encaminados a manipular el accionar de la ciudadanía. Lo enunciado, ha ganado espacio en donde el desinterés y la desunión han primado, haciendo que este accionar se vaya difundiendo en otros niveles de gobierno, generando por autonomía del ciudadano la decisión de no participar.



Figura 6. Organigrama de la Participación Ciudadana

Fuente: (Agenda Tungurahua 2013-2015). Elaboración: (EC Dirección de Planificación 2013)

3. Ordenanza Codificada de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua

El Pacto Social de 2004, significaba la posibilidad de dar soluciones a las necesidades de la población a partir de los ejes de los tres parlamentos, esta medida abría las puertas hacia la posibilidad de que todos configuren el ideal de gobierno para la provincia, y creaba una alta expectativa en los niveles locales de gobierno, correspondientes a los gobiernos parroquiales y municipales, ya que contemplaba la idea de un accionar conjunto, que desarrollaría proyectos comunes.

Atendiendo a la legislación generada partiendo de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, el Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del mismo año, el Consejo Provincial de Tungurahua expide la Ordenanza Codificada de Creación de la Cámara de Representación y del Sistema de Participación Ciudadana Provincial de Tungurahua el 14 de Diciembre de 2011 bajo el Registro Oficial 596 para formalizar el NMG.

La ordenanza se materializa con el objetivo fundamental de garantizar la profundización y continuidad del proceso participativo previamente desarrollado en el territorio y poder mantenerlo como política pública provincial para reforzar la estructura organizacional y lograr el desarrollo integral de la provincia, la concertación de esfuerzos, la corresponsabilidad, la democratización del poder local y la construcción del poder ciudadano.

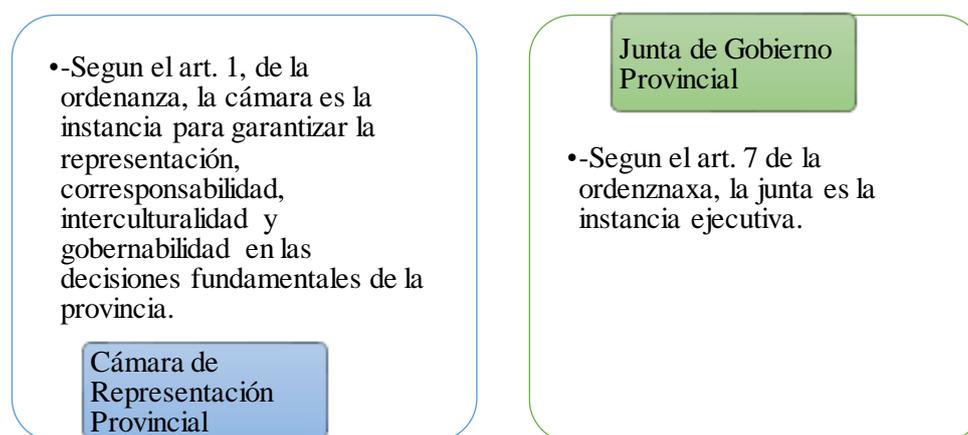


Figura 7. Cámara y Junta provincial

Fuente: (Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua 2011). Elaboración propia

Si bien la Cámara de Representación Provincial es una instancia para garantizar la representación, corresponsabilidad, interculturalidad y gobernabilidad en las decisiones fundamentales a ser tomadas en la provincia, el inciso b del art. 3 de la ordenanza ibidem

establece que, tiene como deberes y atribuciones el diseño e impulso de políticas públicas enfocadas al desarrollo regional y la toma de decisiones estratégicas en los diversos temas de interés de desarrollo de la provincia y lo establecido en el inciso c, el establecer mecanismos para la coordinación de las acciones de los diversos actores de la provincia, asumiendo la corresponsabilidad de la gestión del desarrollo (EC Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua 2011).

El art. 5 de la ordenanza ibidem establece que la Cámara de Representación Provincial designará una Junta de Gobierno Provincial la cual, según el art. 6, tendrá como atribuciones y funciones el inciso d, sobre su participación 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 que corresponda y, el inciso k, sobre el impulso y motivación de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno. Además, el art. 8 de la ordenanza ibidem, establece que el/la Vicepresidenta/e de la Cámara asumirá como función específica la labor de seguimiento y apoyo a los espacios de concertación y a los grupos de interés velando por la coordinación apropiada de dichos espacios con el conjunto de la Cámara, las autoridades electas y designadas (EC Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua 2011).

El desarrollo de mesas de diálogo horizontal evidenció la existencia de la voluntad del gobernante, la ordenanza de manera expresa le concede como función al segundo al mando, dar seguimiento y apoyo a los espacios de participación, en conjunto con el equipo técnico que de manera análoga cumple con esta función. En este sentido, la Cámara y la Junta estarán organizadas por espacios parlamentarios, los cuales serán integrados por los grupos de interés y por otras comisiones permanentes o extraordinarias que sean consideradas por el Pleno de la Cámara.

El NMG promueve la creación de espacios de concentración, entendidos bajo el nombre de parlamentos, como instancia central para agrupar a los individuos, proporcionarles información, instruirlos para la antesala política, y proporcionarles las herramientas necesarias para entender sus problemáticas, poder desarrollar métodos para transmitirlos y estructurar propuestas que serán sugeridas al concejo provincial.

Bajo la interrogante planteada de, ¿en dónde participa el ciudadano? A fin de crear espacios para acercar a la autoridad de turno con los ciudadanos, se crea la figura de los espacios parlamentarios integrados por los grupos de interés correspondientes. Frente a

lo expuesto, el art. 9 de la ordenanza *ibidem* establece que, los espacios parlamentarios son instancias conformadas de manera voluntaria (sin percibir ninguna remuneración económica o dieta), por las autoridades electas o sus delegados, las autoridades del régimen seccional dependiente y todos los actores que tengan interés de participar para dar cumplimiento a los objetivos comunes que hayan sido resueltos en la Cámara. En los espacios parlamentarios, el fin principal que poseen los actores sociales e institucionales es concretar los objetivos comunes a través de la validación de los contenidos y las líneas estratégicas, priorizando sectores y formulando propuestas, proyectos y acuerdos (EC Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua 2011).

Si bien los espacios parlamentarios se constituyen en el marco de los ejes de trabajo de la provincia, en el art. 10 de la ordenanza *ibidem* se estipula que estos responden a las políticas y objetivos de la provincia y son: agua, trabajo y gente. Estos espacios pretenden concretar y validar las decisiones y resoluciones de la Cámara en coordinación con las acciones de cada uno los GAD. Adicionalmente, si la Cámara y la Junta prevén conveniente y existiera la necesidad, de manera consensuada se podrá crear otros espacios parlamentarios. Es necesario generar un paréntesis y establecer una distinción entre los espacios para participar en el territorio. Primero, como la ordenanza lo faculta, se pueden crear espacios institucionales para que el ciudadano participe y segundo, el ciudadano organizado en su rol protagónico en la toma de decisiones y políticas pública está en su derecho de generar un espacio de concentración no institucional y, el estado está en la obligación de reconocer su forma de participación.

La aplicación de ordenanza en el territorio significaría, la posibilidad de garantizarle al ciudadano que es recurrente en la esfera política, la posibilidad palpable de que se garantice su capacidad de interactuar en la toma de decisiones fundamentales de la provincia. Este fue el inicio para dinamizar los espacios destinados para opinar y trabajar en post de generar propuestas.

El aval de crear un diálogo horizontal en el que todos eran juzgados por su calidad de individuos y no necesitaban de ninguna investidura para tener la palabra, pronto daría frutos, y se irían creando espacios para el ciudadano se concentre y vaya fortaleciendo su organización de manera interna y fortaleciendo sus liderazgos.

Para dar respuesta a la interrogante planteada en el inicio de nuestra investigación es necesario distinguir el rol del ciudadano el cual, no es un administrador público sino, su papel radica en la generación de propuestas y la institución es el ente operador.

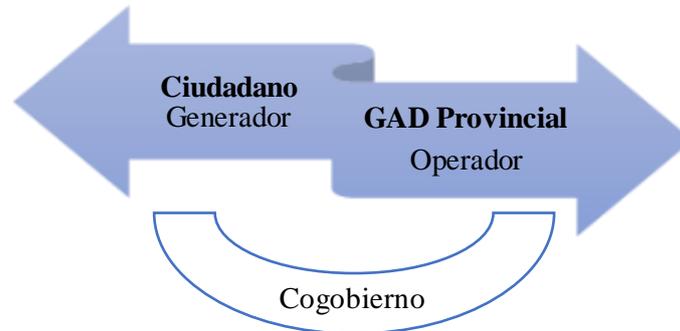


Figura 8: Rol ciudadano y de gobierno
Fuente (Chacón 2022). Elaboración propia

El rol del ciudadano está limitado a generar propuestas, las cuales son priorizadas con base a una escala jerárquica de necesidades insatisfechas según el ideal de la administración pública. Sin embargo, el ciudadano no cuenta con una herramienta que le permita conocer cuál fue el impacto de su propuesta ante el problema o necesidad gestado. En este sentido, si bien el ciudadano informado, es parte de la primera etapa la cual se delimita el problema, este no tiene la certeza de que su participación repercuta en la solución planteada, la cual se encamina a plantear determinados objetivos ante la necesidad existente. Es por esto que, en este espacio, la participación del ciudadano se podrá llevar a cabo de acuerdo a la meta u objetivo a alcanzar por la autoridad de turno y su participación será efectiva cuando este la requiera. Sin embargo, se ha dado la posibilidad para el ciudadano pueda ser parte de la toma de decisiones con voz y voto en este espacio, en el marco de la participación representativa. La constitución en su art. 101, establece que:

Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones. (EC 2008)

En este campo, se ha visto un avance para llevar a cabo el rol protagónico del ciudadano y fomentar el poder de la ciudadanía, marcando un alcance en el que el ciudadano deja su rol como generador de propuesta y contempla la posibilidad de ser un tomador de decisiones, sin embargo, hay que entender que el ciudadano podrá estar involucrado en estos espacios, pero, que el alcance de su participación dependerá del

conjunto de información que tenga a su disposición y de grado de representatividad que este posea en el territorio. De aquí, a mi sesgo personal, el aumento de la participación dependerá de la corresponsabilidad del ciudadano para con la gestión pública, es decir, la cantidad de herramientas que este posea, a fin de incidir de manera protagónica y, ampliar los canales y campos en donde esta pueda ser efectiva. Y afirmar la premisa de que, la existencia de canales que comuniquen los resultados de las propuestas presentadas por la ciudadanía mantendría vigente la participación del ciudadano en el quehacer político.

Conclusiones

La participación de la ciudadanía en las decisiones y políticas públicas, ha generado cierta dependencia a la institucionalización de mecanismos y procesos respaldados por una normativa. El Ecuador ha emprendido un proceso para institucionalizar la participación ciudadana en su legislación desde la Constitución de 1998 en la que se empieza a hablar de la soberanía radicada en el pueblo y el fortalecimiento de la participación ciudadana. La Constitución de 2008, por su parte, enfoca la participación protagónica del ciudadano y abre un abanico de oportunidades para que el derecho a participar se establezca en todos los niveles de gobierno a partir de los sistemas de participación ciudadana de los GAD. En adición, la norma máxima promueve la gestión de un proceso permanente de construcción del poder ciudadano y esclarece la existencia de cinco funciones del estado en donde la función de Transparencia y Control Social tendrá como atribución y deber la promoción de la participación ciudadana. En cuanto a las garantías para que el derecho a la participación se ejerza, la función contará con el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social como institución encargada de promover e incentivar el ejercicio de los derechos referentes a la participación ciudadana y el control social. Finalmente, las normas que se desprenden de la Constitución, mantienen en su articulado a la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público como un derecho fundamental.

Empero, si bien la legislación establece que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público se debe ejercer de manera protagónica, existen herramientas que condicionan e instrumentalizan la participación generando espacios de apariencia democrática, en donde se generan consensos quiméricos. En adición, no existe una hoja de ruta de fácil uso que abarque los pasos a seguir a fin de que el derecho se materialice, y solo se ha generado una carta abierta para colocar a la participación en todos los escenarios, pero sin esclarecer su alcance.

Aunque la participación de la totalidad de un territorio sea una concepción utópica, el ejercicio de la representatividad puede lograr acciones que contribuyan al desarrollo de los territorios que participan dentro de un espacio determinado, apelando a que la democracia participativa y la democracia representativa guardan una relación de complementariedad. Es así que, el aumento de los espacios de concentración es

fundamental para que la voluntad del pueblo llegue al escenario de toma de decisiones, empero, es necesario recalcar que la participación de la ciudadanía es cíclica debido a que se lleva a cabo atendiendo a un objetivo determinado y se va activando con base al surgimiento de problemáticas o necesidades.

En contraste a lo mencionado, hay que profundizar ¿en dónde participa el ciudadano? De manera general, el individuo está facultado para participar de manera protagónica en las decisiones y políticas públicas. Atendiendo al estudio planteado, la generación de políticas debe cumplir con un ciclo, en donde la presencia de los actores ciudadanos se ejerce aclarando que, el ciudadano no es un administrador de lo público. Si colocamos el ideal de las seis etapas establecidas por Méndez (Problema, diagnóstico, solución planteada, estrategia, recursos disponibles, ejecución) podemos canalizar la participación de la ciudadanía en dos áreas. Primero, el ciudadano participa cuando el gestor de la política lo requiera, ya sea para contribuir en el entendimiento del problema o para su diagnóstico, o para validar la solución o estrategias planteadas. En las etapas finales, el ciudadano se limita de establecer presupuestos y, en la ejecución, el ciudadano cumple un rol de veedor para el cumplimiento de la norma generada. En segundo lugar, cuando se habla de la utopía en la que todos y cada uno de los ciudadanos participan, esta se contrarresta con el principio de representatividad en donde las organizaciones, gremios, asociaciones entre otros, le otorgan aun líder la potestad de representarlos. En este espacio, la participación del ciudadano tiende a limitarse debido a un conjunto de variables, primero, el ciudadano participará siempre y cuando tenga pleno conocimiento del tema a tratarse con el objetivo de generar aportes que contribuyan a configurar la toma de decisiones. Segundo, con base al principio de representatividad, el líder ejercerá su participación siempre y cuando cuente con el tiempo y los recursos para ser parte de la configuración de las etapas de la política pública en las que se requiera su participación. Si el líder de la organización no cuenta con los recursos suficientes para hacer efectiva su participación, la superación personal se convertirá en su prioridad.

En cuanto al caso de estudio planteado, el Nuevo Modelo de Gestión Provincial y el ideal de un gobierno diferente, se enfocó en ampliar la participación de la ciudadanía a partir de la implementación de diálogos horizontales. El modelo creó los parlamentos Agua, Trabajo y Gente como pilar fundamental para plantear una agenda de desarrollo para la provincia.

La estructura plasmada por el modelo, otorga un rol a los gobernantes, a la institución y a los gobernados. En primera instancia, los gobernantes generan un espacio

en donde se “comparte el poder” para dar respuesta a las demandas planteadas. Como respuesta, la voluntad política del gobierno de turno, establece un canal de participación a la ciudadanía para incentivar la generación de propuestas apegadas a la realidad del ciudadano. En segundo lugar, el equipo técnico de los parlamentos brinda apoyo y acompañamiento a la ciudadanía que participa en el espacio. Por su parte, el CFCT ejecuta un conjunto de programas de formación para el ciudadano, con el objetivo de otorgarle las herramientas necesarias para participar en los escenarios de toma de decisiones. Y de esta manera se gesta el ideal de que el CFCT nutra a los espacios de concentración mencionados, apelando a una participación informada y consecuente con el alcance de las competencias del nivel de gobierno provincial. En tercer lugar, la participación permanente del ciudadano hace que el modelo mantenga su vigencia, los líderes, representantes y la ciudadanía en general trabajan para establecer objetivos comunes y generar propuestas apegadas a su realidad bajo los principios de corresponsabilidad, representatividad y gobernabilidad.

En adición, el aumento de los espacios de concentración es directamente proporcional a la demanda social, porque son concebidos como instancias para transmitir las demandas a las que se enfrentan los tungurahueses. Sin embargo, el aumento de la participación ciudadana en la creación de políticas públicas de cierta manera está condicionada por los objetivos en los que se fundó la creación de los espacios de concentración ya que deben cumplir con un objetivo en un período de tiempo específico.

En otro escenario, se obtiene que el alcance de la participación de los dirigentes o delegados de las organizaciones depende del grado de organización que estas hayan adquirido a través del tiempo.

La efectividad del modelo se puede evidenciar con la existencia o no de un “cogobierno”. De esta manera, a medida que los participantes del proceso obtienen resultados positivos, se dinamiza la integración de más sectores debido a que se proyectan resultados favorables a las demandas planteadas, o en su defecto, la participación decrece debido a la falta de resultados visibles. De manera complementaria, se evidencia la carencia herramientas que permitan al ciudadano conocer el alcance de su participación en el proceso, ya que, si bien su participación en las primeras instancias del ciclo es notable, el impacto de su participación en las instancias posteriores no es muy claro, razón por la cual, se genera una tendencia a la no participación, como rechazo a los procesos establecidos.

A partir del enfoque de cogobierno de Santos (2004) que lo toma como un modelo en el que los ciudadanos y el gobierno convergen con autonomía mutua en la toma de decisiones. Córdoba Vinuesa (2015) nos explica que el Estado cumple con el rol de controlar y admitir únicamente las formas institucionalizadas de la participación, y excluye las formas de participación no institucionalizadas. Ante lo expuesto, concluyo que es posible llegar a un modelo de cogobierno cuando en el proceso se empleen formas de participación institucionalizada, y recaigo en un paradigma de participación guiada, en donde su “utilidad” es directamente proporcional a aporte que esta genere al gobierno de turno.

Finalmente, el NMG se orienta a consolidarse como una opción para que los ciudadanos puedan llegar a tener protagonismo en el que hacer de lo público, siempre que existan organizaciones formadas que converjan con la voluntad política del gobierno de turno. La consolidación de un gobierno diferente durante la primera década, generó un incremento en la participación de los habitantes del territorio, acción que permitía, establecer espacios para legitimar las decisiones tomadas por el gobernante. A inicio de la segunda década, el papel de las instituciones de gobierno enfocadas a formar al ciudadano, en primera instancia permitía crear consciencia de las causas de las problemáticas y necesidades existentes. En segunda instancia, se ampliaba la posibilidad de que el ciudadano proponga acciones para contrarrestar las problemáticas de su territorio.

El proceso encaminado a generar un cogobierno, se instauró por el NMG en la primera década y el ascenso de la participación de la ciudadanía, establecía un hito trascendental. En adición, la ordenanza de participación logró fortalecer los procesos de participación, sin embargo, a mediados de la segunda década, la tendencia a participar empezó a descender, debido a la inexistencia de canales de comunicación que presenten los resultados que iban generando las propuestas ciudadanas en cada una de las etapas comprendidas para la creación de políticas según el modelo establecido por Méndez, por otro lado, se percibieron determinados rasgos que apuntaban a una instrumentalización de la participación. Pese a que en el 2011 la ordenanza provincial se ejecutó para formalizar el modelo de gestión, este no logró ampliar su accionar en los cantones de la provincia, lo cual, resalta la existencia de un gobierno participativo, pero no inclusivo para todos, es decir, existen participación, pero quienes participan pertenecen a un grupo específico que se alinea al modelo de gestión. Lo mencionado llega a subsanarse hasta cierto punto a partir de la participación representativa empero, también ha ido ganando

espacio la libertad de no participar por parte del ciudadano como “mecanismo de protesta”.

Finalmente, la participación del ciudadano en el proceso de creación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua durante el periodo 2010-2016 se debe entender en dos etapas. En primer lugar, a inicios de la segunda década el NMG permitía al ciudadano ser parte de la toma de decisiones en un marco general en donde se resaltada su participación en determinadas instancias del ciclo de la política pública pero no se hablaba de su involucramiento en todo el proceso. Si bien el modelo establece la posibilidad de que ciudadano sea el protagonista, este estaba limitado por dos vías, por un lado, la existencia o no de un pleno conocimiento del actor que se complementaba con la presencia o no de recursos y, por otro lado, si la figura de representatividad se acoplaba al modelo.

La segunda etapa corresponde al nuevo escenario creado a partir de la ejecución de la ordenanza provincial de participación, por un lado, se convirtió en un elemento que logró fortalecer la participación organizada en los primeros años, pero, también ayudo a generar sesgos que limitaban una participación ciudadana libre carente de autonomía frente a la institución gobernante. En este caso, se puede decir que, si existió participación de la ciudadanía, pero con ciertos tintes de instrumentalización, por un lado, quienes participaban pertenecían a organizaciones que habían prevalecido a través del tiempo dentro del espacio y, por otro lado, la participación llevo a ser guiada por el equipo técnico debido a que se había instaurado un modelo con base a la experiencia técnica que hasta cierto punto limitada las nuevas formas de participación de la ciudadanía. A mi sesgo personal, el modelo debe implementar herramientas que le permitan al ciudadano conocer el alcance de su participación en todo el proceso, con el objetivo revalorizar su participación con base a los resultados que se pueden obtener a través del tiempo. En adición, la participación guiada que se ha establecido debe generar ciertas limitantes a la visión técnica, debido a que en una primera instancia el técnico debe tener la capacidad de escuchar la voz del ciudadano para generar una solución en conjunto y cumplir con su rol de ayuda y acompañamiento para decirle al ciudadano ¿cómo generar propuestas? Y no caer en la instrumentalización de la participación, generando escenarios en donde al ciudadano se le dice ¿qué es lo que debe hacer? Limitando su autonomía e independencia y menoscabando su libertad de participar.

Lista de referencias

- Aguilar, Adriana. *COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Área de Investigación de la Facultad de Ciencias Humanas de la PUCE, 2011.
- Arias, Xosé Carlos, y Gonzalo Caballero. “De la Nueva Economía Institucional al análisis institucional moderno en las ciencias sociales”. En *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, editado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero, 17-40. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013.
- Balaguer Callejón, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*. Madrid: Editorial TECNOS S. A., 1997.
- Baroja Narváez, Gustavo, y Renata Lasso Rosero. “Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios”. En *Gobiernos intermedios : entre lo local y lo nacional*, 63-75. Quito: Abya-Yala, 2017.
- Boneti, Lindomar. *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO, 2017.
- Chacón Castillo, Cecilia. “El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación”. En *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*, 93-117. Quito: Abya-Yala, 2017.
- Colomer, Josep M. “Choosing Socially Efficient Institutions”. En *Political Institutions, Democracy and Social Choice*, 176-188. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Espacios y Mecanismo de Participación ciudadana*. Quito, 2021.
- Cooke, Bill, y Uma Kothari. *Participation: The New Tyranny?* New York: Zed Books, 2001.
- Córdova Vinuesa, Hólger Paúl. «¿Más poder al poder? Las fracturas del constitucionalismo latinoamericano en la actualidad y sus posibles alivios democráticos.» *ANALES de la Universidad Central del Ecuador* 1, nº 373 (2015): 157-178.
- Díaz Aldret, Ana. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”. En *Gestión y Política Pública*, 341-379. 2017. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341&lng=es&tlng=es.

- Dirección de planificación. *Agenda Tungurahua 2013-2015*, coordinado por Fernando Naranjo Lalama. Ambato: Virtualdesign, 2013.
- , *Agenda Tungurahua 2015-2017*, coordinado por Naranjo Lalama, Fernando. Ambato: Mundo gráfico, 2015.
- , *Agenda Tungurahua 2016-2018*, coordinado por Naranjo Lalama, Fernando. Ambato: Demicgraphics S. A., 2016.
- Dirección de planificación del Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua. *Propuesta de Tungurahua para el desarrollo armónico, en un marco de equidad y solidaridad para el país*, 9-10. Ambato: Mundo Gráfico, 2015.
- Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Suplemento 303. 19 de octubre de 2010.
- , *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial No.306. 20 de octubre 2010.
- , *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- , *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175. 20 de abril de 2010.
- , *Ordenanza codificada de creación de la cámara de representación y del sistema de participación ciudadana provincial de Tungurahua*. Registro Oficial 596, 14 de diciembre 2011.
- Ecuador, *Constitución Política de la República Del Ecuador*. Decreto Legislativo 000. Registro Oficial/ 1. 11 de agosto de 1998.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2004.
- , *Poderes salvajes. La crisis de la democracia*, traducido por Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Trotta S. A., 2011.
- Fontaine, Guillaume. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos, 2015.
- García López, Roberto, y Mauricio García Moreno. *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de desarrollo, 2010.
- Gobierno Provincial de Tungurahua. “12 Décimo segunda asamblea provincial”. Video de YouTube, a partir del camino recorrido en el año 2014-2015 en el espacio de expresión más amplia y diversa de la participación, 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=DACBsuUZRdU>

- Guillen, Andrea, K. Saénz, M. H. Badii, y J Castillo. 2009 “Hacia una democracia participativa”. *Daena: International Journal of Good Conscience* 41 (1): 128-148, <http://www.daena-journal.org/>
- Iturralde Barriga, Roberto. “Opinión Electoral, Gaceta de análisis político electoral” *Instituto de la Democracia*, n° 7 (2014): 1-16.
- Lecours, Andrés. “New Institutionalism: Issues and Questions”. En *New Institutionalism, Theory and Analysis*, 1-25. Toronto: University of Toronto Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/udlap/detail.action?docID=4671755>
- Lizcano Fernández, Francisco. “Democracias eidéticas y tipos de representación”. En *Democracia directa y democracia representativa*. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales 19 (60), 157-164, Toluca: Universidad Autónoma del estado de México, 2012.
- Méndez, José Luis. “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. En *Política pública*, compilado por Luis F. Aguilar, 115-150. México DF: Siglo veintiuno, 2010.
- Meny, Ives, y Jean-Claude Thoenig. “Políticas Públicas y Teoría del Estado”. En *Las políticas públicas*, 1-35. Barcelona: Ariel, 1992.
- Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2019.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro. «Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático.» *Perfiles Latinoamericanos* 41, 2013: 45-69.
- Paltán López, Julio. *Nuevo Modelo de Gestión (NMG), Participación Ciudadana y Gobierno con Poder de Decisión en la Provincia de Tungurahua-Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador, 2013.
- Rabasa Gamboa, Emilio. *De súbditos a ciudadanos: sentido y razón de la participación política*, editado por la Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F: Miguel Ángel Porrúa, S. A., 1994.
- Ramírez, Fanny, Alexandra Baño, Mónica Abad, y Sofía Mejía. *Generando, herramientas para la Gestión Ciudadana: Nuevo modelo de Gestión*. 3.^a ed. Ambato: Publigrabados, 2015.
- Reverso. *Traducción*. 2022. <https://www.reverso.net/traduccion/texto#sl=eng&tl=spa&text=think%520tanks> (último acceso: 01 de septiembre de 2022).

- Santos, Boaventura de Sousa. «Presupuesto Participativo: para una democracia redistributiva.» En *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*, 81-124. Quito: Abya-Yala e ILDIS-FES, 2004.
- Villarreal Martínez, María Teresa. “Participación ciudadana y políticas públicas”. En *Décimo Certamen de Ensayo Político*, compilado por Nuria Cunill Grau, 31- 48. 1997.

Anexos

Anexo 1: Entrevistas inéditas

- Primer participante
Nombre: Fanny Ramírez
Lugar y fecha: Ambato, 09 de agosto de 2022
- Segundo participante
Nombre: Marco Bombón
Lugar y fecha: Ambato, 01 de septiembre de 2022
- Tercer participante
Nombre: Cecilia Chacón
Lugar y fecha: Ambato, 03 de octubre de 2022
- Cuarto participante
Nombre: Mercy Muñoz
Lugar y fecha: Ambato, 05 de octubre de 2022

Anexo 2: Consentimiento informado

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. La meta de este estudio es conocer si existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016?

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente cuarenta y cinco (45) minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y, por lo tanto, serán anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda. He sido informado (a) de que la meta de este estudio es conocer si existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el HGP en el periodo 2010-2016.

Me han indicado también que tendré que responder cuestionarios y preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 45 minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a Jefferson Ronaldo López Masabanda al teléfono +593 99 299 5255.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido.

Yenny Ramirez Narvaez [Firma] 09-05-2022
Nombre del Participante Firma del Participante Fecha

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. La meta de este estudio es conocer si ¿existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016?

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente cuarenta y cinco (45) minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y, por lo tanto, serán anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

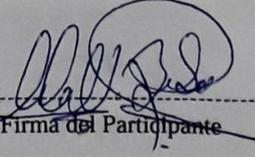
Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda. He sido informado (a) de que la meta de este estudio es: conocer si ¿existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016?

Me han indicado también que tendré que responder cuestionarios y preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 45 minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a Jefferson Ronaldo López Masabanda al teléfono +593 99 299 5255.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido.

MARCO BOMBÓN
Nombre del Participante


Firma del Participante

1 DE SEPTIEMBRE 2022
Fecha

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. La meta de este estudio es conocer si ¿existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016?

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente cuarenta y cinco (45) minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y, por lo tanto, serán anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

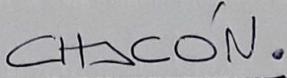
Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda. He sido informado (a) de que la meta de este estudio es conocer si ¿existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016?

Me han indicado también que tendré que responder cuestionarios y preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 45 minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a Jefferson Ronaldo López Masabanda al teléfono +593 99 299 5255.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido.

Cecilia Chacón Castillo		3.10.22
-----	-----	-----
Nombre del Participante	Firma del Participante	Fecha

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta ficha de consentimiento es proveer a los participantes en esta investigación con una clara explicación de la naturaleza de la misma, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. La meta de este estudio es conocer si ¿existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas en el H. Gobierno Provincial de Tungurahua en el periodo 2010-2016?

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder preguntas en una entrevista. Esto tomará aproximadamente cuarenta y cinco (45) minutos de su tiempo. Lo que conversemos durante estas sesiones se grabará, de modo que el investigador pueda transcribir después las ideas que usted haya expresado.

La participación en este estudio es estrictamente voluntaria. La información que se recoja será confidencial y no se usará para ningún otro propósito fuera de los de esta investigación. Sus respuestas al cuestionario y a la entrevista serán codificadas usando un número de identificación y, por lo tanto, serán anónimas. Una vez transcritas las entrevistas, las grabaciones se destruirán.

Si tiene alguna duda sobre este proyecto, puede hacer preguntas en cualquier momento durante su participación en él. Igualmente, puede retirarse del proyecto en cualquier momento sin que eso lo perjudique en ninguna forma. Si alguna de las preguntas durante la entrevista le parece incómodas, tiene usted el derecho de hacérselo saber al investigador o de no responderlas.

Desde ya le agradecemos su participación.

Acepto participar voluntariamente en esta investigación, conducida por Jefferson Ronaldo López Masabanda. He sido informado (a) de que la meta de este estudio es Conocer si existió participación ciudadana en la generación de políticas públicas H.G.P.T en el periodo 2010-2016.

Me han indicado también que tendré que responder cuestionarios y preguntas en una entrevista, lo cual tomará aproximadamente 45' minutos.

Reconozco que la información que yo provea en el curso de esta investigación es estrictamente confidencial y no será usada para ningún otro propósito fuera de los de este estudio sin mi consentimiento. He sido informado de que puedo hacer preguntas sobre el proyecto en cualquier momento y que puedo retirarme del mismo cuando así lo decida, sin que esto acarree perjuicio alguno para mi persona. De tener preguntas sobre mi participación en este estudio, puedo contactar a Jefferson Ronaldo López Masabanda al teléfono +593 99 299 5255.

Entiendo que una copia de esta ficha de consentimiento me será entregada, y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido.

Merly Muñoz Villalobos
Nombre del Participante

Jefferson
Firma del Participante

05-10-22
Fecha