

UCUENCA

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Maestría en Desarrollo Local

SISTEMA DE PARTICIPACIÓN Y ACTIVACIÓN CIUDADANA COMO
MECANISMO DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL
GOBIERNO AUTÓNOMO PROVINCIAL DEL AZUAY

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Magíster
en Desarrollo Local

Autora:

Jessica Catalina Vanegas Valdivieso

CI: 0103729885

Correo electrónico: jessiv3010@gmail.com

Director:

Pablo José Paño Yañez

CI: 0151709128

Cuenca, Ecuador

20-julio-2022

Resumen:

Este trabajo sistematiza el proceso de aplicación del modelo de Participación Ciudadana del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay, para identificar y definir los elementos que potencien un sistema participativo desde la ciudadanía y las organizaciones sociales, y que contribuya al perfeccionamiento de los procesos de gobernanza en la provincia.

Se desarrolla además una propuesta sobre un modelo para la activación de la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados, sustentada en los principios y enfoques de este sistema anteriormente aplicado. Esta propuesta contiene las herramientas y procedimientos para cambiar el enfoque tradicional que se vienen manteniendo en los gobiernos locales.

El objetivo subyacente es demostrar que la calidad de la democracia y de su institucionalidad está directamente relacionada con el hecho de contar con un sistema de participación ciudadana, ya que este puede obrar como un acelerador para los procesos de desarrollo local y como un freno para la corrupción. Por ello, confiamos que este trabajo se constituya en una contribución para que el manejo de las instituciones públicas, que esté legitimado por la participación directa de la comunidad en la toma de decisiones.

Palabras claves: **Palabras claves:** Participación ciudadana. Democracia. Sistema de participación ciudadana.

Abstract:

This article systematizes the application process of the Activation and Citizen Participation model of the Provincial Decentralized Autonomous Government of Azuay, to identify and define the elements that promote a participatory system from citizens and social organizations, and contribute to the improvement of governance processes. in the province.

A model proposal is also developed for the activation of citizen participation in decentralized autonomous governments, based on the principles and approaches of this system. This proposal contains the tools and procedures to change the traditional approach that is maintained in local governments.

The underlying objective is to demonstrate that the quality of democracy and its institutions is directly related to having a system of citizen participation, since this can act as an accelerator for local development processes and as a brake on corruption. For this reason, we trust that this work constitutes a contribution so that the management of public institutions is legitimized by the direct participation of the community in decision-making.

Keywords: Citizen participation. Democracy. Citizen participation system.

Índice

INTRODUCCION.....	8
METODOLOGÍA.....	10
OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	10
OJETIVOS ESPECÍFICOS	10
CAPITULO I.....	11
1. LA DEMOCRACIA	11
1.1. LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	11
1.1.1. El acceso al poder y su relación con el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales	14
1.1.2. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas	16
1.1.3. La separación e independencia de los poderes públicos	18
1.2. LA DEMOCRACIA: UN SISTEMA DE GOBIERNO CON VARIAS CARAS.....	19
1.2.1. La Democracia Representativa.....	22
1.3. PARTICIPACION CIUDADANA y DEMOCRACIA	25
1.3.1. La participación Ciudadana Deliberativa.....	27
1.3.2. La Participación Ciudadana en el Ecuador	30
1.3.3. EL CPCCS un intento fallido de participación ciudadana	35
1.4. LA GOBERNANZA: UN MECANISMO PARA HACER POLÍTICA CONJUNTA .	38
CAPITULO II.....	42
2. LA PARTICIPACIÓN LOCAL Y EL ROL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	42
2.1. LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DESDE LO LOCAL	42
2.2. LA ESTRUCTURA NORMATIVA PARA CONSTRUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ÁMBITO LOCAL	45
2.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO BASE CONSTITUTIVA EN LA DEMOCRACIA PARA LA CONVIVENCIA: UNA PROPUESTA EN EL AZUAY.....	48
2.3.1. Los Componentes Estratégicos de la Democracia para la Convivencia	52
CAPITULO III.....	63
3. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO IMPLEMENTADO POR EL GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY (2005/2018).....	63
3.1. ANTECEDENTES	64
3.2. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .	64

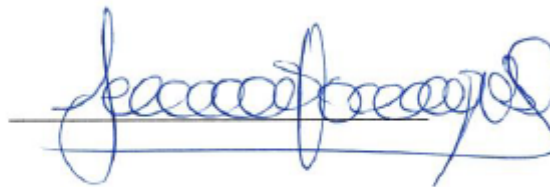
3.3. LOS MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN	69
3.4. LOS PERÍODOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL EN EL PERÍODO 2005/2019	70
3.5. PRINCIPALES LIMITACIONES Y FORTALEZAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LA PROVINCIA DEL AZUAY	75
CAPITULO IV	79
4.1. PROPUESTA DE UN MODELO PARA LA ACTIVACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS.....	79
4.2. LOS PRINCIPIOS y LOS ENFOQUES DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN Y ACTIVACIÓN CIUDADANA	81
4.3. LOS VALORES DESDE LOS QUE OPERA EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	84
4.3.1. Las Herramientas Técnicas	87
4.4. LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA EN DIVERSAS DIMENSIONES	89
4.5. MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	91
La consulta popular:	93
Iniciativa Popular Normativa:	95
La Rendición de Cuentas:.....	96
Comités Consultivos Ciudadanos:	97
4.6. LOS MECANISMOS PRIVILEGIADOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA....	97
Los Parlamentos y las Asambleas Ciudadanas:	98
El Parlamento	98
Las asambleas,.....	99
Los presupuestos participativos:	100
4.7. EL OBJETIVO Y LOS ENTORNOS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	103
4.8. EL SISTEMA DE ACTIVACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LÓGICA POLÍTICA Y FUNCIONAL	106
4.9. LOS SUBSISTEMAS DEL SPAC	112
5. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE ACTIVACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	128
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	135

Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

Jessica Catalina Vanegas Valdivieso en calidad de autor/a y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación "**SISTEMA DE PARTICIPACIÓN Y ACTIVACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO PROVINCIAL DEL AZUAY**", de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 20 de julio del 2022



Jessica Catalina Vanegas Valdivieso

C.I: 0103729885

Cláusula de Propiedad Intelectual

Jessica Catalina Vanegas Valdivieso, autora del trabajo de titulación "**SISTEMA DE PARTICIPACIÓN Y ACTIVACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO AUTÓNOMO PROVINCIAL DEL AZUAY**", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 20 de julio del 2022



Jessica Catalina Vanegas Valdivieso

C.I: 0103729885

INTRODUCCION

La participación ciudadana atraviesa desde los actos personales hasta la competencia política de ejercicio de poder de un país o un territorio, abarcando todos los planos; cualquier ciudadano debería estar interesado en esta participación, sin embargo en la cotidianeidad eso no sucede y ello se debe a que ni la familia, ni el sistema educativo y, menos aún, quienes están al frente de las instituciones públicas nos han motivado a involucrarnos en los destinos de nuestro barrio, comuna, parroquia, ciudad o del país mismo, ya que la participación ciudadana cruza la vida personal, social, comunitaria, política, económica e incluso espiritual de las personas. La democracia se concretiza precisamente en los espacios más íntimos de convivencia y el aporte de cada ciudadano en la construcción de una sociedad respetuosa de los derechos. En este sentido la participación ciudadana está ligada directamente con la calidad de un sistema democrático, es decir, un sistema democrático saludable es directamente correspondiente a la capacidad de participación de sus ciudadanos y ciudadanas.

En el presente trabajo de investigación nos proponemos analizar la propuesta del sistema de participación ciudadana del Gobierno Provincial del Azuay en el período 2005 – 2018, a fin de evidenciar los niveles, formas e intensidades de la misma durante la gestión del prefecto Paúl Carrasco, así como su impacto en ámbitos como rendición de cuentas y fiscalización, para de esta manera definir la carga (positiva o negativa) del posicionamiento público e imagen de la institución en materia de participación ciudadana y visualizar cualitativamente el impacto de las prácticas de participación ciudadana en la mejora de la prestación de servicios, como resultado de la incorporación de estrategias que promuevan la vinculación con la sociedad civil. El objetivo central es conocer la incidencia de la participación ciudadana en la misión institucional del Gobierno Provincial del Azuay, en el período antes señalado; es por eso que la hipótesis planteada en la investigación reza “el sistema de participación ciudadana impulsado por parte del GAD Provincial del Azuay, mejora cualitativamente los procesos de gobernanza en el territorio de la provincia del Azuay”.

La calidad y el impacto de la participación ciudadana genera una suerte de proceso sistémico que retroalimenta cada componente pero que a la vez perfecciona el *todo*, por ello en la presente investigación hemos recorrido un camino que va desde los conceptos básicos de democracia como forma de gobierno que legitima un estado de derecho y dinamiza procesos de diálogos igualitarios con los mandantes, individualmente o a través de organizaciones de la sociedad civil, hasta la recreación de una propuesta que ha potenciado desde la institucionalidad la participación ciudadana.

En el capítulo segundo se realiza un análisis de la participación local y el rol de los gobiernos autónomos descentralizados; en él abordamos temas como los procesos de transformación desde lo local, la estructuración de normativas para propiciar la participación ciudadana y realizamos un análisis de la propuesta denominada Democracia para la Convivencia, como postulado ideológico y marco conceptual, tecno-político que sirvió para implementar las políticas públicas locales y construir planes estratégicos y operativos.

El tercer capítulo está destinado a la sistematización del proceso participativo del Gobierno Provincial del Azuay, durante el período 2005/2018. En base al análisis documental, recreamos la gestión administrativa para la participación ciudadana, los mecanismos de participación, los periodos, así como las limitaciones y fortalezas de este proceso. Es necesario señalar que la sistematización es un método de generación de conocimiento, que consiste en la recuperación histórica desde la mirada de los actores, de una experiencia para recrearla, reflexionar sobre ella y analizarla e interpretarla, para luego volver a la práctica enriquecida con sus lecciones y aprendizajes.

Sobre la base de lo trabajado en los capítulos precedentes, en el capítulo cuarto, desarrollamos una propuesta de modelos para la activación de la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados, sustentada en los principios y enfoques de éste sistema. Esta propuesta contiene las herramientas y procedimientos para cambiar el enfoque tradicional que se viene manteniendo en los gobiernos locales.

El objetivo subyacente de la presente investigación es demostrar que la calidad de la democracia y de su institucionalidad está directamente relacionada con el hecho de contar con un sistema de participación ciudadana, ya que este sistema puede obrar como un acelerador para los procesos de desarrollo local y como un freno para la corrupción. Por

ello, confiamos que este trabajo se constituya en una contribución para que el manejo de las instituciones públicas esté legitimado por la participación directa de la comunidad en la toma de decisiones.

METODOLOGÍA

La metodología propuesta en el perfil de proyecto de investigación planteó la participación de los actores involucrados en el diseño, aplicación y seguimiento del sistema de participación ciudadana del GAD del Azuay y para ello se diseñaron las herramientas que permitirían recoger los datos cualitativos. (Anexo 7)

Sin embargo, cabe anotar que esta investigación, debido a los problemas de aislamiento obligado que trajo consigo la pandemia del COVID19, se realizó únicamente con la revisión bibliográfica y con el estudio de los registros existentes en los archivos del gobierno provincial del Azuay que se relaciona con el tema de la participación ciudadana en el período definido.

Cabe indicar sin embargo, que fue posible conseguir algunos criterios generales de quienes formaron parte del equipo asesor del Prefecto Paul Carrasco Carpio, que permitieron identificar y estructurar el modelo sistémico de participación y pude contar con los aportes del ex prefecto para ubicar de forma particular la participación de los y las jóvenes, así como el funcionamiento del modelo en plataformas virtuales para adecuarlas a la nueva realidad que nos ofreció, en este sentido, la pandemia.

OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Sistematizar el proceso de aplicación del modelo de Activación y Participación Ciudadana del GAD del Azuay, para identificar y definir los elementos que potencien un sistema participativo desde la ciudadanía y las organizaciones sociales, y contribuya al perfeccionamiento de los procesos de gobernanza en la provincia.

OJETIVOS ESPECÍFICOS

- Diagnosticar los elementos del proceso de participación ciudadana impulsado por el GAD provincial del Azuay.

- Analizar la lógica política, social y metodológica del proceso de participación ciudadana aplicado por el GAD provincial de Azuay.
- Identificar los logros y las limitaciones del sistema de participación aplicado en la provincia del Azuay a fin de reconocer las principales lecciones que permitan definir o diseñar los lineamientos para la estructuración de un sistema participativo ciudadano que admita perfeccionar la institucionalidad y mejorar la gobernanza local; mediante la vía de la profundización democrática.

CAPITULO I

1. LA DEMOCRACIA

1.1. LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

La democracia es un sistema de gobierno reconocido a nivel mundial, así esta expresado en la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas, en la que se consagra la voluntad del pueblo como principio fundamental y fuente de legitimidad de los estados soberanos y, por consiguiente, de todos los pueblos de la Tierra. La democracia, según la declaración de las Naciones Unidas, preserva a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles; reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas; crea condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; promueve el progreso social; y, eleva el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Para que estos propósitos sean posibles la Carta de las Naciones Unidas establece que las finalidades de los pueblos del mundo democrático son: “ a) practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos; b) unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; c) asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y, d) a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”. Desde este enfoque, *la democracia* es el sistema de gobierno privilegiado para respetar los derechos humanos.

Precisamente la Carta de los Derechos Humanos, es un producto de las lecciones aprendidas por parte de los estados y sus gobiernos, después de atravesar dos guerras mundiales, que dejaron como saldo millones de muertos, personas sin hogar, hambre y desolación.

Frente a los azotes que ha sufrido la humanidad, producto de la ausencia de la democracia y de la imposición de la tiranía, el autoritarismo y el fascismo, las Naciones Unidas han definido un amplio abanico de derechos, promulgados a través de tratados y respaldados en fuentes del derecho internacional, entre los que se encuentran derechos de carácter civil, cultural, económico, político y social. Para promover y proteger estos derechos y para ayudar a los Estados a ejercer sus responsabilidades y a actuar de una manera determinada, se han identificado y definido mecanismos que se integran en el ordenamiento legal de cada país o estado miembro.

La humanidad ha desplegado, no sin la lucha organizada de los actores de turno, mecanismos para abrazar o incluir y reconocer, cada vez, a más sujetos con derechos y obligaciones. Las luchas sociales impulsaron más y mejores derechos para un número cada vez mayor de seres humanos. Los derechos humanos se ampliaron y se profundizaron para proteger, en un proceso de inclusión paulatina, a las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes, la niñez, las personas adultas mayores, las personas de la comunidad LGBTIQ, así como a la naturaleza y a los animales.

Para sostener este constructo universal de derechos, se requiere un sistema de gobierno que acoja a la inmensidad de la diversidad humana y a la gran cantidad de derechos reconocidos, este sistema no puede ser otro que la Democracia, porque es el único que proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos de hecho, la Declaración Universal de Derechos Humanos y luego el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran una gran cantidad de derechos políticos y libertades civiles en las que se deben basar las democracias significativas. A manera de ejemplo podemos señalar el artículo 21, numeral 3 de La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se señala:

“La voluntad de la población debe constituir la base de la autoridad de gobierno; ello se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante sufragio universal e

igual y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de votación libres equivalentes”.

En el año 2002, la Comisión de Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas, declaró como elementos esenciales de la democracia los siguientes: respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; libertad de asociación; libertad de expresión y de opinión; acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley; celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto, como expresión de la voluntad de la población; un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas; la separación de poderes; la independencia del poder judicial; la transparencia y la responsabilidad en la administración pública; medios de información libres, independientes y pluralistas.

Todos los elementos o condiciones planteadas por la Comisión para cualificar la sanidad de una democracia, requieren de una sociedad civil o un tejido social capaz de organizarse e incidir en las agendas públicas, nacionales o locales, a fin de velar por sus intereses, necesidades y demandas particulares; este es un requisito para la construcción de una sociedad más armónica y respetuosa de los derechos humanos, en cualquier espacio y todo el tiempo. Bien podría sostenerse que la calidad e institucionalidad de los procesos democráticos, son directamente proporcionales a la capacidad organizativa, propositiva y la de incidencia de la sociedad civil.

Sin embargo, la participación ciudadana es más complicada cuando hay carencias como regularmente sucede en la llamada “democracia representativa”, en la que se evidencia, como en el caso concreto de nuestro país, debilidad en su institucionalidad, un poder judicial dependiente, un poder legislativo sin representación legítima, ausencia de una institución de defensa de los derechos humanos y una sociedad civil desentendida y muchas veces reacia a participar. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, suma a estos factores: la profundización de la pobreza, que se ha acentuado a causa de la pandemia del COVID 19; la violación de los derechos individuales y los impedimentos para el disfrute de las libertades fundamentales; el deterioro de las instituciones que administran justicia en contextos tales como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; la ocupación ilegal con uso de la fuerza; el aumento de los conflictos armados; el acceso desigual a la justicia; la impunidad, entre otras.

1.1.1. El acceso al poder y su relación con el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales

“La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”. (Carta Democrática Interamericana art. 7)

La democracia en esencia respeta los derechos humanos y las libertades y éstos, a su vez, le dan sentido al sistema. Sin democracia no hay derechos humanos y sin derechos humanos no es posible constituir una democracia, estos dos conceptos son correlativos en la teoría y en la práctica. Tan es así que cuando se violan estos derechos, tribunales nacionales e internacionales, como la Corte Penal Internacional (CPI), pueden enjuiciar a los perpetradores e imponerles las penas que correspondan de acuerdo a la naturaleza de la infracción; pues, la violación de los derechos humanos casi siempre obedece a políticas de gobierno dirigidas a enfrentar a la oposición o a callar a organizaciones o colectivos sociales que luchan por reivindicaciones justas. Por regular los gobiernos de corte tiránico o dictatorial, ven a estos sectores de la población como un riesgo para sus intenciones de perpetuarse en el poder a cualquier precio.

Uno de los aspectos fundamentales dentro de un estado democrático, constituye la manera en como sus gobernantes accedieron al poder y su posterior ejercicio con sujeción al estado de derecho, la primera garantía de que esto último se cumpla, es la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; este debe ser un primer requisito para que los derechos fundamentales de la población estén garantizados. Los gobiernos que llegan al poder irrespetando, tergiversando las reglas del juego del sistema político electoral o social, han resultado ser los que más violan los derechos humanos; en su afán por instaurar políticas que respondan a sus intereses, no han escatimado esfuerzo para ejercer, por sobre el propio estado de Derecho el poder conferido por el pueblo. Para cumplir con su propósito utilizan las instituciones del Estado; cooptan los organismos de administración de justicia y control, por medio de los cuales criminalizan la protesta social; crean monopolios

en los medios de comunicación estratégicos como radio, prensa y la televisión; manipulan las redes sociales a través de ejércitos de troles, organizan grupos de choque, que funcionan como fuerzas para militares, supuestamente encargadas de defender la “revolución” y castigar a los “enemigos de la patria”; utilizan los dineros del erario público para crear centros de espionaje, amedrentamiento y persecución; son corruptos y corrompen sin ningún escrúpulo, etc. etc.

Por lo expuesto, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, son dos principios fundamentales, directamente relacionados con la democracia, y que tienen que ver con lo decisivo que resulta la designación de los titulares de los órganos de elección popular (ejecutivo y legislativo), que se realice con total apego a los procedimientos constitucionales y legales y que tales procedimientos no sean de naturaleza que coarte la independencia de la que tales órganos deben gozar en una sociedad democrática. Esto necesariamente cruza por contar con un sistema electoral sano, independiente, objetivo, con tecnología suficiente y con personal, no solo capaz, sino profesional.

Lamentablemente las democracias latinoamericanas y la del Ecuador, en particular, han presentado serias deficiencias en este aspecto, al punto de que en muchas ocasiones se habla hasta de “estado fallido”. En el caso concreto de nuestro país el régimen democrático se ve seriamente afectado desde quienes son los responsables de garantizar el cabal cumplimiento y respeto de la voluntad popular, por la falta de legitimidad del órgano electoral (CNE) y las múltiples violaciones a la normativa vigente (Código de la Democracia). Todo hace pensar que no se respeta la voluntad popular y, en consecuencia como señala la Corte Interamericana de Derechos, “...*la libre expresión de la voluntad de los electores se vería afectada si autoridades elegidas conforme al Estado de Derecho, ejercen sus funciones en contravención al Estado de Derecho*”.

Para concluir este apartado, es necesario recalcar que la noción de ejercicio de poder con sujeción al estado de Derecho, está referida a los límites que se imponen al poder público en una democracia, límites que se dan por la intangibilidad de los derechos humanos y el respeto a la ley: nadie puede estar por sobre la ley y nadie puede violar los derechos de las personas sin sufrir las consecuencias. Sin embargo es preciso comprender que un estado de Derecho que se define en una democracia, desarrolla sus políticas en el marco de las normativas que promulga, leyes que no necesariamente recogen la realidad concreta de

las demandas y las necesidades de la diversidad de quienes habitan en un territorio concreto.

1.1.2. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas

Uno de los instrumentos básicos para la democracia representativa de corte liberal es un sistema de partidos o movimientos políticos cuyo ámbito de acción, respecto a sus deberes hacia la sociedad, están definidos en la Constitución y en otras leyes conexas. Los partidos políticos tienen entre sus deberes fundamentales la educación en democracia y el direccionamiento de la opinión pública hacia los postulados de acuerdo a la doctrina e intereses que les guíe o representen. La presencia de partidos políticos permite la legitimación del sistema político.

Estos nichos políticos organizados tienen el deber de plantear tesis y movilizar la opinión alrededor de las mismas, su trabajo es politizar a la ciudadanía y ciudadanizar la política, de ello depende, en gran medida, la cultura política de un país que permite analizar, diferenciar y comprender los fundamentos de las diferentes ideologías, vinculadas a las demandas e intereses de ciertos estratos sociales, que hoy se han diversificado con la irrupción de nuevos actores, al punto de que resulta insuficiente la división tradicional entre derecha, izquierda y centro, haciendo que el panorama político sea cada vez más complejo y su comprensión requiera de nuevas categorías de análisis.

En base a lo expuesto, es necesario señalar que los partidos juegan un papel central como intermediarios entre la sociedad y los poderes del Estado; este carácter de los partidos o movimientos políticos queda claramente definido en el Código de la Democracia que establece:

El art. 305: “El Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a asociarse en organizaciones políticas en forma libre y voluntaria para participar en todos los asuntos de interés público”.

Art. 308: “Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias”.

Art. 312: "Las organizaciones políticas tienen por funciones de obligatorio cumplimiento, las siguientes:

- 1. Representar a las diferentes posiciones e intereses que se expresan en la sociedad*
- 2. Seleccionar y nominar candidatos para puestos electivos.*
- 3. Movilizar y promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.*
- 4. Ejercer legítima influencia en la conducción del Estado a través de la formulación de políticas y el ejercicio de la oposición.*
- 5. Formar a todas y todos sus miembros para el ejercicio de funciones públicas en cualquier nivel del gobierno.*
- 6. Contribuir en la formación ciudadana y estimular la participación del debate público.*
- 7. Las demás permitidas por la ley.*

Se entiende que el cumplimiento de estas funciones debería convertir a los partidos y movimientos en legitimadores del sistema político y en celosos guardianes y garantes de los derechos humanos; ya que, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate; y, cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticas, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos, en teoría, hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso, pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta es la razón por la que en un estado democrático los partidos y movimientos políticos deben ser conservados y perfeccionados.

Es el derecho fundamental de la libertad el que hace posible que haya una variedad de partidos con una variedad de objetivos, ideas y propuestas, en ellos se pueden expresar las demandas de los diferentes sectores sociales; la libertad como derecho reconocido teórica y prácticamente, solo está presente en los sistemas democráticos, de hecho, es uno de sus fundamentos genéticos. Por su parte, la democracia exige el debate de las ideas, la disparidad de opiniones y el antagonismo de las propuestas, siempre en congruencia con el respeto y tolerancia que demanda afirmar la legitimidad de todas las opciones. Pluralismo político y democracia son conceptos interrelacionados en doble vía, entendiendo que uno y otro, para existir, requieren la mutua concurrencia en el contexto de toda sociedad

políticamente organizada; por ello, el régimen de “partido único” es incompatible con una forma democrática de gobierno. Un partido único, que fue la propuesta del *correato*, por ejemplo, termina por absorber y concentrar el poder, la democracia, es decir la posibilidad de disenso, desaparece en el agujero negro de los intereses del partido único y de su líder, que siempre será también único, sin posibilidad ninguna de ser cuestionado. La gravedad de esta propuesta es el desvanecimiento de la diversidad, de sus intereses y necesidades legítimas. “Las Voces”, así en plural, solo caben en marcos democráticos, de ahí la importancia de profundizar y perfeccionar, de manera continua y sistemática, la democracia y su institucionalidad. De hecho, cualquier propuesta o mecanismo que se proponga para lograr este objetivo, será bienvenido en los procesos humanistas que buscan construir un país en el que *“todos y todas quepamos”*

Igual puede señalarse de los gobiernos que asumen el poder mediante el voto popular y que en el ejercicio del poder buscan por distintos medios, inclusive manipulando los marcos constitucionales y legales, imponer sus intereses; un ejemplo de lo expuesto es la cooptación de los organismos de control para ponerlos al servicio del gobierno de turno, situación que es muy frecuente en las democracias latinoamericanas. El país asistió a un proceso de concentración de poderes en el ejecutivo (*correato*) y la prioridad desde ese momento fue mantener el poder a toda costa, para el régimen era válido que sus fines justificaran los medios a los que acudían para mantener el ejercicio de ese poder, que poco a poco se quedó sin controles ni contrapesos.

1.1.3. La separación e independencia de los poderes públicos

La división de los poderes es uno de los pilares de la democracia y debe ser entendida como la separación e independencia de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. La Constitución de la República señala de forma explícita y obligatoria esta condición dentro del ordenamiento de un estado democrático, ya que ello garantiza la protección de la libertad, la vida y los bienes de los ciudadanos. Esta diferenciación de los poderes y su independencia son la base que legitima el ejercicio del poder público en el marco de los estándares democráticos acordados por la comunidad internacional. La Corte Interamericana considera la división de poderes como un asunto de suma importancia para las democracias y hace especial hincapié en la independencia del poder judicial al señalar que:

“...uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que: La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura”.

Un régimen democrático no puede considerarse tal si tiene un poder legislativo funcional al ejecutivo o, peor aún, un sistema judicial subyugado a cualquier otro poder, ya que ello vulneraría la esencia del ejercicio legítimo del poder en el marco de la democracia de un país.

1.2. LA DEMOCRACIA: UN SISTEMA DE GOBIERNO CON VARIAS CARAS

«La democracia es el peor sistema de gobierno diseñado por el hombre. Con excepción de todos los demás».
(Winston Churchill 1874-1965).

“Las formas de gobierno no son otra cosa que el modo y la manera de proceder de una constitución política, es decir, los métodos que utilizan los gobernantes para administrar, organizar y ejercer orden y control sobre la población”. (República, 2015)

Existen básicamente dos formas de gobierno: la autocracia (poder ostentado por una persona o entidad) y la democracia (en el que el poder supuestamente es ejercido por el pueblo). Este supuesto es relativo, o al menos no es automático. En una democracia representativa, el pueblo elige a sus autoridades, sin embargo, después de ello, poca o casi nula incidencia tienen sobre las decisiones de sus gobernantes, salvo dos supuestos: uno, que elijan bien, es decir a personas que representen sus intereses y se sometan a la voluntad de quienes los eligieron; y dos, que puedan incidir en las decisiones por medio de los mecanismos participativos que sus propias constituciones señalan.

De estas dos se han derivado algunas formas de ejercicio del poder, por ejemplo, la monarquía, la teocracia, la aristocracia, que son formas autocráticas; en tanto que la república está más asociada a una forma democrática de ejercicio del poder, tenemos

repúblicas parlamentarias y presidencialistas. Sin embargo, se pueden encontrar otros matices, en los que se conjugan las dos formas esenciales de ejercicio del poder, como por ejemplo la monarquía parlamentaria, presente en algunos países europeos y de Oriente; las repúblicas unipartidistas, presentes en los países con gobiernos socialistas. Las formas autocráticas por lo regular devienen en tiranías y dictaduras, así se presenten como regímenes democráticos.

Si bien la democracia constituiría un ideal para el ordenamiento social y el ejercicio del poder, su consecución ha sido muy difícil lograrlo, ya que incluso en las “democracias” es una minoría la que ejerce el poder político sobre la mayoría, valiéndose de argucias legales, a través de las cuales se legitima el dominio de los sectores con mayor poder económico, obviamente, en favor de sus propios intereses de clase o grupo.

Una democracia para ser tal, se sustenta en la participación social, los ciudadanos organizados delegan el poder y lo controlan, de manera que los mandatarios no excedan los límites de su mandato y respondan, en su ejercicio, a la voluntad de los mandantes. Podría decirse que la participación ciudadana es el elemento que aleja o acerca a un gobierno a una mayor o menor democracia.

Es necesario recordar que la palabra democracia proviene del griego, “*demos*” significa pueblo y “*kratos*” que significa gobierno o autoridad. El concepto de democracia nació con el auge de la civilización Griega y el crecimiento de las ciudades estados o “*polis*”. Estas ideas democráticas dieron origen a las instituciones políticas que intentan resguardar el bien común y la participación de los ciudadanos. Sin embargo, hasta esta concepción ideal, surge en una sociedad esclavista, de manera que la democracia solo se la ejercía entre iguales, la gran mayoría de la población (esclavos o extranjeros) estaba al margen de las decisiones. A pesar de ello, el sistema democrático en su concepción filosófica esencial, es considerado como la forma de gobierno más justa y conveniente para vivir en armonía, pues se entiende que su base es el pueblo, en el que reside la soberanía, es decir el poder moral que legitima un gobierno, el cual se vuelve más legítimo cuanto mayor es la participación social y ciudadana. La democracia es una creación liberal y es el régimen en el que nadie puede tomar el poder a la fuerza y mantenerse en él contra la voluntad de la mayoría. Es un sistema que se opone al poder absoluto, cualquiera sea su fundamentación; por ello, una democracia para ser tal, debe manejarse en los marcos claros de un estado de derecho y de respeto a las libertades individuales y colectivas. Entre los derechos más significativos,

sobre los que se erige la democracia, está el de la libre asociación y el de la libre oposición que se canaliza por la capacidad de participación social y ciudadana.

La democracia como sistema de gobierno es considerado como la mejor forma, hasta ahora aplicada, para evitar la regresión o avance hacia sistemas totalitarios, cuyos intereses

“... no responden a la realidad social de una comunidad, o que los representantes se abocan a cumplir sus objetivos individuales, o actúan en función de intereses económicos de corporaciones y/o de los partidos políticos que cargan con una evidente apatía y desafección por parte de la ciudadanía” (Baños, 2006, pág. 35).

Ahora bien, las democracias son distintas y los componentes fundamentales están relativizados por un sin número de factores y a pesar de su presencia casi generalizada en el planeta, tienen fisuras que no necesariamente se evidencian si no se las explicita. Al respecto Aníbal Quijano opina lo siguiente:

“En realidad, las experiencias de poder que el liberalismo define como ciudadanía y democracia están ahora en cuestión y quizás en abierto riesgo, como en ningún otro momento de su historia. En los actuales procesos de cambio histórico, en la contrarrevolución mundial nombrada como globalización, las tendencias de reconfiguración del poder implican intereses sociales que no podrían desarrollarse y consolidarse sino a costa de la democracia y de la ciudadanía.

De hecho, asociadas a tales intereses ya están activas en todo el mundo fuerzas políticas antidemocráticas. Y algunas de ellas vestidas, precisamente, con armaduras liberales. Unas, radicales, como lo testimonia la gradual reproducción del racismo y del fascismo en Europa o sus aún aislados brotes en Estados Unidos; o moderadas, como el discurso político que presiona a la democracia por crecientes limitaciones “democracia controlada”, “democracia restringida”, “democracias de baja intensidad” (Quijano, 2014, pág. 607)

Las principales críticas que se le hace al modelo democrático se relacionan con la falta de efectividad de la representación política sobre las preferencias de los ciudadanos que esconden o disimulan conflictos reales que alejan a la democracia de sus fundamentos.

“En esa trayectoria, las luchas de poder pueden desembocar, ya han desembocado en muchos lugares (...) en un pantano de conflictos y de violencia donde, en el mejor de los casos, los atuendos liberales visten despotismos reales. Por supuesto, la ciudadanía y la democracia no necesariamente tienen que quedar sepultadas allí. Pero si tienen que salir,

difícilmente podrían hacerlo sin mutaciones decisivas y sin aparejar, probablemente, estructuras institucionales más aptas que las del liberalismo, no solo para darles más estabilidad y consistencia sino también, por fin, un lugar cotidiano en la existencia social” (Quijano, 2014, pág. 607).

Las graves limitaciones de una democracia están relacionadas con la falta de políticas públicas en favor de la comunidad o la carencia moral y ética de los gobernantes electos y la imposición de intereses y objetivos, de corte individual o grupal, alejados del bien común. Estas y otras debilidades o vacíos hacen cada vez más necesaria una mayor participación ciudadana que permita mantener una democracia enmarcada en los mínimos éticos que de ella se espera y se demanda.

1.2.1. La Democracia Representativa

Es el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto. Esta forma de democracia surge como resultado de la dimensión de los estados nacionales que debido a su tamaño convierte en inaplicable el principio de democracia directa, como originalmente se lo concibió en la Grecia clásica; por ello es que en las democracias modernas no existe una identificación entre los que gobiernan y los que son gobernados.

El académico italiano Norberto Bobbio (1989) señala que históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes: 1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal; y, 2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos. El paso de los regímenes monárquicos a los republicanos representó el arribo de la Democracia Representativa como forma para ejercer el poder político en sociedades de masas, en las que se considera eficaz que un número suficientemente pequeño de personas ejerza el poder en nombre del mayor número. El mecanismo principal de participación ciudadana es el ejercicio del voto que otorga legitimidad a los representantes elegidos para que actúen y tomen decisiones en nombre de sus representados.

La Carta Interamericana de Derechos Humanos (OEA), en el Art. 3 señala:

“...los elementos esenciales de una democracia representativa son, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

La Declaración de Santiago de Chile adoptada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en agosto de 1959 enunció algunos de los atributos de la Democracia que están plenamente vigentes, los cuales deben relacionarse con los elementos esenciales y componentes fundamentales enumerados en la Carta Democrática Interamericana. Tales atributos son:

1) El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado; (2) Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres; (3) La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia; (4) Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana; (5) Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces; (6) El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano; (7) La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

Los elementos, componentes y atributos de una democracia son una suerte de indicadores que nos permite reconocer la calidad de una democracia. Analizar un estado democrático desde estos elementos ayuda a comprender cuando una democracia es débil o está en franco peligro. Por ello es preciso demandar el cumplimiento de todos y cada uno de estos componentes y quien lo puede hacer con propiedad y legitimidad es el soberano a través

de los mecanismos de participación que su propia constitución y los instrumentos internacionales reconocen y avalan.

La democracia representativa en suma es una forma o un método para gobernar bajo el imperio de unas leyes definidas por los cuerpos asamblearios (estado de derecho), cuyos miembros son elegidos por el pueblo para que los represente e incorpore sus intereses en la norma, de tal forma que se les garantice el ejercicio y el goce de los derechos y de las libertades que su propio contrato social (Constitución) declara e instituye. Es por tanto el pueblo en quien reside el poder real, el soberano y sus demandas, son el punto de partida y de llegada de los procesos democráticos.

América Latina experimentó la transición hacia sistemas democráticos y por más de treinta años ha venido dinamizando procesos con la esperanza de consolidarlos. Sin embargo, estas democracias no han sido capaces de garantizar los derechos políticos, civiles y sociales de la ciudadanía por una serie de factores estructurales que son difíciles de remover, en poco tiempo y no sin grandes esfuerzos.

Sin embargo, las debilidades sociales han puesto en serio peligro los avances democráticos de la región. La desigualdad es el factor que está en el origen de las deficiencias de los estados latinoamericanos, que se refleja en altos niveles de pobreza, aumento de la conflictividad social, escasa seguridad pública y débil calidad institucional; a la que habría de sumarse los altos índices de corrupción en la esfera pública y privada. Todos estos aspectos, sumados a la actual crisis global en un contexto de pandemia, ponen en riesgo los avances económicos y sociales de las últimas dos décadas.

La crisis de la democracia en algunos países latinoamericanos nos ha puesto frente a la posibilidad cierta de estados fallidos, cuya causa principal radica en usurpación del poder popular para decidir sobre su destino, negándole al pueblo salud, educación, trabajo digno, libertades y derechos. En estos contextos, el pueblo no solo no ejerce sus derechos, sino que se olvida de sus obligaciones y todo queda en manos de quienes eligió para que lo represente, con muy escasas posibilidades de exigir rendición de cuentas o ejercer control social, dando paso a la impunidad como factor decisivo para el derrumbe de una democracia. Al negarle al pueblo sus derechos, la democracia se debilita y una democracia debilitada pone en peligro los derechos fundamentales de las personas entrando en una espiral descendente que amenaza con colapsar los sistemas democráticos en la región.

1.3. PARTICIPACION CIUDADANA y DEMOCRACIA

*“El valor de una nación no es otra cosa que el valor de los individuos que la componen.”
(John Stuart Mill)*

La participación ciudadana es una ecuación relacional que surge en la dinámica entre la sociedad y el Estado y se sitúa en un espectro amplio de acciones o prácticas políticas o sociales, sean en el marco de las estructuras del Estado o en el campo de la sociedad civil. En este sentido, las estructuras democráticas no solo han de definir sus roles, funciones o atribuciones para el manejo de lo público y de las políticas públicas, sino también han de cuidar y crear las condiciones suficientes para que dicha participación encuentre cabida, voz y voto, para intervenir o interpelar las decisiones políticas. En una democracia, que se precie de tal, siempre habrá voluntad y recursos para definir la ingeniería institucional, normativa y procedimental, que promueva dicha participación, la misma que debe configurarse y recrearse de manera autónoma e independiente a las lógicas organizacionales del estado y de la sociedad civil en la que se sustenta.

Al respecto de participación ciudadana y participación política, que no es lo mismo, se expresa un criterio muy esclarecedor:

El término “participación ciudadana” remite a la actividad pública en la que los individuos toman parte de la comunidad, local o nacional, en su condición de ciudadanos y sujetos activos de ella. Es decir, la participación ciudadana tiene un componente político, que no es necesariamente partidario. Estriba en la participación de la ciudadanía en asuntos y acciones públicos o de interés general. A diferencia de la participación política, la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. En sentido estricto, la institucionalizada no es formalmente política, es decir, no está directamente vinculada a los procesos de la democracia representativa o delegada, que se ejerce a través de las elecciones. (Ramírez, 2013, pág. 11)

Avanzado en el concepto se puede afirmar que la participación ciudadana son todas aquellas experiencias activas a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que le es de su interés y que lo ubica en el terreno de lo público. Participar en principio significa “tomar parte” convertirse uno mismo en parte de

una organización o grupo; pero también significa “compartir” algo con alguien. De modo que participar es siempre un acto social (Torres, 2008, pág. 11).

Esta afirmación no excluye los mecanismos de carácter individual, como un tipo de participación en el que las personas no requieren estar asociadas (Font, 2004).

La participación ciudadana está en estrecha relación con la democracia y la ciudadanía; desde este relacionamiento podemos identificar sus funciones: la primera, más restringida, relacionada con preferencias e intereses más particulares y con procedimientos homogéneos y regulados que posibilitan la legitimación de las decisiones políticas, los cuales pueden resumirse en actividades para elegir a las autoridades u órganos de representación política (Meyenberg, 1999). La segunda, desde una perspectiva más amplia, nos remite a un proceso positivo que se configura con participación activa, directa y expansiva de los individuos en la génesis de la voluntad política (Maíz, 2020).

Parés (2009) delimita aún más el concepto de participación ciudadana cuando señala que está constituida por: “aquellas prácticas políticas y sociales propias de un modelo de democracia participativa y/o radical, en contraposición a las prácticas políticas características de la democracia representativa”, se deja fuera de este concepto” (p. 280) el voto en las elecciones, la militancia en los partidos, la participación en mítines y campañas electorales, entre otras prácticas que la democracia representativa busca formalizar y desde las cuales el modelo liberal-representativo se ha ido consolidando.” Estas últimas son formas de participación política que no encajan en la idea de participación ciudadana que queremos identificar.

Mellado (2001) al respecto de este concepto señala: “...la participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no solo se concreta a ello, sino que contribuye a influir en las decisiones que estos toman a nombre de la sociedad...” (p, 20). Se trata, por tanto, de que el ciudadano no quede subordinado al voto y elección periódica, sino que se transforme en sujeto activo de la gestión pública.

Las múltiples concepciones sobre participación ciudadana coinciden; es considerarla como un derecho y un compromiso colectivo del que depende la construcción pública de las decisiones públicas, es decir, la participación amplia y autónoma de los ciudadanos/as es considerada como:

“una pieza fundamental para la regulación y vigilancia de las instituciones políticas, así como una estrategia básica para incidir e intervenir en el diseño, planeación y desarrollo de las decisiones públicas” (Meyenberg, 1999, pág. 15).

La participación ciudadana nos remite a los diversos enfoques de democracia participativa, como modelos que subrayan la importancia de la implicación y empoderamiento ciudadano (radical, deliberativa, directa, etc.). Estos son los modelos teóricos que nos entregan mayores elementos para comprender el significado de esta forma de participación política. Los enfoques participativos comprenden “las teorías de democracia que persiguen una implicación de los ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones públicas, con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas” (Oliván, 2019, pág. 200).

En conclusión, la participación ciudadana es un proceso que nos remite a la capacidad política que tienen los y las ciudadanas para influir en la administración del gobierno, y en particular de las políticas públicas que afectan su vida. Esta capacidad de activación ciudadana cualifica una democracia y se relaciona directamente con la voluntad y las posibilidades que tienen las personas de influir en las decisiones públicas delimitadas en el marco normativo e institucional en el que se desenvuelven. Como contraparte está la voluntad política de las autoridades para preparar la ingeniería institucional capaz de recibir esta participación y asumirla como base para la elaboración de las políticas públicas.

1.3.1. La participación Ciudadana Deliberativa

La participación ciudadana deliberativa - que es la que nos interesa para el presente trabajo - se relaciona con nuevos enfoques de la administración de la cosa pública, pasando de un enfoque tradicional, tecnocrático, de estructuras jerarquizadas y sin participación ciudadana, a un enfoque más flexible de gestión estratégica, propio de las administraciones modernas que reconocen escenarios y contextos dinámicos, conflictivos e inciertos, valoran la participación y la requieren como fundamento de procesos amplios de legitimación y de gobernanza.

La participación ciudadana deliberativa, se ubica entonces en la perspectiva del desarrollo de una relación abierta al diálogo de los actores desde una conducción política-institucional del Estado.

“Esto es una dinámica compleja de relaciones que valida en la gestión pública el intercambio de conocimientos” (Prats, 2005; citado en Aravena, 2013, p. 57). “Lo anterior nos permite visualizar las dimensiones culturales de la gestión política, es decir, las concepciones y perspectivas de las que son portadores los actores involucrados en procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas. Esto releva el papel de la sociedad civil y su implicancia en los asuntos públicos, y establece que el tema de la gestión de las políticas públicas no se agota sólo en la institucionalidad del Estado” (Aravena, 2013, pág. 57).

La participación ciudadana deliberativa nos dota de un enfoque y unas herramientas para el análisis de la gestión pública democrática. Facilita la lectura de la dialéctica que se produce en las relaciones de cooperación o negociación de intereses de la administración y quienes se vinculan a los procesos participativos desde fuera de ésta. También nos permite el análisis concreto del proceso de toma de decisiones, analizando los procedimientos establecidos y programados, es decir, la planificación del proceso participativo.

La participación ciudadana deliberativa es un tipo de participación política. Se refiere en particular a prácticas políticas y sociales, que se orientan a favorecer la ampliación de espacios y mecanismos de deliberación en la toma de decisiones, favoreciendo el diálogo entre los actores afectados. Este diálogo se realiza a través de diferentes metodologías que permiten la argumentación y fundamentación razonada para la búsqueda del consenso colectivo, en consonancia con el modelo de democracia deliberativa (Elster, 2001, pág. 151).

En este espacio de prácticas políticas y sociales deliberativas, caben una cantidad importante de instrumentos y mecanismos tales como: asambleas provinciales, cantonales y parroquiales, presupuestos participativos, planificación colectiva y priorización de demandas, necesidades e intereses. Estos espacios favorecen el encuentro entre los ciudadanos y la administración pública, aunque sea la administración la que asuma el liderazgo de la gestión.

Ahora bien, en América Latina el desarrollo de los mecanismos institucionalizados de participación es reciente y aún hay países que, a pesar de haber incluido estos mecanismos en su normativa interna, aún no los incorporan en sus procesos sociales y culturales como

parte de una “normalidad política” Las primeras iniciativas en este sentido surgen en 1989 y se pusieron en marcha en ciudades como Porto Alegre. La gran mayoría de los instrumentos participativos se desarrollan en el ámbito local de gobierno, pero es precisamente en ese ámbito en el que toman forma las principales restricciones a la participación, debido a la ausencia de una ingeniería institucional que garantice la incorporación de la participación ciudadana de forma libre y legítima.

Elenaldo Teixeira (2000), enumera algunos aspectos sobre las ventajas de la participación ciudadana:

- Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
- Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
- Genera aprendizajes sociales e innovación.
- Fortalece a las instituciones locales.
- Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
- Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
- Genera formación de capital social.
- Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional. (p.101)

En conclusión, la participación ciudadana es un acto social y político que, basado en la libertad y la autonomía, solo es posible en un contexto democrático en el que el Estado es lo suficientemente sensible como para abrir las puertas de su propia institucionalidad a fin de recibir de manera oportuna las demandas, intereses y necesidades de las personas (organizadas o no) para incorporarlas en los procesos de definición y priorización de políticas públicas.

Este tipo de participación ciudadana, se afianza en el Estado y en la sociedad civil, es el puente que el pueblo construye hacia el Estado para recuperar su capacidad de decisión.

Es una participación que muchas veces se pierde en las delegaciones que los y las ciudadanas hacen ante las instancias y las autoridades en una democracia representativa.

1.3.2. La Participación Ciudadana en el Ecuador

En la década de los noventa se dinamizaron procesos de cambio profundos en cuanto tiene que ver con los instrumentos de participación social en Ecuador, entre 1990 y 2005, la irrupción de la participación social, a través de diferentes organizaciones de la sociedad civil, gremios profesionales, sindicatos, organizaciones indígenas, campesinas, de montubios e incluso grupos religiosos, generó la revocatoria del mandato de tres presidentes electos democráticamente: Abdalá Bucaram (1995), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005); el ambiente de crisis política generalizada se expresó en el desprestigio profundo de las tres funciones del Estado.

Por otra parte, los movimientos sociales, entre ellos el de los indígenas y de las mujeres irrumpieron en el panorama político ecuatoriano demandando mejoras en su calidad material de vida y en su posición y reconocimiento social y político.

A partir de 1995, desde el mundo indígena y campesino empobrecido (en particular las mujeres), toma fuerza la idea de la defensa de la Tierra, el cuidado de la semilla, la defensa de los mercados locales y la exigencia de no firmar el TLC con EE.UU. El movimiento indígena llevó a cabo grandes movilizaciones a nivel nacional, y dieron paso al nacimiento de movimientos sociales y políticos organizados.

Las y los ciudadanos levantaron su voz para hacer oír su descontento, inclusive la clase media consideró que los mecanismos utilizados o aplicados por la democracia representativa, no eran suficientes para llevar e incorporar sus demandas en las políticas públicas; de ahí que autores como Moncada (2012), haciendo referencia a Carrera Calderón, opinan que la participación ciudadana en Ecuador

“...es el resultado de un proceso en construcción a partir de un recorrido histórico, fruto de la organización y movilización de las personas, pueblos y grupos sociales diversos, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de incidir en la vida social y política del país”.

Entre los años 2007 y 2016, durante el gobierno de Rafael Correa, los movimientos sociales se pronunciaron en el seno de la Asamblea de Montecristi demandando y proponiendo una serie de mecanismos que advirtan de la importancia de la participación directa de la ciudadanía, lo que desembocó en la inclusión, dentro de la nueva Constitución, de una cuarta función del Estado: la de Participación Ciudadana, que supuestamente debía velar por los derechos, garantías y libertades demandadas desde décadas anteriores por parte de diversos movimientos sociales. Para responder a esta nueva estructura del Estado se expidió la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas o Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social; posteriormente, la Asamblea Nacional promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), normas de particular incidencia en los temas de la participación ciudadana. Más tarde se implementaron las políticas públicas que, supuestamente, debían garantizar la democracia directa; para lo cual se aprueban una serie de leyes que regulaban la participación ciudadana; se instituyó la Función de Transparencia y Control Social y se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

El discurso que se manejó desde el régimen del presidente Rafael Correa, hacía suponer que la participación ciudadana a través de mecanismos directos de incidencia, implementaría los correctivos que se esperaban para un modelo democrático representativo insuficiente, que no llegaba a incorporar y menos gestionar las demandas de los diversos sectores de los pueblos del Ecuador. En la realidad pasó todo, menos lo anunciado; paradójicamente, en el gobierno de la “Revolución Ciudadana” se buscó a toda costa disminuir la presencia y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual no se escatimó esfuerzo alguno para dictar leyes y reglamentos que impidieran la participación ciudadana en la gestión pública. El gobierno que supuestamente buscaba la reinstitucionalización del Estado y “rescatar la patria”, terminó por destruir lo que se había logrado en la histórica lucha de los movimientos sociales en el Ecuador. El régimen implementó una estrategia de división a través del chantaje o compra de conciencias, que terminó fracturando los movimientos sociales, cooptándolos y volviéndoles funcionales a sus intereses, a algunos, o persiguiéndolos y aniquilándolos a otros, ejemplos claros de lo señalado fue lo ocurrido con el sindicato de maestros agrupados en la Unión Nacional de Educadores, UNE, una histórica organización, y el intento por desaparecer a la Confederación de Nacionalidades Indígenas, CONAIE, para señalar solo dos casos

emblemáticos ya que sería muy extenso referirnos a todas las ocasiones en las que se atropelló, eliminó o proscribieron, organizaciones sociales.

El régimen de Lenin Moreno, que nos heredara el socialismo del siglo XXI y concretamente el correísmo, se encuentra con movimientos sociales atomizados y sin una presencia real, situación que cambia radicalmente en octubre del 2019 tras la promulgación del decreto ejecutivo 883, mediante el cual se implementaban un paquete de medidas económicas entre las que estaban el retiro del subsidio a los hidrocarburos (gasolinas y diésel). Se desataron una serie de protestas, encabezadas en un inicio por los transportistas, a los que se sumarían las organizaciones indígenas y otros sectores sociales de la sociedad y no faltaron grupos afines al correísmo que vieron en esta protesta la ocasión propicia para derrocar a Moreno, al que le acusaban de haberse alejado de los postulados “Socialismo del siglo XXI”.

Alrededor de “octubre” se pueden hacer un sinfín de lecturas, extractos de algunos artículos de opinión de reconocidos analistas políticos (que los transcribimos), hacen una lectura de lo ocurrido en ese convulsionado mes de octubre de 2019:

“Los acontecimientos de las manifestaciones, que se sucedieron de forma tan vertiginosa, y la cantidad de aristas que entraron en juego, así como los distintos grupos humanos reclamando intereses particulares anulaban la posibilidad de viabilizar una identificación que consintiera un bien común, un país común. Las medidas económicas planteadas por el gobierno, los transportistas, los movimientos indígenas, los empresarios, los políticos, los militares, las policías, los muertos, los heridos, los infiltrados y la sociedad civil en sus múltiples estratos sociales dieron cuenta que el Ecuador, más que una nación, puede ser una compilación de comunidades y habitantes diversos e intolerantes de su propia diversidad y a los que, de manera mínima, los sujeta un ordenamiento civil y económico en un territorio común pero con evidente carencia de institucionalidad” (Landázuri, 2019, pág. 18).

El analista político Roberto Aguilar por su parte opinaba sobre el fracaso de la nueva dirigencia de la CONAIE que, como la organización más protagónica de la asonada de octubre, debía haber liderado las protestas y no dejarse utilizar por grupos de izquierda y del correísmo, cuyo único afán era generar el caos para derrocar a Moreno.

“El relevo generacional en la Conaie resultó una desgracia para el país y para el movimiento indígena. Esa organización admirable, que surgió como una respuesta cultural de resistencia pacífica ante la segregación en los años ochenta, cuando las poblaciones indígenas de otros países (México, por ejemplo) no encontraban otra alternativa que liarse a balazos contra el Estado; esa organización que supo desmarcarse de una izquierda que seguía empantanada en el debate bizantino de si los indígenas son proletarios o no, son “clase revolucionaria” o no, y propuso un cambio de paradigma, audaz, visionario y posmoderno, que se convirtió en ejemplo para América Latina” (Aguilar, 2019, pág. 1).

El ex presidente Oswaldo Hurtado opinaba en una entrevista que: “El país sale de esta crisis fragmentado, la economía más comprometida, la institucionalidad maltrecha y queda la sensación de que la ley es el resultado de quien más fuerza impone en la calle”.

También hubo otras lecturas como la de Mladen Yopo (2019), quien señalaba que: “Detrás de las protestas en Ecuador está el descontento popular, el enojo y desesperación de los de abajo. Esta no es una cuestión de ‘agitadores y golpistas’ como ha dicho el gobierno, ni mucho menos un plan de desestabilización urdido por Rafael Correa y el presidente de Venezuela Nicolás Maduro”.

Más allá de las opiniones eruditas, consideramos que esta es una muestra de cómo la infiltración de grupos violentos en cierta forma frustró las justas reivindicaciones de un movimiento social legítimo, que demostró que se pueden conseguir, como en efecto se consiguió, lo que se aspiraba, en la mesa de diálogo. Octubre, además, nos mostró la cara oculta del racismo, sexismo, clasismo, que en buena medida impide hacer del diálogo la herramienta privilegiada para mostrar y argumentar las posiciones y propuestas, de la sociedad o de ciertos sectores de ella, de manera “natural”, sistemática y cotidiana. Desde mi punto de vista octubre fue una válvula de escape que de no ser por la irresponsable apuesta a un golpe de estado para derrocar al gobierno por parte de grupos infiltrados, hubiese servido para reposicionar en el panorama nacional a los movimientos sociales, principalmente al indígena.

En el año electoral (2021) la participación ciudadana volvió a replegarse en el rincón de las elecciones, dejando de lado las oportunidades de dinamizar procesos de acuerdo, más allá de los partidos políticos e incluyendo a la sociedad civil y a sus organizaciones sociales para llegar a un gran acuerdo. En tiempo de elecciones, la participación ciudadana debería activarse de manera especial, pues su deber de mandatario y soberano, le exige elaborar

mandatos a fin de guiar y ubicar las promesas (muchas populistas y demagógicas) realizadas por los y las candidatas.

Por ello es oportuno preguntarse ¿De qué depende el nivel que se alcanza en cada experiencia de participación?, ¿es la oferta participativa lo que genera el impulso inicial y conforma a las formas de organización social, o es la demanda de participar lo que genera los canales para la participación y la conformación de las estructuras de gobierno correspondientes? Nuria Cunill (1995) se inclina por la primera opción cuando afirma que la participación "... desde el campo social no se compece plenamente con las ofertas estatales y los nuevos actores sociales no poseen todavía la fuerza para orientar sus demandas hacia la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad" (p. 25).

Las distintas combinaciones que podamos encontrar entre oferta y demanda de participación dependen de los contextos políticos específicos de cada país. No podemos suponer que es el instrumento participativo el que determina el alcance de la participación, sino la situación política e incluso de correlación de fuerzas en la que cada país se encuentre. El dilema entre oferta gubernamental y demanda social de participación debe ser valorado teniendo en cuenta las especificidades del contexto en el cual se desarrolla. El Ecuador, por ejemplo, es un país muy constituido desde la institucionalidad estatal y la democracia es más una cuestión de estado que de sociedad. En este sentido bien vendría la opinión de (Arato, 1996; citado en Chac 2022, p. 17). uno de los más entusiastas impulsores de la importancia de la sociedad civil en los procesos de democratización que, ante los resultados observados en Europa del Este y el relegamiento de los actores sociales frente a los actores profesionalizados de la política, opina que:

"...se produce un desplazamiento de la acción hacia las élites políticas, las contra élites o los partidos políticos. Sólo ellos están capacitados para llevar a cabo las estratégicas misiones de negociación y diseño de pactos con los antiguos detentadores del poder" (Chac, 2002, pág. 17).

La sociedad civil en nuestro país ha sido utilizada por el discurso político, por ello es que su participación siempre ha estado relegada a un plano secundario, de ahí la importancia de la organización social en todos los niveles y estamentos (étnicos, laborales, gremiales, estudiantiles, de género, ecologista, etc.), que constituye la única forma de reclamar el

espacio de participación que le corresponde, en la implementación de políticas públicas y de Estado, que respondan a los intereses de las grandes mayorías.

1.3.3. EL CPCCS un intento fallido de participación ciudadana

La Asamblea Constituyente del 2008, recibió a un sinnúmero de delegaciones de diferentes movimientos sociales, que portaban propuestas dirigidas a incluir mecanismos de participación ciudadana que permitieran canalizar las aspiraciones de los diferentes grupos sociales a la vez que involucrarlos en la actividad política, buscando precisamente una participación más allá del voto electoral.

Se buscaba implementar reformas que, en diferente grado, contribuyan al mejoramiento de la calidad de la democracia, corrigiendo los mecanismos de democracia representativa e incluyendo instituciones de democracia directa y de participación y control de parte de los ciudadanos y grupos sociales. La Asamblea Constituyente de Montecristi pretendió establecer a la Participación Ciudadana como un eje transversal en las políticas públicas del Estado ecuatoriano, y creó el denominado quinto poder cuya misión es articular los procesos de participación ciudadana, desarrollar los concursos de designación de autoridades de control, la lucha contra la corrupción y el control social en los asuntos de interés público.

Las delegaciones de las organizaciones sociales que llegaron a Montecristi (movimientos de mujeres, indígenas, afrodescendientes, campesinos, defensores del medio ambiente, de la niñez, de las personas de la tercera edad, discapacitados, de la comunidad LGBTIQ, entre otros), en principio, estuvieron de acuerdo con darle más peso a la participación ciudadana como una forma de perfeccionar la democracia y su institucionalidad y devolverle o reconocerle poder al pueblo, para que incida en la identificación y aplicación de las políticas públicas, incorporando las demandas legítimas exigidas en sus luchas históricas. Por otra parte, parecía prudente que este Consejo se encargue de la lucha contra la corrupción y el control social en asuntos de interés público. Parecería que hasta allí todo estaba “cuadrado” con las aspiraciones de los movimientos sociales de impulsar en el marco normativo la participación social y ciudadana, sin embargo, el nombramiento de autoridades, no estuvo precisamente en las cuentas de las organizaciones, pero sí en los intereses del proyecto del Socialismo del siglo XXI.

“La Constitución del 2008, menciona 86 veces la palabra “participación. El presidente Rafael Correa dijo repetidas veces que busca construir una “democracia verdaderamente representativa y mucho más participativa” (Ospina Peralta, 2012, pág. 147).

El espíritu que motivó en Montecristi la creación de este quinto poder fue el de despolitizar los órganos de control a fin de garantizar un estado de derecho fuerte con autoridades independientes. Existen varios criterios sobre su efectividad, conveniencia e independencia, sin embargo, tras más de una década, cada vez son más las voces que se levantan a favor de su desaparición, por varios motivos, entre ellos los que menciona Pablo Dávila...

“El Consejo se convirtió en un tramitador de concursos a conveniencia, que le permitió a la autoridad gubernamental coartar el poder, evitar el control, y generar un clima sistemático de impunidad”, además indica que “la institucionalidad del órgano penosamente ha llevado a la participación general de la ciudadanía a un fracaso rotundo. Hay un grave conflicto: la estatización de lo que debería ser una participación libre de la ciudadanía”.

Por otra parte, la participación ciudadana en una democracia, no puede ni debe estar subsumida en el estado e institucionalizada en él, pues al decir de Ruth Hidalgo (2020) “parte de nuestra responsabilidad ciudadana es el involucramiento de la ciudadanía en las cosas que pasan en la democracia; eso también es participación ciudadana, no solo sufragar”

Quienes están a favor de la desaparición del CPCCS, como Juan Cuvi (2018) señalan que:

“... tal como está concebido, ni garantiza la participación social ni ejerce control alguno sobre el poder político. Una instancia de elección individual no tiene posibilidades de representar el interés colectivo. Y es que la transparencia, como lo afirmó Julio César Trujillo en una entrevista radial, jamás debe ser considerada una función del Estado, sino una característica del servicio público. La ética pública supone que todo funcionario del Estado debe actuar desde ciertas premisas: honestidad, probidad, solvencia profesional, capacidad, vocación, etc. Pretender colocar un comisario en cada oficina pública consume el fracaso de la democracia” (Cuvi, 2018):

Contar con un poder estatal encargado de organizar la participación social, nombrar autoridades y luchar contra la corrupción, implica un espacio instituido con personas de alto nivel profesional, moral y políticamente independientes; no es el caso del CPCCS en el Ecuador, debido principalmente a que el nombramiento de los consejeros nace viciado, porque es el propio ejecutivo quien lo decide, y en caso de ser electos por la ciudadanía, como sucedió en la última etapa (13 junio 2019), el remedio fue peor que la enfermedad, a todos nos consta la facción política que contaba con los recursos económicos y con un electorado cautivo, producto de una década de “estado de propaganda”; fue la que logró ganar el mayor número de vocalías en el CPCCS el resultado, una institución manejada desde intereses políticos bien conocidos que en nada favorecen a la seriedad y honestidad que debe ostentar un organismo de tan alta jerarquía, el cual tiene bajo su responsabilidad delicadas y decisorias funciones como el de designar autoridades de control (Contralor, Fiscal, superintendentes, etc.). Una muestra de que el CPCCS es una entidad fallida, se pudo constatar cuando su presidente, José Carlos Tuárez, fue sentenciado a 5 años de prisión por el delito de asociación ilícita; y, para colmo de males, quien le subrogó en la presidencia, fue destituido por la Asamblea por incumplimiento de funciones y falta de probidad¹ (Velez, 2020, pág. 1).

Además de esta institucionalidad fallida, la Constitución define los mecanismos para el ejercicio de una democracia directa: Iniciativa normativa, referéndum, consulta popular, revocatoria del mandato. Estos mecanismos no han sido aplicados nunca, o se los ha aplicado mal o inadecuadamente, ello da cuenta de que el avance en el tema de la participación ciudadana y su incidencia para una mejor o más amplia democracia en los años de los gobiernos correista y morenista, ha sido muy débil y muchas veces subordinada a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales.

¹Tuarez y tres consejeros más (Rosa Chalá, Walter Gómez y Victoria Desintonio), fueron censurados y destituidos el 14 de agosto de 2019 por parte de la Asamblea Nacional, mediante juicio político con resolución RL-2019-2021-034. En su lugar se titularizaron los consejeros suplentes Ibeth Estupiñán, Juan Dávalos, David Rosero y Francisco Bravo. El 20 de agosto, el Pleno del CPCCS eligió a Christian Cruz Larrea y Sofía Almeida Fuentes como presidente y vicepresidenta de la institución, respectivamente, y el 14 de octubre de 2020, la Asamblea Nacional, una vez culminado el juicio político en contra de Christian Cruz Larrea, a través de Resolución RL-2019-2021-085, resolvió “Censurar y Destituir al Presidente y Consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Ing. Christian Antonio Cruz Larrea, por el incumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su cargo.

1.4. LA GOBERNANZA: UN MECANISMO PARA HACER POLÍTICA CONJUNTA

La política no puede restringirse a ordenar los intereses nacionales, sino que está obligada a proyectar una gobernanza global para atender equitativamente los intereses colectivos. (Leonardo Boff)

La gobernanza, al igual que otros conceptos o categorías, no tienen una sola o acordada definición en las ciencias sociales, sin embargo, haciendo acopio de lo que se ha dicho sobre la participación ciudadana y la democracia a lo largo de este capítulo, podemos intentar una definición, no sin antes establecer que entre las causas que la hacen emerger como concepto útil, está la incapacidad del Estado centralizador, protector, despilfarrador y corrupto, de satisfacer las demandas sociales. Por ello se convoca a la sociedad civil para que retome el poder y se sienten las bases para un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente. En este marco, puede decirse que la gobernanza tuvo en principio un significado más ligado al gobierno, como sinónimo de gobernabilidad, aunque posteriormente se le identificó como instrumento o mecanismo para mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales. Zurbriggen (2011) hace referencia a la definición de gobernanza del Banco Mundial (BM) en la que se le caracteriza como “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales” (P. 44).

La gobernanza es una nueva forma de gobernabilidad que surge frente a la visión conservadora centrada en el gobierno como único actor en la planificación y promoción del desarrollo, que ha devenido en una insuficiencia operativa de las democracias representativas y en una ciudadanía que ha generado nuevos mecanismos de exigibilidad de sus derechos. Es un término que no se aplica solo para referirse a las buenas prácticas de la administración pública, sino que implica un giro en la concepción misma del Estado, su régimen político, la relación de éste con la sociedad y de las políticas públicas, recorriendo la complejidad social que la vincula. A decir de Carlos Milani (2014), tiene que ver con el:

“... desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones (...), la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y las culturas locales, (...) la participación de los actores de la sociedad civil (...)

descentralización del poder y descentralización de la gestión, como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática” (p.14).

La gobernanza se ubica en un nivel más avanzado de la democracia, en cuanto a la relación del estado y el pueblo, pues pretende restituir a este último su carácter de soberano. Sin embargo, la gobernanza nos impone volver la mirada hacia el aporte que las sociedades pueden dar a los procesos de construcción de políticas, y surge necesariamente el interrogante sobre la posibilidad de que este aporte sea suficiente en un contexto de pobreza y exclusión en el que se debaten nuestros pueblos o si, ese mismo contexto, es el que permite impulsar dichos aportes en la definición y aplicación de políticas públicas. A propósito, Bernardo Kliksberg (1999) plantea las siguientes interrogantes:

“¿Cómo hacer uso [del] capital social y de la cultura en países con problemas de pobreza y exclusión para beneficiar el desarrollo económico y social?, ¿es posible, mediante la acción pública, modificar el mismo capital social con el propósito de resolver problemas de desarrollo económico y social?” (p. 69)

La principal crítica que pesa sobre la gobernanza es que, en tanto política de gobierno, puede convertirse en una nueva forma de intervención y control estatal, en detrimento de la libertad, la diversidad y los mismos derechos ciudadanos. Se sostiene que el reto de la gobernanza consiste en conocer y reconocer las demandas y los intereses de cada sector ciudadano, impidiendo la invisibilidad y discriminación por razones de etnia, clase, género, edad, opción sexual...etc., por parte de la autoridad que actúa por representación; por otra parte, se la cuestiona porque la gobernanza, en su origen, obedece a una necesidad de legitimar la introducción del Estado mínimo y el neoliberalismo en un entorno de democracia, lo cual representaba en sí un problema: ¿cómo legitimar medidas que en realidad perjudican a la gente? En este sentido, se propuso ofrecer rendición de cuentas, transparencia, el impulso de la equidad, un verdadero Estado de derecho y la descentralización político-administrativa; además se critica cuando se sostiene que los gobiernos podrían atender solo algunos intereses involucrados en los procesos de gobernanza en detrimento de los objetivos generales preestablecidos; por otra parte, se plantea que los procesos decisionales pueden no ser transparentes.

Ello sin duda comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor

del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento adicional de la participación ciudadana.

La gobernanza es un nuevo método de gobierno que sugiere tomar decisiones colectivas bajo modalidades participativas de gestión. “Asimismo, puede ser considerada como un sistema para tratar la complejidad creciente de los problemas en el cual los participantes pertenecen a la sociedad civil” (Graña, 2005, pág. 97). La gobernanza hace referencia a la descentralización del Estado y al desarrollo local, de ahí que convoque también la participación de autoridades locales y regionales.

Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de las demandas, intereses y propuestas que se involucran, estén suficientemente representadas en el proceso de toma de decisiones. La sola presencia de la institucionalidad pública y privada puede constituir gobernanza, pero no será democrática sino en la medida en que los intereses sociales involucrados tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional. La gobernanza no es solo un diálogo, un acuerdo, una negociación o un cabildeo, la gobernanza implica sobre todo interacción decisional. El proceso de gobernanza no permite la exclusión o invisibilización de grupos legítimos o representativos, pues ello implicaría correr el riesgo de deslegitimar la democracia y las decisiones tarde o temprano se resolverán en desmedro de los derechos de quienes formaron parte del proceso (estado, sociedad civil) pagando costes (sociales, económicos y políticos) muy altos. La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, favoreciendo siempre el principio democrático.

Y en este sentido, “si bien la esfera pública se ha circunscrito a los límites del Estado, su activación, sus principales agentes, así como sus avances y retrocesos, anclan sus raíces en la propia sociedad. Se recupera, bajo este marco, la posibilidad de apelar a una racionalidad comunicativa que conduzca a hacer valer un principio ético discursivo en el proceso de conformación de la voluntad y opinión política, y que permita conectar el principio de la igualdad política con el ideal de la participación en los asuntos que conciernen a todos y, por ende, son de interés de todos.” (Cunill, 1997, pág. 250)

Es por ello importante reconoce la necesidad de abrir espacios y promocionar un área de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la

sociedad civil, para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y supera a la vez el planteamiento adicional de la participación ciudadana, pues es bien conocido que este proceso incrementa el capital social de las comunidades.

Esta posibilidad, "interpela a la "participación ciudadana" como medio para propender a traspasar las asimetrías en la representación e intermediación política a través de formas de representación social que no impliquen la delegación de mandatos y soberanía y que puedan, a su vez, contribuir a la presión por la democratización de los mecanismos tradicionales a través de los cuales la esfera público-social puede operar como una instancia de crítica y control sobre el aparato del Estado. (Cunill, 1997, pág. 287)

En este sentido, y a manera de conclusión, consideramos necesario reconocer las bondades de la gobernanza, a fin de impulsarlas desde sus fundamentos:

- Las redes de gobernanza, permiten la identificación, formulación, aplicación y evaluación de los impactos de las políticas públicas- acciones y procesos- y se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración de los diversos actores involucrados.
- La gobernanza reduce los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas, al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación, lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información. Incluso pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales tradicionales de influencia más allá de las estructuras formales.
- La gobernanza, al permitir la implementación de procesos dinamizados en los territorios concretos, puede impulsar una mayor aceptación y legitimación social de las políticas públicas, consiguiendo una ejecución más eficiente y más efectiva.
- Con la gobernanza se incrementan las capacidades de la administración pública lo que les orientará de mejor manera en la definición y la solución de los problemas sociales.
- A lo largo del presente trabajo de investigación iremos comprobando hasta qué punto estas bondades de la gobernanza se cumplen y cuáles son los escollos que deben superarse para su consecución.

CAPITULO II

2. LA PARTICIPACIÓN LOCAL Y EL ROL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

2.1. LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DESDE LO LOCAL

En las últimas décadas, el ámbito de lo local se ha ido constituyendo en un escenario privilegiado para deliberar sobre los procesos de transformación que se dinamizan en el mundo, hecho que se profundiza más a partir del avance teórico y práctico de la tesis de la autonomía y la descentralización de los gobiernos locales. Las autoridades seccionales han ido ganando espacios de actuación en temas de política social, que antes estaban ausentes, y con ello se definieron nuevas visiones y misiones: un gobierno local enfocado en la participación ciudadana pasaría de ser un administrador de la cosa pública a ser promotor de políticas de desarrollo territorial, acordes con las particularidades de cada territorio.

Lo local se ha presentado como el ámbito que más se ha abierto al debate sobre la transformación del modelo de democracia y de gobierno, en los países de la región. La administración local se ha identificado con mecanismos de participación ciudadana y la aplicación de los planteamientos y valores del modelo participativo, permitiendo que la función pública del espacio estatal se desplace al ámbito local.

El impulso brindado a la participación ciudadana, de hecho y por derecho, se ha incrementado a nivel de gobiernos intermedios, a pesar de las dificultades para expresarse, operar y cumplir con sus objetivos, esto es, incidir en las políticas de desarrollo local. Entre las dificultades que aún deben superarse se puede señalar la poca capacidad que, históricamente, han tenido los gobiernos locales para definir su gestión a la luz de enfoques más estratégicos, conformándose con políticas inmediatistas y de corto plazo y corte populista; la falta de una estrategia definida para abordar el tema participativo; la poca capacidad de convocatoria y de liderazgo de las autoridades del territorio para impulsar una gestión asociada; y, el acomodo a normas y conductas que se inscriben en la administración tradicional, en donde predomina el control del gobierno central. Por ello es que el principal impacto del avance democrático ha sido generar conciencia de la relevancia de la participación ciudadana (Merino, Guillén, Regalado, 1994).

En el ámbito local, se espera que la tutela de los gobiernos no restrinja ni afecte la autonomía de las organizaciones sociales o de los y las ciudadanas en los procesos de la participación; lo deseable es que exista voluntad política para reconocer, respaldar, promocionar, impulsar y crear los espacios donde la participación ciudadana se dinamice en la gestión de lo público. Para ello es importante que desde la sociedad civil se articulen procesos de verdadera formación y habilitación de los actores ciudadanos.

La toma de decisiones públicas en los territorios concretos de la localidad, implica ejercer poder político en ese nivel y el ejercicio y goce de este derecho debe tener como objetivo matriz la satisfacción de las necesidades y la solución de las demandas de interés local. Esta participación local puede influir notablemente en la gobernanza, ya que es a nivel local donde se originan estas demandas y necesidades. Es un proceso de abajo hacia arriba.

La participación local puede llegar a formar parte de un proceso legitimador (o deslegitimador) del gobierno nacional. En la medida que la gestión pública local se apropie de prácticas cada vez más inclusivas, en términos de participación ciudadana, los gobiernos locales consolidarán la credibilidad de su gestión y las decisiones a ese nivel propiciarán un mejoramiento de los indicadores de calidad de vida y, por ende, la percepción que se tenga del gobierno central, mejorará.

Lo dicho reta a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del país a impulsar una participación activa, racional, incluyente, solidaria y responsable, con las personas y los colectivos en calidad de protagonistas y garantes de derechos. Cualquier otro tipo de participación será una mera ficción y muy peligrosa, pues se tomaría el nombre del pueblo para gestionar políticas que pueden resultar inclusive contrarias a sus demandas y violatorias de sus derechos.

El cambio de la administración pública en los territorios cruza por garantizar: a) voluntad política para cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; b) recursos específicos para impulsar la participación y fortalecer el tejido social a través de proyectos basados en necesidades legítimas; y, c) la autonomía de una participación que debe continuar más allá de la buena voluntad del gobernante de turno y cuya garantía yace en la fortaleza del poder popular que la impulsa y lo demanda.

La participación ciudadana promueve una localización de las políticas públicas, que entra en contradicción con los procesos de globalización, ya que, frente a la creación de un mercado global y la penetración cultural se van al mismo tiempo promoviendo las

identidades locales, los espacios de relación o de "capital social" en las microregiones, e incluso el resurgimiento de los "nacionalismos de los pueblos" en Europa del Este, o de las identidades regionales o étnicas en América. En este sentido se habla de la "glocalización"², este término desarrolló un concepto y un contenido útil para el análisis relacional entre el desarrollo global (globalización) y el desarrollo local. Según la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,

“...la globalización puede ser descrita como la cada vez mayor integración económica de todos los países del mundo como consecuencia de la liberalización y el consiguiente aumento en el volumen y la variedad de comercio internacional de bienes y servicios, la reducción de los costos de transporte, la creciente intensidad de la penetración internacional de capital, el inmenso crecimiento de la fuerza de trabajo mundial y la acelerada difusión mundial de la tecnología, en particular las comunicaciones”.

Más allá de las ventajas -luchas sociales globales por los derechos humanos por parte de movimientos mundiales como las mujeres, ambientalistas y pueblos indios - y desventajas - riqueza y mejora social para unos, pero también pobreza y exclusión para muchos - que supone la globalización, se entiende que es un fenómeno operativo del que se puede aprovechar para globalizar lo beneficioso para la humanidad.

Al referirnos al desarrollo local, cuyo objetivo generalmente es mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población local de la que surge, sería de suponer que sin participación ciudadana el desarrollo no es posible. Sin embargo, sería también importante definir lo que se puede incorporar como desarrollo local a fin de identificar hacia dónde y para qué se movilizaría la participación ciudadana; lo que verdaderamente cada localidad considera desarrollo o progreso para su gente.

Entre los varios conceptos sobre desarrollo local, citaremos el de Fernando Casanova, citado por María Fuentes y Leonardo Gatica (2011) que le define como un

“... proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos. Para

²[Construcción del concepto de participación ciudadana.- www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec) > [biblio](#) > [catalog](#) > [resqet](#)

llevar adelante dicho proceso, es fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores” (P. 26).

En conclusión, el desarrollo local una estrategia de desarrollo que se pone en marcha con la crisis económica y la crisis del Estado-Nación, en el contexto de globalización de la economía capitalista y de nuevas demandas sociales vinculadas con la mejora humana y el cuidado del medio ambiente. Es un concepto dinámico y dialéctico, pues sus contenidos han variado a lo largo de la historia y se ha re-constituido continuamente incorporando nuevos significados y variables que lo han ido perfeccionando, a saber: a) el gobierno autónomo descentralizado es la institucionalidad política que lidera y protagoniza su impulso, ello cruza por aterrizar autonomía y descentralización, que son características propias – (variable política); b) otro actor de importancia sin duda son las empresas (grandes, medianas y pequeñas) en cuanto dinamizadores de la economía local y de los procesos de incorporación de las nuevas tecnologías (variable económica); c) el fortalecimiento del tejido social y la participación ciudadana, de la forma más incluyente posible, que es la piedra angular de este concepto (variable social); y, d) la protección del medio ambiente, requisito sin el cual no es posible hablar de este tipo de desarrollo (variable ambiental).

2.2. LA ESTRUCTURA NORMATIVA PARA CONSTRUIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ÁMBITO LOCAL

El actual marco constitucional y legal vigente define que todo el proceso de planificación del Estado ecuatoriano debe ser participativo, que en toda la gestión pública se pueda ejercer el control social y que toda entidad pública, o que maneje fondos públicos, rinda cuentas de sus actos periódicamente e interactuando con la ciudadanía. Para cumplir con estas exigencias constitucionales, el Estado deberá propiciar, promover, definir y posibilitar las condiciones para que esa participación se haga efectiva.

En los GAD esto se cumple a través de la conformación de los SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN que se forman para cumplir los siguientes objetivos:

- Discutir sobre las prioridades del desarrollo;
- Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- Elaborar presupuestos participativos;
- Participar en el ciclo de las políticas públicas;
- Tratar temas específicos a través de grupos ciudadanos de interés;
- Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía

El sistema de participación estará integrado por autoridades electas (alcaldes, concejales, prefectos, presidente y vocales de los GAD's parroquiales), representantes del régimen dependiente (delegaciones o representantes ministeriales, de proyectos o programas del gobierno central, de los sectores de salud y educación, etc.) y representantes de la sociedad del territorio (elegidos de preferencia en las asambleas locales ciudadanas).

La máxima autoridad local convocará a las reuniones del Sistema de Participación, cuando se requiera para cumplir con sus fines, pero en ningún caso será menos de tres veces por año.

Son partes importantes del sistema de participación, los eventos participativos convocados por los respectivos GAD's; los consejos de planificación local; las asambleas locales ciudadanas; los procesos del presupuesto participativo, los eventos participativos de rendición de cuentas y de otras formas de control social; y, además, todos aquellos mecanismos participativos producto de la iniciativa local, tanto desde lo público, como desde la iniciativa ciudadana.

La Constituyente de Montecristi buscó que la participación ciudadana quede consagrada en la Carta Magna y constituya un eje transversal en la operatividad de toda la administración pública, para ello crearon, entre otras instituciones, la Función de Transparencia y Control Social, cuya principal misión, además de nombrar las nuevas autoridades de control en el país, es la de promover e incentivar los ejercicios relativos a la participación ciudadana.

Las principales normas nacionales directamente referidas a la participación ciudadana son: la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código de la Democracia, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley de Transparencia.

En base a estos instrumentos legales, la actual normativa ecuatoriana pretende promover la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas en lo público, empleando mecanismos como: mandatos constitucionales, leyes orgánicas, leyes secundarias, reglamentos operativos y ordenanzas provinciales y cantonales. Todas ellas destinadas a facilitar y garantizar el derecho de participación de los y las ciudadanas y garantizar el acceso a los bienes, servicios e inversiones de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como local o subnacional.

En la nueva Constitución la participación ciudadana se la considera como un elemento clave para la expresión de la soberanía popular. El concepto de soberanía es subrayado en el marco de un enfoque de afirmación de lo nacional y estatal: primero porque se amplía el reconocimiento de actores ciudadanos, donde se identifica a personas, comunidades, colectivos, pueblos y nacionalidades como titulares de derechos; y, en segundo lugar, porque relaciona la participación con la politización de estos actores, que tienen derecho a organizarse con autonomía e incidir en la orientación de las políticas y en los beneficios del llamado buen vivir³.

Así, en el art 95 de la Constitución de Montecristi, se señala:

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés

³ El Buen Vivir es la idea no capitalista emergente de cosmovisiones de pueblos originarios y de sus saberes ancestrales. En ese horizonte utópico, paradigmático, el fin para un pueblo es ser feliz con un modo de vida sostenible. (Escobar 1998 p. 21).

público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”

Con el propósito de viabilizar la democracia participativa en el nivel seccional, se institucionalizaron mecanismos como la silla vacía, audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios. Sin embargo, según lo señale el ISSN en su boletín # 21 (2019)

“Transcurridos varios años de vigencia de la Constitución, no se ha analizado de forma exhaustiva el funcionamiento de estos mecanismos ni su desarrollo normativo, peor aún su aplicabilidad y/o exigibilidad; siendo necesario estudiar desde la dogmática jurídica, el alcance teórico y la efectividad de estos mecanismos. Esto permitirá, entre otras cuestiones, determinar las tensiones existentes entre el diseño constitucional y legal, frente a la aplicabilidad de estos derechos, además, encontrar las disfuncionalidades en su aplicación y elaborar ciertos insumos teóricos y metodológicos para impulsar su efectividad”. (p. 129)

La idea de perfeccionar una democracia participativa, parecería estar clara en los conceptos de algunos gobernantes, sin embargo, la definición, constitución o aplicación de un sistema que permita hacerlo, promoviendo una mejor gobernanza para un mayor desarrollo local, es el punto neurálgico ya que su consecución depende, entre otras cosas, de la voluntad de los gobernantes de turno, que no siempre están dispuestos a “compartir” su poder en la toma de decisiones. En este sentido, el gobierno provincial del Azuay (2005/2018), marcó pautas muy importantes para el impulso y la concreción de un proceso de participación ciudadana, para cuyo efecto se basó en los principios ideológicos (Democracia para la Convivencia) de la organización política del equipo de gobierno. Los elementos más pertinentes con los objetivos de la presente investigación los analizaremos a continuación.

2.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO BASE CONSTITUTIVA EN LA DEMOCRACIA PARA LA CONVIVENCIA: UNA PROPUESTA EN EL AZUAY

En el Ecuador, como en otras partes del mundo, los movimientos sociales han protagonizado los procesos de lucha que demanda una sociedad más democrática, inclusiva y respetuosa de los derechos.

Esta participación social, algunas veces no convencional, ha podido, incidir muchas veces con éxito en cambios profundos de la sociedad mundial, como: el reconocimiento del voto para las mujeres, el matrimonio igualitario, el aborto legal, seguro y gratuito, el reconocimiento de los derechos de los pueblos ancestrales, a la naturaleza como sujeto de derechos, el derecho animalista, etc. La participación ciudadana muestra un mayor grado de organización e integración cuando los individuos se agrupan y se organizan con el fin de intervenir directamente en asuntos que afectan su calidad de ciudadanos diversos.

Desde este punto de vista, se puede afirmar que la inclusión de los y las ciudadanas en los procesos de toma de decisión política sobre programas o servicios públicos locales, es estratégica, ya que permite establecer canales de comunicación, sugerencias, críticas e incidir en las decisiones administrativas locales. Este acercamiento otorga a la gestión pública y a su institucionalidad confianza y legitimidad, por parte de los y las ciudadanas en la medida en la que sus intereses se incorporen en las planificaciones y ejecuciones de las políticas de desarrollo. No hay mejor fuente de innovación para una autoridad que la que puede ofrecer el punto de vista de una ciudadanía activa.

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Azuay (2005-2018), definió una propuesta política de gobierno para procurar el desarrollo local, la misma que en un inicio se denominó “Democracia Radical” para significar el rescate de los pilares y de las “raíces” de una democracia, a fin de perfeccionar la gobernanza en la provincia y garantizar la participación ciudadana como contraparte, en un proceso de co/gobierno.

Más adelante la propuesta modificó su nombre y se la denominó “Democracia para la Convivencia”, para resaltar un indicador de civilidad de una sociedad: la capacidad de convivir en paz y armonía, gracias a acuerdos posibles entre el Estado y la sociedad civil, a través del diálogo para la incorporación de los distintos intereses de la diversidad en la definición de políticas públicas locales.

Babbilt, (2002) definió la convivencia como:

“el reconocimiento recíproco de la condición y los derechos del otro como ser humano, el desarrollo de una perspectiva justa e inclusiva para el futuro de cada comunidad y la implementación del desarrollo económico, social, cultural o político entre comunidades anteriormente divididas” (p. 17).

Este concepto se centra en la relación entre grupos y rebasa el imaginario de “tolerancia a lo diferente o distinto” para incorporar la igualdad y la interdependencia como la fuerza potencial que surge del reconocimiento de la diversidad. En América Latina los grupos sociales marginados, como el de los indígenas, por ejemplo, puede ser analizado desde esta perspectiva de la convivencia, para identificar cuáles son los elementos que harían posible, o no, una convivencia pacífica y armoniosa con la población blanco/mestiza.

La capacidad de los estados para resolver los aspectos de una realidad distópica y señalar un horizonte de equidad y armonía social, cruza por la voluntad política de los gobiernos para marcar la diferencia entre un futuro de equidad y armonía social, o de descontento social endémico, acentuado por un número creciente de guerras civiles y globales. Esta voluntad se traduce en una serie de acciones estratégicas que implica, entre otras, la mediación o conciliación de conflictos, el trabajo sobre la equidad y diversidad, los programas persona a persona, la incidencia en temas de derechos inmigratorios, étnicos o culturales, la investigación sobre la convivencia y el desarrollo de políticas que tengan en cuenta la convivencia en el ámbito local, nacional, regional o internacional.

La convivencia es por tanto un proceso a dinamizarse y un objetivo a conseguir para impulsar sociedades que se erigen armoniosamente abrazando la diversidad.

La denominada Democracia para la Convivencia, que es el marco en el cual se desarrollan las propuestas del gobierno provincial del Azuay (2005 - 2018), tiene un concepto definido desde la experiencia local durante los años de gobierno bajo una misma administración.

*“La **Democracia para la Convivencia** está concebida como condición y consecuencia, a la vez, para la construcción de una sociedad justa y respetuosa de los derechos de las personas y de la naturaleza, en la que la verdad y la justicia marquen el ordenamiento social, político, jurídico y garantice la participación de todos/as, sin distinción de ninguna naturaleza. Una sociedad en la que la diversidad no nos divida sino nos enriquezca. Planteada desde la diversidad, la **Democracia para la Convivencia** necesariamente debe permear todos los ámbitos y áreas del quehacer humano: la vida personal, la vida familiar, la vida en comunidad; así como la práctica política, la participación social, la economía y los constructos culturales. Es transversal en la vida de las personas y de las instituciones” (Carrasco, 2016, pág. 45).*

El objetivo central de la **Democracia para la Convivencia** es constituir un sistema social que permita a las y los ciudadanos, en todos los espacios de convivencia, alcanzar un nivel de *conciencia social* que les faculte a entender la democracia como la oportunidad ofrecida

a cada ser humano para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, de forma consciente, autónoma, libre e informada; respetando las diversidades y el legítimo derecho de cada quien a escoger aquello que piensa le hará feliz.

La democracia para la Convivencia es representada gráficamente por una estructura piramidal, la base de la pirámide lo configura un cuadrado que representa el **empoderamiento ciudadano**, esta base garantiza la sostenibilidad de la supra estructura que se erige sobre ella, la misma que está constituida por cuatro caras que representan los ejes estratégicos: la *organización social y participación ciudadana*, los *derechos y libertades*, la *construcción de territorios éticos y autónomos*, *el modelo social de producción y la eco democracia*.

Esta pirámide culmina en un vértice que representa la *cohabitación o convivencia*, entendida como *“la posibilidad real de convivir en medio de la diversidad y el respeto a los derechos de todas las personas, perfeccionando constantemente la democracia, de manera que ello permita a todos los miembros de la sociedad el goce pleno de su libertad y un estado de bienestar, producto de su realización como seres humanos. Es en la convivencia en donde se materializa el verdadero poder popular, que debe irradiar a toda la estructura de la pirámide social y concretarse en los diferentes componentes de la **Democracia para la Convivencia**”*.

La consciencia social está en la cúspide de la pirámide social, es el objetivo más alto, es el fin superior.

Figura 1. Democracia para la convivencia Perspectiva 1



Figura 2. Democracia para la convivencia Perspectiva 2



El modelo planteado por Carrasco, tiene:

“un carácter integral e integrador y no está pensado para aplicarlo únicamente en una comunidad, un cantón, una provincia o una región, tiene necesariamente que constituirse en un plan nacional de gobierno, en una política de Estado, que se replique en cada uno de los espacios de gobierno, adecuándose a sus particularidades, pero manteniendo su esencia, esto es, la construcción de una conciencia social sustentada en la convivencia armoniosa”.

Todos los elementos que conforman la Democracia para la Convivencia, constituyen un entramado de conceptos que deben materializarse en políticas, programas y proyectos viables y acorde a las necesidades de los diferentes sectores del pueblo azuayo, hecho que se consigue con el sistema de participación ciudadana.

2.3.1. Los Componentes Estratégicos de la Democracia para la Convivencia

- a) La Base: el empoderamiento ciudadano

El enfoque de la **Democracia para la Convivencia** considera que la política pública local debe articularse con la realidad de cada contexto territorial, con su historia, su cultura y sus lógicas políticas u organizacionales. Desde esta visión, el empoderamiento ciudadano no es sino reconocimiento de las formas organizacionales históricas de un territorio concreto para crear las condiciones suficientes o básicas para su involucramiento en las situaciones que atañen al desarrollo de su comunidad. *“El empoderamiento ciudadano es la forma más idónea para que la gente se active en torno a sus necesidades y aspiraciones, defienda los intereses de su comunidad y forme parte de las decisiones.* (GPA, 2017)

El empoderamiento ciudadano se incorpora como una responsabilidad de los gobiernos locales a fin de nivelar la brecha de poder, entre la autoridad pública y la sociedad civil. Esta brecha puede ser más grande y más profunda, mientras menos empoderamiento haya en la ciudadanía y más poder se concentre y ejerza una autoridad.

El empoderamiento ciudadano según Lina María Echeverri (2018)

“... es el escenario de oportunidades y accesibilidad que se brinda a los ciudadanos líderes, influenciadores y prescriptores de una comunidad para participar activamente en el desarrollo e implementación de un modelo de proyección país. Debe pasar de ser informativa a motivar el compromiso del ciudadano, involucrarlo más en acciones propositivas que cambien su realidad e invite a otros de manera voluntaria a participar en la construcción de la identidad nacional”.

Según este enunciado, para garantizar el involucramiento de la ciudadanía es preciso mejorar la capacidad, el conocimiento y la voluntad de las personas para que sus voces se escuchen y se incorporen en los procesos del desarrollo local, para ello se hace necesario el compromiso y la voluntad política de las autoridades y funcionarios para crear las oportunidades y la accesibilidad a dicha presencia y participación ciudadana.

La propuesta de la Democracia para la Convivencia sigue también este sentido y señala que el empoderamiento ciudadano debe despertar en cada persona la siguiente reflexión:

“Yo soy parte de la sociedad, por lo tanto, todo lo que suceda o deje de suceder en ella, me compete y me motiva a luchar por mis intereses personales y por los de la colectividad, para ello debo participar activamente en la toma de decisiones para la solución de los problemas” (Carrasco, 2016).

Si aquello se logra, continúa la propuesta, los ciudadanos podrán incidir de forma positiva en la legitimación de los procesos e intervenir en la ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. El *empoderamiento ciudadano* garantiza un modelo de gestión pública deliberativa, porque se crea, como consecuencia lógica, espacios de co-gobierno y corresponsabilidad.

La noción de colocar como base de la pirámide que constituye la democracia para la Convivencia al empoderamiento ciudadano, cobra mucho sentido desde una óptica democrática y de defensa de los derechos humanos, pues apuesta por construir los cimientos de un sistema desde el poder real del soberano, potenciando un poder (ciudadano) capaz de limitar al poder instituido (público); el poder ciudadano en este contexto se entiende como “*el ejercicio consciente y reflexivo de los derechos y de las obligaciones que nos permite dirigir el destino de la comunidad y del país*” (Carrasco, Rompiendo Paradigmas Democracia Radical, 2016)

Los mecanismos aplicados por el gobierno provincial del Azuay (2005 - 2018) para apoyar e impulsar el empoderamiento ciudadano como instancia básica de la **Democracia para la Convivencia**, se concretó a través de asambleas ciudadanas, contraloría social y otras formas de relacionamiento entre las diferentes esferas de gobierno y la sociedad civil.

Joel Martí señala:

“Cuando promovemos el autoconocimiento de nuestro entorno estamos interactuando con éste y somos partícipes de su transformación. Hablar de democracia participativa (en plano ideológico) y de metodologías participativas (en el estratégico) significa, en última instancia, hablar de cómo las personas y los grupos sociales se relacionan entre ellos para actuar colectivamente, siendo cada parte sujeto activo de esta acción” (Martí, 2001, pág. 1).

La Organización Social y la Participación Ciudadana

Este componente estratégico tiene como objetivo central lograr que el ciudadano decida sobre las políticas públicas que atañen a su comunidad, ciudad, provincia, región o al país y se involucre en su realización; así la organización ciudadana se constituye en una suerte de escuela de formación política, en la que el ciudadano/a pueda capacitarse y deliberar, para tener la posibilidad de ser parte de las decisiones, de forma libre e informada, lo que a su vez le otorga un poder real y enriquece la gestión de las instituciones del Estado; a este plus, se lo denominó **valor público agregado**.

De acuerdo a la propuesta, la participación en la toma de decisiones es un derecho y es un deber ciudadano. De los planteamientos que se hacen con relación a este componente bien puede entenderse que el gobierno local demanda participación, así como la sociedad civil demanda la vigencia de derechos:

“...en los barrios, las comunidades o en cualquier jurisdicción territorial, los ciudadanos deben participar en la planificación y aprobación de las políticas públicas, en la planificación y priorización de obras, así como ejercer contraloría sobre su ejecución. Este componente estratégico generará empoderamiento ciudadano e incrementará su autoestima, porque ahora no solo pide y espera, sino decide” (Carrasco, 2016).

La participación ciudadana en este contexto (texto) está referida tanto a la presencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil, como a los grupos, colectivos o individualidades que demanden o propongan proyectos para el bien común.

Según este modelo de gestión, la construcción de índices de bienestar, permitiría conocer el avance de las obras o proyectos, así como vigilar su cabal cumplimiento. Esa suerte de veeduría permanente permitiría que la obra pública cumpla con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas. Se apuesta por *“una sociedad civil movilizadora, activa y gestora de su propio destino, es lo que permitirá el salto cualitativo que nos conduzca de la democracia representativa a la democracia participativa”* (Carrasco, 2016).

Lo expuesto implica realizar una reingeniería de la institucionalidad de los gobiernos locales que cuente, entre otros elementos, con un sistema de participación que garantice el refuerzo del tejido social a través de la aplicación de mecanismos de participación eficientes y efectivos.

La *Democracia para la Convivencia*, propone tres herramientas metodológicas y conceptuales para la activación ciudadana: *un sistema de planificación participativa, el valor público agregado y la aspiración colectiva* (Carrasco, Rompiendo Paradigmas Democracia Radical, 2016, pág. 42). Estas herramientas, además de constituir el eje de un enfoque participativo incluyente, permiten identificar las prioridades y definir las políticas públicas en los diferentes ámbitos territoriales, conociendo, respetando e integrando las particularidades de cada territorio, potenciando la articulación de los diferentes niveles de gobierno, fortaleciendo el tejido social y construyendo una visión del territorio capaz de identificar las fortalezas para ponerlas al servicio de una visión propia de desarrollo.

a) **La Planificación Participativa:** en la *Democracia para la Convivencia*, la planificación participativa se concreta en acciones estratégicas que abren espacios ciudadanos, entre los que se citan los siguientes:

- **Asambleas Ciudadanas:** estos espacios que tendrían como propósito definir las propuestas e identificar los mecanismos para la ejecución de los proyectos o programas priorizados; además, aplicar mecanismos para la resolución de conflictos o la conformación de veedurías de control social. Serían espacios para la discusión, toma de decisiones y ejercicio de la contraloría social.
- **El Parlamento Popular:** que deberá realizarse en los diferentes niveles: nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial; sería un mecanismo de gestión administrativa que se desarrollaría con cierta periodicidad, con el objeto de conocer y evaluar lo actuado por el gobierno en sus diferentes niveles, lo que propiciará una amplia participación ciudadana. El Parlamento Popular estaría compuesto por los delegados, designados en sendas asambleas populares, realizadas en los niveles antes señalados, y transmitirán sus aspiraciones e intereses.

Los Parlamentos populares pueden ser:

- **Territoriales.** En estos espacios se definirían las políticas públicas y se priorizarían los proyectos a ejecutarse en cada territorio de acuerdo al presupuesto definido en ese mismo parlamento.
- **Temáticos,** aquellos en los que se convocaría a la ciudadanía para tratar ciertos temas urgentes y de interés general, a fin de definir acciones urgentes e importantes.
- **Sectoriales,** tendrían el mismo carácter que los territoriales, pero se efectuarían en circunscripciones menores o con sectores específicos de la población.

Las directivas de los Parlamentos se las conformaría a través de elección directa, con base en los padrones electorales oficiales. La dirección sería rotativa, para evitar la permanencia de las mismas personas y el riesgo de generar cacicazgos; esta estrategia daría la oportunidad para que surjan nuevos líderes.

- **La Consulta Popular:** sería un mecanismo de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre aspectos de vital importancia, nacional o local. La *consulta popular* permitiría priorizar las políticas públicas y la inversión y debería ser aprovechada como un espacio idóneo para la socialización masiva de las políticas públicas, de manera que la población tome decisiones informadas y consecuentes con los intereses comunes, evitando que grupos de poder o sectores interesados manipulen la voluntad popular.
- **La rendición de cuentas:** debería constituirse en una obligación política oportuna y permanente, que permita explicar de forma verás, clara y transparente, los éxitos, y los fracasos de la gestión encomendada a las autoridades, en todos los niveles. Debería constituirse en un espacio de análisis de las causas y circunstancias que han incidido, positiva o negativamente, en la consecución de las metas propuestas.

Para que este mecanismo de participación tenga la efectividad deseada, la propuesta del gobierno local considera aspectos como:

- ✓ Construir un sistema abierto de comunicación por medio de una página web, a la que tenga acceso toda la población y en la que se pueda monitorear el avance de los procesos (programas, proyectos, acuerdos, ordenanzas, etc.).
- ✓ Seguimiento por parte de la ciudadanía del Plan Estratégico de Trabajo, para prevenir cualquier indicio de corrupción.
- ✓ Acceso ciudadano a la declaración juramentada de bienes patrimoniales, que todos los funcionarios deben presentar obligatoriamente.
- **Políticas públicas para crear y mantener organizaciones sociales en el territorio,** cuyo objetivo sería el fortalecimiento del tejido social.
- **Creación de Centros de Formación Ciudadana,** para generar procesos de concienciación y empoderamiento de la ciudadanía y de las organizaciones, con el fin de que ejerzan su derecho a la participación libre e informada.

- **Consejos Consultivos (territoriales, sectoriales y temáticos)**, estos organismos deberían estar integrados por personas con experticia y experiencia en los temas que requieran consulta, de manera que sean entes asesores que garanticen la correcta toma de decisiones.
- **El Plan Territorial y su Mapa Estratégico**, que se estructuraría desde cada eje o componente estratégico, para definir las políticas públicas y desde estas elaborar planes que deriven en proyectos concretos en el territorio.
- **Consejo de Gobierno Pluralista y Multidiverso**, la creación de este organismo tendría como propósito recoger los planteamientos de la ciudadanía y asesorar a los ejecutivos (nacionales, intermedios o municipales) del gobierno.

b) La Aspiración Colectiva

Es la vocación del territorio y de su gente, que debe ser identificada, con toda su carga simbólica e identitaria, como aquello que moviliza a una colectividad, motiva su participación, genera empoderamiento, autoestima y provoca un desarrollo armónico, sustentado en el reconocimiento de sus fortalezas y en la superación de sus limitaciones.

La propuesta de la Democracia para la Convivencia cree necesario que, a nivel local y nacional, la gente visualice aquello que es motivo de orgullo para los y las ciudadanas, que se exterioricen los valores y virtudes ocultas, creando una conciencia colectiva que dirija su accionar hacia la consecución de sus aspiraciones individuales y colectivas. Para lograrlo se debe recurrir a las más variadas herramientas de comunicación.

c) El Valor Público Agregado

Se expresa en el grado de cooperación entre la sociedad civil (privada, comunitaria o empresarial) y lo público estatal, en la búsqueda de un desarrollo armónico que permita la satisfacción de las necesidades, materiales e inmateriales, de la población.

En este aspecto se consideran los siguientes mecanismos:

- ✓ Adecuar la institucionalidad para recibir y procesar las demandas de las y los ciudadanos, implementando un sistema de evaluación permanente de la

interrelación entre la administración pública y las demandas e intereses de la población.

- ✓ Desarrollar planes de acción, entre la población y las diferentes instancias de gobierno, con el fin de generar corresponsabilidad en la planificación y la ejecución de las políticas públicas.
- ✓ Poner al alcance de la población la información necesaria para que sus decisiones las tomen con conocimiento de causa; así como para que tengan elementos de juicio que les permitan realizar, con eficacia, acciones de contraloría social.
- ✓ Generar espacios para la articulación entre las instituciones públicas, el sector comunitario y el sector privado, con el propósito de trabajar ejes territoriales.

b) Derechos y Libertades

Desde el enfoque de la **Democracia para la Convivencia**, para poder pensar, actuar, expresarse y decidir con libertad, es indispensable garantizar - desde el Estado, la sociedad y la familia- la plena vigencia de los derechos y las libertades.

Desde esta perspectiva se propone definir los planes de ordenamiento territorial (PDOT) desde el enfoque de derechos; ello implica reconocer los derechos de la diversidad con enfoques de género, medio ambiental, generacional, étnico, etc.

Al elaborar los PDOT en cada territorio, a la luz de los derechos y libertades, se estaría trabajando por la vigencia de una *igualdad real* y se irían cerrando las brechas de poder que ocasionan discriminación y subordinación, lo que cruza por trabajar desde el ámbito personal, cruzar por el familiar (constituir familias fuertes, armónicas y democráticas), avanzar al comunitario y llegar hasta la sociedad concreta que habita el territorio.

La **Democracia para la Convivencia** propone la construcción de una sociedad respetuosa de los derechos y libertades de todos los pueblos que habitan en el territorio nacional. Los espacios comunitarios pequeños (comunidades, barrios, parroquias) o grandes (cantones, provincias, regiones) son considerados como espacios privilegiados para dinamizar procesos de aprendizaje social, y para generar el libre pensamiento, en medio del debate constructivo y el ejercicio de la tolerancia y el respeto a la opinión ajena.

c) Territorios Éticos y Autónomos

El reconocimiento de las fortalezas de cada territorio, permitirá la profundización de la identidad territorial; el modelo de gobierno, propuesto desde la **Democracia para la Convivencia**, exige del Estado la delimitación y asignación de funciones específicas a los territorios, con base en una estructuración que trascienda los parámetros únicamente geográficos y considere aspectos étnicos, económicos, culturales, etc.

Los gobiernos y organizaciones locales, según la propuesta, son los facilitadores de las acciones para construir *territorios éticos* y autónomos, lo que significa un desarrollo armónico, con procesos transparentes y un manejo escrupuloso de los recursos públicos. Este propósito cruzaría por la recuperación de los valores que definen la identidad de cada territorio, de manera que sus habitantes reconozcan sus fortalezas e impulsen su desarrollo autónomo.

Uno de los problemas del modelo de administración implementado en el país, según la tesis de la Democracia para la convivencia, radica en las carencias del Estado como facilitador de herramientas para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, debido a su desestructuración administrativa y a políticas públicas diseñadas para homogeneizar los territorios, sin considerar sus particularidades. El hecho de “extender” la administración central a espacios más próximos a la gente, con la creación de entes burocráticos, sin autonomía ni capacidad de decisión, que responden a disposiciones centralistas y no a la realidad territorial, hace imposible la conformación de territorios autónomos; a ello habría que sumar, la asfixia económica a la que se somete a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD`s), que impide la implementación de políticas que respondan a la realidad diversa de cada localidad.

La única respuesta posible frente a esta realidad, es construir territorios con modelos integrales, que dispongan de sus propios recursos para desarrollar políticas públicas sostenibles, con la participación directa de la gente. La suma de la solución de problemas locales necesariamente va a repercutir en la solución de problemas nacionales, en los más diversos campos (educación, salubridad, vivienda, infraestructura vial, etc.).

La **Democracia para la Convivencia** parte desde un enfoque local y considera la realidad del territorio, para que la gente defina y participe en la solución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades; al gobierno central lo único que le correspondería sería

adecuar el marco legal y normativo para que la autonomía sea una realidad y los gobiernos locales cuenten con los recursos que por ley les corresponde, a la vez que generen los suyos propios, de manera que alcancen suficiente autonomía financiera.

La propuesta considera necesario cambiar el modelo administrativo del Estado y

“... romper con el centralismo, construyendo política pública desde abajo, desde lo local. Se tienen que eliminar los entes burocráticos “delegados” desde el ejecutivo, que duplican roles y funciones o imponen “controles” que impiden una gestión dinámica de los GAD’s y la implementación de modelos propios” (Carrasco, 2018).

El logro más importante de este cambio de modelo administrativo sería el aprovechamiento de las potencialidades, el incentivo a la producción y los emprendimientos locales, así como la apertura a la inversión nacional y extranjera, que redundará en la generación de fuentes de empleo.

El objetivo básico de este planteamiento político y administrativo, es lograr condiciones de vida digna para los habitantes de todos los asentamientos humanos. Consideran importante dejar en claro que el modelo propuesto no implica urbanizar al sector rural, por el contrario, la meta es potenciarlo dotándole de servicios básicos y atención en áreas como salud, educación, vialidad, riego, etc., lo que evitará la migración campo - ciudad, además que el crecimiento urbano desordenado, genera altos costos financieros para los GAD’s, acarrea problemas sociales como déficit de vivienda, ampliación de los cordones de miseria, delincuencia, etc.

Una de las tesis que plantea la Democracia para la Convivencia, es que al margen de las ideologías lo que realmente le interesa y preocupa a la gente es la satisfacción de sus necesidades; tienen un sentido muy pragmático de la vida y, por ende, de la política (Carrasco, Rompiendo Paradigmas Democracia Radical, 2016). Lo que demandan es que sus problemas sean resueltos en territorio, de manera que puedan realizarse en sus comunidades, porque ahí están sus fuentes de trabajo y gozan de espacios seguros en donde vivir en paz con sus familias. Por ello es que en este planteamiento se valora la gestión de los gobiernos locales que son los encargados de construir territorios sustentados en principios doctrinarios que se reflejen en un manejo transparente del bien público y el progreso armónico de los espacios geográficos que están bajo su jurisdicción.

“En este marco los gobiernos autónomos descentralizados están llamados a ser ejemplos de pulcritud y motivadores de una cultura política, marcada por la transparencia y la honestidad, pues son los más cercanos a la gente, por ello es que su rol es ir más allá de la obra física y crear condiciones para que la gente desarrolle iniciativas para su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos. Esto no implica un divorcio con las políticas del Estado central, por el contrario, debe articularse con ellas” (Carrasco, 2018).

En conclusión, reza la propuesta,

“... la construcción de territorios éticos autónomos requiere de gobernantes que creen las condiciones para que la gente tenga libertad de opinar, escoger y decidir sobre aquello que considere es lo mejor para su comunidad. Quienes estén al frente de los gobiernos locales, además de ser transparentes en su gestión, deberán gobernar con la gente, respetando sus intereses y atendiendo sus necesidades y demandas; reduciendo al máximo la dependencia del poder central y buscando una autonomía capaz de garantizar la sostenibilidad y sustentabilidad del modelo de desarrollo que se propongan” (GPA, 2017).

Según la democracia para la convivencia,

“...un territorio ético autónomo debe estar, necesariamente, articulado con otros territorios en un ejercicio de complementariedad y equidad, ello permitirá desarrollar políticas públicas regionales. Los gobiernos locales y el Estado central están en la obligación de crear estos espacios de articulación sinérgicos para impulsar ordenadamente los procesos de desarrollo” (Carrasco, 2018).

d) El Modelo Social de la Producción y la Eco Democracia

La propuesta de la Democracia para la Convivencia señala que la desigualdad distributiva es particularmente grave en América Latina, región del mayor crecimiento económico en lo que va del presente siglo, pero, al mismo tiempo, la de mayor concentración de la riqueza. Afrontamos, por consiguiente, un problema no tanto de capacidad financiera cuanto política, que se expresa en la deliberada omisión para articular estrategias dirigidas a eliminar o, al menos, reducir la pobreza. Estas condiciones de inequidad vuelven apremiantes la búsqueda de alternativas para conciliar las diferentes dimensiones del desarrollo, en busca de equidad y el progreso.

La pobreza con todo su espectro de carencias, constituye la forma más extrema de exclusión de los seres humanos de los procesos productivos, su carácter inequitativo es

una forma de tiranía y la expresión más odiosa de la injusticia; por lo mismo abatirla se constituye en objetivo prioritario en la lucha por la libertad.

El modelo económico, propuesto en la ***Democracia para la Convivencia***, se sustenta en otorgarle fuerza a los territorios y convertirlos en el nuevo motor de la economía. Es en los territorios en donde debe generarse la producción, acorde con su vocación, potencialidades y en base a alianzas público - privadas, que otorguen beneficios a la comunidad como a los inversionistas, garantizando rentabilidad y sostenibilidad de los emprendimientos, mismos que deberán ejecutarse con irrestricto respeto a la naturaleza.

La activación económica desde los territorios incrementaría la recaudación de tributos para el fisco, los mismos que deberían ser revertidos a favor de quienes los generaron y, a la vez, atender de forma solidaria las necesidades de territorios que requieren de mayor impulso para despegar en el campo productivo.

El modelo extractivista y de exportación primaria es, sin dudarlo, un modelo caduco que nos vuelve extremadamente dependientes de los vaivenes del mercado internacional y de circunstancias geopolíticas externas. La verdadera soberanía financiera llegará cuando nuestro país desarrolle las potencialidades de sus territorios, genere productos con valor agregado y cree líneas de producción, agrarias, pecuarias, industriales, artesanales, turísticas, etc., que nos vuelvan competitivos con el resto de países de la región y nos abra un mejor panorama con los países industrializados, que posibiliten la suscripción de tratados de libre comercio en condiciones ventajosas y sin afectar nuestra soberanía.

El eje de la propuesta es dotar de autonomía a los territorios, para que los mismos logren especializarse, desarrollarse y manejar su economía desde su comprensión y desde el interior de su realidad, sin descuidar la integralidad territorial que demanda el Estado, como armonizador de realidades diversas y gestor de políticas públicas, es decir, sin dejar de lado la visión de país.

CAPITULO III

3. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO IMPLEMENTADO POR EL GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY (2005/2018)

3.1. ANTECEDENTES

A partir del año 2005 el Gobierno Provincial del Azuay implementó un modelo de gestión institucional y territorial, sustentado en la participación ciudadana, y el fortalecimiento institucional; este modelo pretendía ser una respuesta a los cambios que demandaba la realidad de la provincia y los marcos políticos, económicos y administrativos del país, marcados por el centralismo y una ineficiente respuesta del gobierno central a las demandas de los territorios de las provincias.

En cada uno de los períodos administrativos (2005 – 2009, 2009-2014 y 2014- 2019) se logró identificar algunos elementos y factores que se han convertido en hitos de la gestión del gobierno provincial, definiendo nuevos procesos ideológico-políticos, nuevas orientaciones institucionales y cambios estructurales internos, orientados al mejoramiento de la calidad del servicio y de la gestión pública en sí. Entre los factores identificados se destaca la voluntad política continua y sistemática por hacer un gobierno que privilegie la gestión colectiva, promocionando la participación ciudadana mediante procesos de planificación deliberativa.

La experiencia de gestión del Gobierno Provincial contó con una base social fuerte, los temas debatidos giraron alrededor del ejercicio de derechos y las aspiraciones de la población; en el marco de estos temas, las demandas, necesidades e intereses fueron priorizados y discutidos, previa la concertación que se llevaba a cabo en los espacios de participación creados como las “asambleas” y “parlamentos populares”, en donde se definían las políticas públicas, planes, programas, proyectos, y presupuestos, conforme lo establecido por la normativa legal vigente.

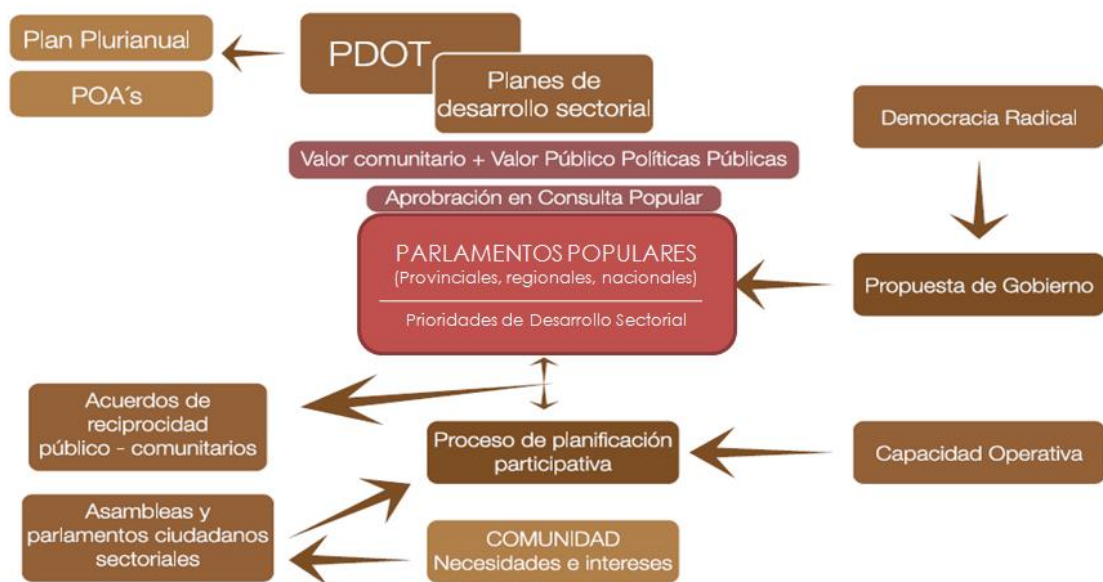
3.2. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El fundamento ideológico y político del gobierno provincial, en primera instancia, se sustentó en la llamada “Democracia Radical”, que implicó un ejercicio de gestión que buscó fortalecer la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, con la aplicación de herramientas metodológicas y conceptuales, que permitieron llevar adelante el proceso de activación ciudadana.

Estas herramientas fueron básicamente tres: a) un sistema de planificación participativa, b) el valor público agregado y c) la aspiración colectiva.

- a. *La Planificación Participativa*: se consideró como el mecanismo institucional más importante para *ciudadanizar* la política y promocionar el ejercicio de poder de decisión desde un enfoque incluyente con capacidad para valorar equilibrada y razonablemente los aportes de los distintos sectores de los territorios involucrados. El Sistema de planificación participativa de aquel período contemplaba la priorización de los proyectos o demandas de los diferentes sectores poblacionales y la definición de los presupuestos para su ejecución; se la realizaba en el seno de las asambleas ciudadanas y permitía identificar los mecanismos para la ejecución de los proyectos o programas priorizados: creación de los mecanismos para la resolución de conflictos o la conformación de veedurías de control social, por ejemplo.

Figura 3. Modelo de Planificación Participativa



Fuente: Gobierno Provincial del Azuay.

Elaboración: Equipo TECNICO Participación Ciudadana, 2018.

Este modelo local de participación ciudadana, permitió mejorar la Democracia por al menos 4 razones: a) el sistema de planificación del gobierno provincial conocía, reconocía, respetaba e integraba a su proceso de planificación la diversidad de realidades de cada

territorio de la provincia; es decir estaba consciente de la diversidad y la integraba en sus procesos de planificación revalorizando las experiencias locales; b) potenciaba la articulación de los diferentes niveles de gobierno local para la intervención conjunta y coordinada; c) fortalecía el tejido social; y, d) permitía identificar las fortalezas de cada territorio para ponerlas al servicio de una visión propia de desarrollo.

Para la participación ciudadana se diseñaron y aplicaron dos herramientas adicionales:

- ✓ **La Gestión Pública Deliberativa:** es una herramienta que fue diseñada para apoyar la planificación participativa, permitía la activación y funcionamiento de redes de diálogo y conexión entre la administración y los/as ciudadanas a fin de encontrar respuestas y proponer acciones para lograr un territorio que brinde prosperidad social. Era una forma de planificación que apoyaba la deliberación alrededor de las demandas, necesidades e intereses de la sociedad de un territorio concreto. La gestión pública deliberativa, tenía como objetivo la construcción de espacios de encuentro permanentes con la ciudadanía con la idea de apoyar procesos de diálogo, aportar conocimientos e información para la toma de decisiones y promover la solución de conflictos desde la mediación, cuyo fin era remover los obstáculos que podrían entorpecer los acuerdos generales en el seno de las asambleas. La gestión pública deliberativa exigía administrar abriendo espacios para potenciar y garantizar la participación e intervención directa de la gente, con opinión y también con delegación de acciones, lo cual era factible si se conocía y se reconocía a las organizaciones y sus procesos históricos y culturales presentes en lo local.
- ✓ **El Mapa Estratégico:** las asambleas y los parlamentos develaban las aspiraciones colectivas priorizadas y definían las políticas públicas territoriales a ser ejecutadas en la provincia, los cantones y parroquias. Las prioridades identificadas en estos espacios se convertían en políticas públicas locales, desde las cuales se definían programas y proyectos a ser ejecutados de acuerdo a los lineamientos dados en el marco de las asambleas. El mapa estratégico se constituyó en una herramienta que permitía mantener el rumbo fijado colectivamente, hacer seguimiento y potenciar las oportunidades que se creaban en el proceso de ejecución de las políticas públicas. En el último período

se logró identificar 15 políticas públicas con 29 programas que, a su vez, se concretaron en 76 proyectos, desarrollados en el marco de los seis componentes estratégicos de la Democracia Radical, que fue el marco político-filosófico directriz, principalmente a finales de la segunda administración. Esta herramienta facilitó la conducción política y administrativa del territorio y promovió procesos de transparencia y rendición de cuentas, lo que garantizó mayor responsabilidad por parte de cada administrador/a pública, en las decisiones y acciones.

GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY EJES ESTRATÉGICOS (COMPONENTES: POLITICA PUBLICA, PROGRAMA Y PROYECTO)

Figura 4. Mapa Estratégico

HUMANAS			PARTICIPACION CIUDADANA			SOCIO CULTURAL			AGRICULTURA Y DESARROLLO ECONOMICO			AGUA Y AMBIENTE			DEPORTE RECREACION			
POLITICA PUBLICA	PROGRAMA	PROYECTO	POLITICA PUBLICA	PROGRAMA	PROYECTO	POLITICA PUBLICA	PROGRAMA	PROYECTO	POLITICA PUBLICA	PROGRAMA	PROYECTO	POLITICA PUBLICA	PROGRAMA	PROYECTO	POLITICA PUBLICA	PROGRAMA	PROYECTO	
DESARROLLAR LA IDENTIFICACION Y PARTICIPACION CIUDADANA PARA IMPULSAR LA PRODUCCION AGROPECUARIA	SECTOR DE LA INICIATIVA EMPRESARIAL RURAL	RECUPERACION DEL PROYECTO	PARTICIPACION CIUDADANA	ALABARCA CIUDADANA	IMPULSO DE LA ORGANIZACION DE PRODUCTORES DE FARMACIAS Y PRODUCTOS DE BARRIO	FORMACION CIUDADANA E INICIATIVAS	ORGANIZACION DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES	FORMACION POPULAR DE MUJERES Y NIÑOS	IMPULSO DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA Y FORESTAL EN EL SECTOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y FORESTAL	DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO LOCAL Y RURAL	CONTROL Y MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	GESTION COMUNITARIA Y GESTION DEL RIESGO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	GESTION COMUNITARIA Y GESTION DEL RIESGO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO
	SECTOR DE LA INICIATIVA EMPRESARIAL RURAL	RECUPERACION DEL PROYECTO		ALABARCA CIUDADANA	IMPULSO DE LA ORGANIZACION DE PRODUCTORES DE FARMACIAS Y PRODUCTOS DE BARRIO		FORMACION POPULAR DE MUJERES Y NIÑOS	ORGANIZACION DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES		FORMACION POPULAR DE MUJERES Y NIÑOS	DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO LOCAL Y RURAL		CONTROL Y MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO		CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO
DESARROLLAR LA IDENTIFICACION Y PARTICIPACION CIUDADANA PARA IMPULSAR LA PRODUCCION AGROPECUARIA	SECTOR DE LA INICIATIVA EMPRESARIAL RURAL	RECUPERACION DEL PROYECTO	PARTICIPACION CIUDADANA	ALABARCA CIUDADANA	IMPULSO DE LA ORGANIZACION DE PRODUCTORES DE FARMACIAS Y PRODUCTOS DE BARRIO	FORMACION CIUDADANA E INICIATIVAS	ORGANIZACION DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES	FORMACION POPULAR DE MUJERES Y NIÑOS	IMPULSO DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA Y FORESTAL EN EL SECTOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y FORESTAL	DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO LOCAL Y RURAL	CONTROL Y MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	GESTION COMUNITARIA Y GESTION DEL RIESGO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	GESTION COMUNITARIA Y GESTION DEL RIESGO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO
	SECTOR DE LA INICIATIVA EMPRESARIAL RURAL	RECUPERACION DEL PROYECTO		ALABARCA CIUDADANA	IMPULSO DE LA ORGANIZACION DE PRODUCTORES DE FARMACIAS Y PRODUCTOS DE BARRIO		FORMACION POPULAR DE MUJERES Y NIÑOS	ORGANIZACION DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES		FORMACION POPULAR DE MUJERES Y NIÑOS	DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO LOCAL Y RURAL		CONTROL Y MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO		CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO	CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA PARA DEBIDO USO

Fuente: Gobierno Provincial del Azuay.

Elaboración: Equipo TECNICO Participación Ciudadana, 2018.

En el Anexo 1 para una mejor lectura, se presenta más detallada cada una de las políticas públicas con sus programas y proyectos.

b) La Aspiración Colectiva

La aspiración colectiva es una guía, conceptual y metodológica, que ayuda a definir el sueño colectivo lo que se conoce como la vocación del territorio. Fue preciso reconocer las

debilidades y fortalezas de cada territorio y de la gente que lo habita. Este es otro pilar en el que se apoyó el sistema de participación ciudadana y permitió concebir la visión colectiva, que rescataba principalmente el tema de la producción, a partir de lo cual se hizo posible definir las políticas públicas prioritarias para la intervención del gobierno provincial en cada territorio.

La aspiración colectiva es lo que podría llamarse una apuesta por el desarrollo que, en cada periodo, se ajustaba de mejor forma a los intereses de un cada vez mayor número de organizaciones y ciudadanos/as que participaban en los espacios creados para tal efecto. Esta estrategia tuvo cambios a lo largo de los años, pero logró consolidar de forma más precisa su objetivo: llevar la gestión de los proyectos y las políticas desde las propuestas de la gente.

c) El Valor Público Agregado: es otro elemento integrado a los procesos de participación y hace relación a la estimación atribuida por parte de los actores sociales, a las acciones del gobierno local. Esta herramienta permitiría conocer los niveles e índices de aceptación y confianza que la gente tenía en su gobierno local.

A pesar de que este pilar de la participación ciudadana fue importante, no se llegó a medir el valor público agregado, pero sí a señalar algunos indicadores: la sintonización de la administración pública con las demandas, necesidades e intereses de la población a la que sirve, sin descuidar su diversidad; con ello se pueden medir las políticas públicas diferenciadas, o medidas afirmativas que se implementan para lograr la equidad, por ejemplo; formas en las que las aspiraciones ciudadanas se expresan (directamente, indirectamente, de forma participativa, organizadamente, a través de un sistema democrático representativo, participativo...etc.); cómo se adecúa la institucionalidad pública (prefectura) para recibir y procesar las demandas de las y los ciudadanos; niveles de austeridad y responsabilidad con el gasto público; mecanismo que garantiza técnica y políticamente la equitativa y eficiente distribución del producto público; disponibilidad de la información para que la gente tome decisiones con conocimiento de causa, así como para que se involucre en los procesos de contraloría social; niveles de articulación con la institucionalidad del Estado central, provincial, cantonal y parroquial, así como con el sector comunitario y el sector privado, para trabajar sobre ejes territoriales comunes; niveles de cercanía del gobierno con la gente y principales resultados de esta cercanía.

“El reto del gobierno local es lograr identidad propia, de tal forma que la gente hable de la Prefectura del Azuay, como sinónimo de bienestar, empleo y participación. Esta práctica genera valor y garantiza la democracia participativa” (Carrasco, 2016, pág. 51).

3.3. LOS MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN

Las asambleas y los parlamentos fueron los principales espacios a través de los cuales el gobierno provincial del Azuay garantizó la participación ciudadana. En estos espacios se logran los acuerdos que guían la visión de provincia, se planifica estratégica y operativamente y se crean mecanismos de seguimiento, evaluación y control.

Las asambleas y los parlamentos se ejecutaron de diferente manera, de acuerdo al territorio y a los temas o intereses de la población, así, los parlamentos populares podían ser: a) Territoriales, cuando se realizaban en cada parroquia, en cada cantón y en la provincia. En estos espacios se definen las políticas públicas y se priorizan los proyectos que deberán ejecutarse en cada territorio de acuerdo al presupuesto definido en ese mismo parlamento; b) Temáticos, aquellos en los que se convoca a la ciudadanía para tratar ciertos temas, urgentes, a fin de definir posturas y buscar soluciones oportunas. Tal es el caso de los parlamentos por el agua, la minería o de gestión vial; c) Sectoriales, aquellas reuniones de los diferentes sectores poblacionales que buscaban posicionar su voz, para que sus necesidades materiales o intereses estratégicos, formen parte de agendas especiales a fin de apoyar la construcción de la equidad social. Se realizaron parlamentos de las Mujeres, de la población LGBTI, de las Juventudes y de los Pueblos y Nacionalidades. Cada sector desarrolló su Agenda y aportes para que el Gobierno Provincial desarrollara la ordenanza que regulaba su participación. (Anexo 2)

Las Asambleas Ciudadanas fueron mecanismos de participación política que permitieron a la población de la provincia decidir, apoyar y solucionar asuntos que incumben a todo el territorio, por ejemplo, la Asamblea Ciudadana debía pronunciarse cuando desde el Estado central se afectaba las competencias de quienes dirigían la provincia o se negaban a transferir recursos para el cumplimiento de las agendas y propuestas de trabajo contenidos en los planes quinquenales de la Prefectura.

A cada espacio de participación, según el objetivo a cumplir, se llevaban las decisiones, criterios o propuestas de las personas de las comunidades, por medio de sus representantes debidamente elegidos en cada territorio. A la Asamblea Parroquial de Mujeres, debían asistir las ciudadanas y representantes de organizaciones sociales domiciliadas en la parroquia en la que eligen al comité parroquial que las representa para que actúen en el seno de las asambleas cantonales; en la asamblea cantonal participan todas las mujeres y representantes de organizaciones sociales domiciliadas allí y se elige al comité cantonal de mujeres; mientras tanto el parlamento provincial de mujeres elige al comité provincial de mujeres.

Las directivas de los comités participan activamente en los diferentes parlamentos sectoriales, temáticos y generales convocados con sus propias propuestas y opiniones, pero además están presentes en las Asambleas Ciudadanas para participar en la toma de decisiones.

Algunos fueron los aspectos indispensables que debían concurrir para que estos espacios de participación cumplan con los objetivos para los que fueron creados: a) se debía contar con el compromiso de la gente y ello cruzaba por realizar una exitosa convocatoria; b) la metodología para cada asamblea debía incluir o considerar técnicas participativas, grupos focales, equipos de trabajo para garantizar la atención y la participación activa de la gente; c) los acuerdos debían socializarse de la manera más amplia posible, pues ello constituía la base para realizar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las decisiones; d) los acuerdos eran la base para llevar adelante la rendición de cuentas de la autoridad.

3.4. LOS PERÍODOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL EN EL PERÍODO 2005/2019

La experiencia de participación ciudadana en la Provincia del Azuay, podría decirse que fue marcada por un antes y un después de la gestión del Prefecto Paúl Carrasco (2005) por algunos elementos considerados, entre los cuales están la asignación de recursos necesarios a las áreas creadas para llevar a cabo los procesos participativos. En este lapso (2005 – 2019) la experiencia de participación ciudadana en la provincia se la puede dividir en tres períodos:

Primer período: comprendido entre los años 2005 al 2009; es la primera administración del Prefecto Paúl Carrasco, quien inicia su gestión bajo el slogan “*Obras con Visión Social*”, basada en las necesidades fundamentales de la Provincia, y la construcción de un modelo de desarrollo integral sustentable, orientado al “*mejoramiento de la calidad de vida de hombres y mujeres en los ámbitos de la salud, educación, servicios e infraestructura, generación de empleo y producción, desarrollo espiritual y medio ambiente sano*”. (PDOT 2008)

En este período se da un fuerte impulso a la participación ciudadana, sobre todo a la gestión interinstitucional y se define el primer Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, estructurándose una visión conjunta que sirvió de base para definir lo que se llamaría posteriormente “la Democracia Radical”; adicionalmente, en este período se impulsan los presupuestos participativos, una participación inclusiva y la equidad social y territorial como ejes ordenadores de los planes estratégicos.

Este período está marcado por una fuerte presencia institucional como la de las universidades (Politécnica Salesiana, Universidad de Cuenca, PYDLOS, Universidad del Azuay - IERCE, los gremios de profesionales) y fueron las instituciones y sus visiones más académicas las que marcaron el tipo de participación. En este período también se elabora una agenda agropecuaria en donde participaron varias instituciones y gremios como: el Ministerio de Agricultura, la Cámara de Industrias, el gremio de los agricultores y ganaderos, entre otros. El gran logro fue la definición y la ejecución de estas acciones en el marco de procesos de concertación con todos los sectores sociales.

Algunos enfoques empezaron a perfilarse para orientar el proceso de gestión en este período, entre ellos: la convivencia multicultural, la **democracia participativa**, la equidad de género y generacional y la creación de programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida para la población.

Segundo período: comprendido entre los años 2009 - 2014. En este período el Prefecto Paúl Carrasco impulsa un proceso de participación más amplia e incluyente que abarcó, no solo a las instituciones sino a la ciudadanía. Las políticas públicas, definidas participativamente, se perfeccionaron y ampliaron debido precisamente a la inclusión de nuevos actores, alguno de ellos venía de una larga data de luchas y reivindicaciones. Esta nueva participación dio un nuevo giro a la gestión del Gobierno Provincial, se crearon nuevos espacios para la participación ciudadana y empezaron a configurar y construirse los

parlamentos, las asambleas parroquiales y cantonales, como espacios en donde se analizaban y se decidían las necesidades prioritarias de la provincia en temas como vialidad, producción, riego...etc.

En este período se consolida la participación ciudadana enfocada en un nuevo modelo, que buscaba incidir en la vida de las personas, desde el reconocimiento de sus capacidades y potencialidades; la participación y la intervención conjunta entre “autoridad-población” se va normalizando y perfeccionando, en procura de garantizar la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, la cual se manifestaba cualitativa y cuantitativamente mejor al involucrar nuevos protagonistas y actores.

Tercer período: comprendido entre los años 2014 – 2019, siendo la tercera administración del prefecto Paúl Carrasco Carpio, se caracteriza por acuñar una propuesta basada en los derechos y las libertades, como garantía para una vida digna: Carrasco en una entrevista expresa:

“Los derechos y las libertades de las personas, comprendiéndolos e incorporándolos de la forma más amplia posible en la planificación y en la gestión del gobierno provincial, es la única forma de garantizar los derechos de las personas para que sean lo que quieran ser...para que sean felices, que es el mandato inminente para cada uno, para cada una”.

En este período se configura un enfoque de desarrollo basado en los derechos y entre las primeras acciones realizadas en este período se encuentra la evaluación y estructuración del plan plurianual que es un instrumento de gestión y de planificación provincial, identificándose mejores y mayores niveles de participación, lo que inevitablemente impactó en el fortalecimiento institucional y administrativo, en la vinculación ciudadana, en la operatividad, etc.

Se construye participativamente y se aprueba la Ordenanza que regula el funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana de la Provincia del Azuay, que es fruto de toda la experiencia acumulada en los últimos años en la administración, y se dinamizan procesos para garantizar el protagonismo de los viejos y los emergentes movimientos sociales cuyas luchas giraban alrededor del reconocimiento de derechos: *“no es posible hablar de desarrollo humano sostenible y sustentable, sin cruzar por el tema del derecho a una vida segura y libre de violencia”* (Carrasco, 2017).

Se generaron procesos inclusivos con la participación activa de mujeres, niños/as, indígenas, afrodescendientes, la comunidad LGBTI y colectivos que velaban por los

derechos de la naturaleza. Con cada sector se elaboran las Agendas que se convirtieron en cartas de navegación para garantizar la respuesta responsable del gobierno a las demandas priorizadas en las asambleas y la continuidad de las políticas públicas, para garantizar que dichas demandas sean políticas institucionales.

El Gobierno Provincial cerró su tercera administración con un modelo de planificación participativa cuyos conceptos y herramientas se basan en la necesidad de garantizar los derechos y las libertades de la diversidad poblacional, que surgen de los postulados filosóficos y políticos de la Democracia Radical.

Cuarto período: Emerge al final de la administración de Carrasco, un cuarto período que podría caracterizarse por el salto conceptual de la Democracia Radical hacia la Democracia para la Convivencia. Este salto cualitativo, que debía conducir conceptual, filosófica y metodológicamente, los procesos de gobernanza, y el propio proceso de participación ciudadana, se caracteriza por determinar como eje de la propuesta los derechos y a las libertades.

A partir de este nuevo enfoque se redefinen los ejes y se precisan las intervenciones, lo que da mejor consistencia al modelo de participación ciudadana.

En este último periodo del gobierno local, en el nuevo marco político/filosófico de la Democracia para la Convivencia, se incluye una propuesta novedosa con relación a la Autonomía Financiera y Tributaria que propone constituir un territorio con identidad, con base en un modelo autonómico para los territorios. Este modelo propuesto está ligado directamente: a) al producto interno bruto (PIB) del territorio y b) a los requerimientos en lo que a necesidades básicas insatisfechas se refiere. Ello implica distribuir los recursos de forma directamente proporcional al PIB de cada territorio.

Este nuevo modelo se plantea la posibilidad de que cada territorio pueda administrar los recursos económicos que genera o produce. No implica una captación total de ellos, pero si la responsabilidad total de su recaudación, así como de su aumento o disminución. (Carrasco, 2016, pág. 123)

Así, algunos territorios tienen modelos productivos y de gestión exitosa y otros aún no han encontrado su vocación productiva o la actividad económica que les permita competir e interactuar en igualdad de condiciones en el mercado interno e internacional, en este

sentido, el rol del gobierno central es regular en el tiempo, el uso de los excedentes de la producción y que estos se distribuyan solidariamente en todo el país, sobre todo en los territorios más vulnerables.

El modelo propuesto pretende ser autónomo porque proyecta una visión propia de desarrollo territorial a partir de sus propias potencialidades; y solidario, pues plantea el deber de compartir y apoyar al desarrollo del resto de territorios a través de un Fondo Solidario de Recaudación.

La propuesta se presenta en el marco en el que la economía del Ecuador entró en crisis debido a factores como: la apreciación del dólar en el mercado internacional, que le resta competitividad al país, la caída sostenida de los precios del petróleo que debilita fuertemente a una economía que durante cuarenta años dependió del crudo y de la recaudación tributaria, sin que ningún gobierno haya sido capaz de construir un modelo económico fundado en el esfuerzo y en las propias fortalezas de cada territorio de la nación ecuatoriana. A estos problemas se suman el despilfarro en el gasto público, el manejo macroeconómico errado, el endeudamiento público elevado, sin un fondo de reserva que respalde la caída de depósitos, la fuga de capitales, etc. En fin, son varios de los elementos y los hechos que completan el escenario económico en el que se debería desarrollar el país. (Carrasco, Rompiendo Paradigmas Democracia Radical, 2016, pág. 124)

Este nuevo modelo implica un cambio importante en la administración económica, pues demanda la transformación y el involucramiento responsable de todos los actores sociales y políticos de los territorios. Este giro se enfrenta con la tesis de la centralización y propone una mejor democracia para actuar, constituida desde cada territorio.

“Hoy por hoy, la hoja de ruta debe ser aprender a confiar en los territorios, promover la inclusión social en la producción, dinamizar los mercados, fomentar la especialización en la producción mediante la consolidación de la política, un territorio un producto, varios territorios un corredor productivo” (Carrasco, 2016, pág. 124).

En el análisis particular de la especialización de la producción la lectura viene acompañada con una visión de apertura comercial con responsabilidades concretas: 1) la apertura comercial de los territorios debe ser con las zonas más próximas o con los territorios con quienes se limita naturalmente; 2) el intercambio comercial a mediano y largo plazo debe expandirse a economías complementarias de países con modelos económicos equivalentes al del Ecuador; 3) generar un mercado más amplio y con mayores

perspectivas para productos que cada vez deberían ser más especializados y con características endémicas de la producción histórica y cultural del territorio y sus habitantes; 4) alcanzar niveles de especificidad muy elevados, apalancados en las bondades y ventajas competitivas de cada uno de los territorios del Ecuador; 5) generar autonomía en el manejo de los recursos y en la toma de decisiones y asumir la responsabilidad de generar normativas y procedimientos de control adecuados; 6) la producción, la especialización y la generación de valor agregado a los productos, deberá llevarse a cabo de manera ordenada, para promover la igualdad de oportunidades y reducir la inequidad al interior de los territorios, lo cual debe ser uno de los factores a monitorear por parte del Gobierno Central. (Carrasco, 2016, pág. 125)

“...el rol de los GAD's debería favorecer la organización y la producción a gran escala de los productos que se determinen como prioritarios en el marco de un plan de competitividad del territorio, así como asegurar y facilitar la movilidad e intercambio de los factores modernos de la producción en función de lo que nosotros llamamos el Modelo Social de la Producción, que entre otros elementos contempla los productivos. Se deberá comprender que en países tan diversos como el Ecuador, las políticas económicas y productivas dirigidas desde el gobierno central, sin tener en cuenta las características particulares de los territorios, están condenadas al fracaso” (Carrasco, Rompiendo Paradigmas Democracia Radical, 2016, pág. 125).

3.5. PRINCIPALES LIMITACIONES Y FORTALEZAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LA PROVINCIA DEL AZUAY

Los supuestos para conseguir y dinamizar un proceso activo y legítimo de participación ciudadana vislumbran entre otros, el compromiso, la perseverancia y la paciencia de las autoridades para gestionar dicha participación en el seno de la institucionalidad, atravesándola como un eje alrededor del cual giran todas sus intervenciones públicas.

No necesariamente se cumplen estos presupuestos y hay limitaciones que logran disminuir la calidad de los espacios participativos, entre ellas, los aspectos que tienen que ver con la ausencia de innovación de las autoridades que no necesariamente creen en el poder de la participación y la utilizan únicamente como membrete.

Es necesario entonces considerar algunos elementos que caracterizaron en grandes líneas esta realidad:

- Los recursos que debe asignar el Estado central a los gobiernos provinciales, no fueron suficientes y llegaron tarde, mal o nunca, debido, entre otros motivos, a razones “políticamente correctas”. De hecho, los recursos del presupuesto general del Estado que deben por ley asignarse a los gobiernos locales, fueron suprimidos o limitados. Una política sin recursos es una pobre política. Sin recursos suficientes y oportunos, la garantía del derecho a la participación ciudadana se afectó sin llegar a suspenderla.
- La burocracia y el desorden de los procesos y trámites interfirieron en la transparencia de la información financiera y ello afectó el conocimiento y aplicación de planes de desarrollo que se elaboraban de manera colectiva y participativa en el territorio, lo que, de todas formas, impactaba, directa o indirectamente en la calidad y en la cantidad de la participación ciudadana.
- La articulación entre las instituciones del Estado en lo local, estuvo ausente, de hecho, hubo por parte del gobierno central, la disposición de que no se coordine con la Prefectura del Azuay, lo que propició la ausencia de la institucionalidad pública en los espacios participativos. Esta ausencia ubicó al gobierno local en una situación de orfandad en los procesos de implementación de las políticas públicas locales.
- La cultura de participación en lo local cobra fuerza alrededor de las demandas de servicios o intereses básicos, lo que le resta experiencia en una participación más estratégica y a más largo plazo.

Con base en los documentos revisados y en algunas entrevistas realizadas al grupo asesor del ex Prefecto Paúl Carrasco es posible señalar, de manera general, las principales dificultades del proceso participativo llevado a cabo por el gobierno provincial en el periodo 2005/2019:

- a) La provincia del Azuay está constituida por 15 cantones y 61 parroquias, además de los barrios reconocidos en el cantón Cuenca (superan los 400). A la representación de los territorios debe sumarse la de los gremios, las universidades, los movimientos sociales...etc. Esta amplitud de sectores, actores y representantes de la diversidad, implica desplegar un enorme esfuerzo para conseguir su presencia y su participación activa. Este aspecto no necesariamente fue el mejor indicador, pues si bien se hacía la convocatoria, la presencia era siempre menor y la

participación, de algunos de ellos, muchas veces, se reducía a su presencia pasiva en las asambleas.

- b) Otro aspecto que presentó dificultad es el de la logística: la convocatoria, el traslado de las personas desde distintos sectores de la provincia, sobre todo del área rural, así como su regreso resultaba complejo y oneroso.
- c) Las interrelaciones entre los actores y representantes de los diversos sectores o movimientos sociales, no necesariamente se mantenía en el tiempo, ni a corto, ni a largo plazo. Es de esperarse que estos espacios que conjugan la diversidad en un espacio común para tomar decisiones, genere condiciones para la articulación de las personas, organizaciones e instituciones entre sí, alrededor de objetivos o puntos de vista común que sirvan para propuestas, demandas o proyectos también comunes.
- d) Los parlamentarios duraron en funciones dos años, este tiempo es insuficiente para que la gente se empodere de los temas, conozca a profundidad las ordenanzas y se capacite; por ello se pensó en ampliar el período de los parlamentarios electos a tres años.
- e) La coordinación entre las áreas del GAD provincial no fue siempre suficiente, es decir no se aplicaba la transversalidad del eje participativo y, muchas veces, algunas áreas, llevaron los procesos participativos, sin el apoyo de las otras áreas administrativas.
- f) Un problema que debe limitarse en la mayor medida posible es la politización de los espacios participativos por parte de quienes dirigen los procesos desde la institucionalidad pública local, para evitar los sesgos que crea la percepción en los y las ciudadanas, de que están siendo utilizados para los propósitos políticos de los gobernantes.
- g) La motivación es un factor principal que se trabajó en los diferentes procesos de intervención social, cultural, ambiental y económica del gobierno provincial. En cada proyecto ejecutado se promocionaba la participación como un derecho, sin embargo, no siempre fue suficiente para contar con la calidad y cantidad participativa esperada. De hecho, la anomia en la participación no se pudo vencer de forma continuada o sistemática.
- h) Una limitación importante es la ausencia de la institucionalidad pública local y nacional. Sin esa presencia, cualquiera fuere el motivo, la participación no es completa ni suficiente, pues el Estado, en todos sus niveles (nacional, provincial,

cantonal y parroquial) es garante de los derechos y es el rector de la política pública. Lograr la coordinación más amplia posible, es uno de los objetivos más importantes de estos procesos.

- i) Contar con un método y una metodología que garantice la mayor y mejor participación posible, es importante. Los procesos de participación dinamizados en la provincia en estos períodos contaron con varias propuestas en este sentido, sin embargo, la gran cantidad de personas presentes en estos espacios, hizo que este punto sea muy complejo al punto de no contar con una propuesta validada que permita institucionalizar las formas que debían tener los procesos de participación.

Con respecto a las **fortalezas** del proceso encontramos las siguientes:

- a) La presencia del propio Sistema de Participación Ciudadana es en sí mismo una fortaleza, se cuenta con una ordenanza y un reglamento, que dirige el proceso parlamentario de forma clara: Sin embargo, es necesario que las nuevas autoridades puedan actualizar las normas (adjetivas y sustantivas) para reimpulsar la participación como un derecho ciudadano que incide de forma directa y decisiva en la definición de las políticas públicas y su ejecución.
- b) La voluntad política de las autoridades y gobernantes de turno es una de las fortalezas más importantes del proceso, pues si bien la constitución y las leyes ordenan dinamizar estos procesos, no siempre son valorados en su exacta dimensión. Las administraciones comprendidas entre el 2005 y el 2019, fijaron un antes y un después en el tema de participación ciudadana en la provincia: se la priorizó en la agenda política del GAD; se asignó recursos necesarios; se crearon las áreas institucionales correspondientes; se contrató y nombró personal para llevar adelante estos procesos e informar sobre la importancia de la participación.

ASAMBLEAS CANTONALES

El Gobierno Provincial del Azuay creó la Ordenanza (Anexo2) que regula el Funcionamiento de su Sistema de Participación Ciudadana; de acuerdo a esta ordenanza el GAD Provincial llevó a cabo las diferentes Asambleas y Parlamentos ciudadanos, bajo un orden establecido que se menciona a continuación.

Previo a la convocatoria a las Asambleas cantonales; se desarrollaban asambleas parroquiales en las que se construyó un diagnóstico preliminar; esto con el objetivo de analizar y conocer la estructura y comportamiento poblacional de cada cantón, de esta manera se podía llegar a la mayor parte de la población.

La convocatoria a las asambleas y parlamentos ciudadanos era realizada de manera física y digital por medio de tres equipos de la Dirección de Participación Ciudadana e Integración Territorial del Gobierno Provincial; conformado generalmente por dos personas en cada equipo; de acuerdo a los tiempos que establece la ordenanza. Se las realizaba en primera instancia al Alcalde o presidente de cada GAD y posteriormente a la ciudadanía; ejemplos de lo mencionado lo podemos revisar en el anexo 3.

La propuesta del sistema para la participación ciudadana recogerá algunos de los elementos que se aplicaron en el periodo de la administración de Carrasco, esto es, la gestión administrativa que comprende la planificación participativa, el valor público agregado y la aspiración colectiva. Además, el mapa estratégico que se utilizó en el periodo carrasquista, servirá, en esta propuesta, para realizar el monitoreo de las políticas públicas que se logren definir.

Por otra parte, los elementos que constan y se describen en esta sistematización de los procesos participativos, en la propuesta se insertarán bajo la lógica de la teoría de sistemas, pero se agregará, para ello, los enfoques, los valores y los mecanismos para la activación ciudadana.

CAPITULO IV

4.1. PROPUESTA DE UN MODELO PARA LA ACTIVACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS

Con todo lo desarrollado en los capítulos anteriores, bien cabe señalar que la participación ciudadana es uno de los ejes centrales para dinamizar procesos legítimos de gobernanza. Es por ello importante y urgente, que en cada gobierno local, sea este parroquial, cantona o provincial, se haga un esfuerzo consciente y responsable para definir y afinar (con base en su aplicación y la retroalimentación) un sistema que permita una participación libre, responsable, informada y comprometida con los intereses personales y colectivos de la

ciudadanía, pues *“la capacidad de gestión pública de los gobiernos locales está vinculada directamente con la capacidad de asumir las expectativas y necesidades de la población local y la capacidad de corresponsabilizar a la propia sociedad, tanto en el control como en la implementación de las políticas públicas”* (García, 1997).

Es claro a estas alturas del desarrollo de los argumentos precedentes, que la participación ciudadana no es un proceso de *espontánea generación*, su presencia, o no, en una sociedad y en el marco de un gobierno, en este caso local, obedece a la voluntad política del gobernante de turno y la calidad y compromiso de su equipo, a las normas que se dicten para impulsarla y a la eficiencia de la ingeniería institucional que se adecua y se crea (...y recrea de forma permanente) para ejecutarla y evaluarla. Por ello es importante desarrollar, desde un enfoque sistémico, un modelo participativo que sea capaz de: conectar con la sociedad civil, diseñar y construir redes suficientes para interactuar con la gestión pública en los niveles o áreas de planificación, control y aplicación de políticas.

Impulsar la participación ciudadana requiere por tanto de una intencionalidad de parte del gobernante para crear el sistema más adecuado y eficiente, para ello parecería, con base en la experiencia del gobierno provincial del Azuay, que se requieren al menos tres elementos básicos: a) conocer y reconocer los problemas de la diversidad que habita el territorio, es decir contar con el conocimiento suficiente y adecuado (sin sesgos) de la realidad de los territorios (parroquiales, cantonales y provinciales), esto implica reconocer las cosas específicas o fortalezas únicas en cada región o lugar, así como los elementos comunes que unen a la provincia o al territorio “madre” al que pertenecen las comunas, caseríos, palenques, comunidades, parroquia...etc. b) desarrollar las soluciones más prácticas y consensuadas para resolverlos, esto cruza por abrir espacios de negociación y gestión que permita resolver el mayor número de demandas posibles, sin desmedro de los derechos de los otros sectores que probablemente deban esperar para solucionar problemas que no se consideran, por ahora, prioritarios; y c) contar con un sistema que permita aplicar, de forma coordinada, las políticas públicas locales definidas por los actores involucrados a fin de que fluya la retroalimentación y se fortalezca la participación, que llega a ser, el punto de partida del sistema, pero también su punto de llegada.

Hay muchas formas de crear un sistema de participación ciudadana, más aún cuando la experiencia es la base para hacerlo. La propuesta de un sistema para activar e impulsar la participación ciudadana que se desarrolla a continuación, se basa: 1) en el enfoque sistémico que permite metodológicamente ensamblar y organizar los conocimientos para

una mayor eficacia en la acción; engloba la totalidad de los elementos del sistema, sus interacciones, sus interdependencias y comprende al sistema como un conjunto de elementos en interacción dinámica, organizados jerárquicamente en función de un fin; 2) en la experiencia validada del sistema aplicado en el periodo de la administración de Paul Carrasco (2005/2019), en las lecciones dejadas por esta experiencia y en las guías brindadas por la teoría y la práctica relacionadas con la razón de ser de la participación ciudadana.

4.2. LOS PRINCIPIOS y LOS ENFOQUES DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN Y ACTIVACIÓN CIUDADANA

Entenderemos al *sistema* como la «suma total de partes que funcionan independientemente pero conjuntamente para lograr productos o resultados requeridos, basándose en las necesidades». (Kaufman, 2017, pág. 3)

El biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffi (1901-1972) fue el primero en desarrollar las ideas que transformaron radicalmente nuestra visión del mundo: **el todo es más que la suma de sus partes**; el todo determina la naturaleza de las partes; las partes no pueden comprenderse si se consideran aisladas del todo; las partes están dinámicamente interrelacionadas o son interdependientes. (Cathalifaud & Francisco, 1998)

Hoy se define un sistema como *«un todo estructurado de elementos interrelacionados entre sí, organizados por la especie humana con el fin de lograr unos objetivos. Cualquier cambio o variación de cualquiera de los elementos puede determinar cambios en todo el sistema»*. El dinamismo sistémico contempla los procesos de intercambio entre el propio sistema y su medio, que pueden así modificar al sistema o mantener una forma, organización o estado dado del mismo (Salanova Sanchez).

Aplicar la teoría de sistemas a los procesos sociales, como el de la participación ciudadana, por ejemplo, tomada ésta como una estrategia para resolver los problemas de un territorio, implica realizar, con base en la experiencia del gobierno provincial al menos los siguientes esfuerzos:

- a) **Identificar el problema:** en este caso los problemas a conocer para resolverlos son varios y a veces rebaza la posibilidad de acogerlos a todos, por ello es preciso que, en un sistema de participación, se desarrollen criterios previos para identificar aquellos problemas que resultan ser más importantes, urgentes o graves para el desarrollo del territorio y sus habitantes.
- b) **Determinar alternativas de solución y priorizar:** al igual que los problemas, probablemente surgirán varias alternativas para solucionar los problemas priorizados, en este caso el sistema debería presentar los argumentos para identificar cuál de las alternativas de solución es la más adecuada, política, social, técnica y/o presupuestariamente.
- c) **Ejecutar la alternativa seleccionada:** el sistema debe garantizar la elaboración de las políticas públicas locales con base en la alternativa elegida o identificada, la misma que deberá formar parte de la planificación institucional de los gobiernos locales y deberá colocarse en la agenda de los movimientos sociales (territoriales o temáticos) a fin de acompañar dicha ejecución y/o vigilar el cumplimiento.
- d) **Determinar la eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas priorizadas:** los mecanismos de ejecución de las políticas públicas, así como el presupuesto designado para cada una, deberán garantizar la oferta de productos útiles y legítimos para el o los sectores que demandan la solución.
- e) **Monitorear y ajustar cualquiera de las etapas del proceso:** en un sistema abierto, es factible revisar cualquiera de los elementos anteriores a fin de garantizar los objetivos planteados y el impacto de las intervenciones del gobierno local que aplique el sistema.
- f) **Inclusión de la diversidad:** el sistema debe garantizar la mejor y mayor inclusión de actores ciudadanos y sociales, a fin de tener un panorama lo más acertado posible de los grandes problemas y las posibles soluciones que se aplicarán para apoyar el progreso y el bienestar de los habitantes de un territorio. Esta diversidad implica definir enfoques y herramientas que permitan mantener la diversidad, pero no homogeneizada, sino diferenciada e igualmente valiosa.

A más de estos esfuerzos o precauciones teórico/metodológicas, el sistema debe estar dotado de enfoques, es decir de *“formas de mirar”* los problemas y las soluciones propuestas, para ello es preciso que estas herramientas conceptuales y metodológicas nos permitan enfocar los diferentes sectores, sus demandas, sus intereses y sus diversas

necesidades que surgen de sus propias experiencias de vida. Contar con estos enfoques nos ayudará a observar *el todo sin perder el valor de sus partes*.

Los enfoques sociales que podrían aplicarse al sistema que presentaremos como parte del presente trabajo, y que desarrollamos con base en lo que el movimiento feminista del Ecuador propuso para el caso del desarrollo de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia (artículo 7) contra las mujeres, bien podrían ser:

- a) **Enfoque de género.** - Permite comprender la construcción social y cultural de roles entre hombres y mujeres, la inequidad de poder en esta relación y la vulneración de derechos como producto de esta relación inequitativa, que debe ser modificada para garantizar la Democracia, el desarrollo y el progreso social.
- b) **Enfoque de derechos humanos.** - Este enfoque ayuda a reconocer los derechos humanos como condiciones fundamentales de la que deben gozar todas las personas, en cualquier tiempo y en cualquier lugar de forma sistemática y permanente.
- c) **Enfoque de interculturalidad.** - Nos permite reconocer la existencia de las distintas comunidades, pueblos y nacionalidades que integran el Estado y respetar todas sus expresiones en los diversos contextos culturales.
- d) **Enfoque intergeneracional.** - Nos permite reconocer la existencia de necesidades y derechos específicos en cada etapa de la vida: niñez, adolescencia, madurez y adultez; y a identificar y tratar las condiciones de vulnerabilidad que implican dichas etapas de la vida.
- e) **Enfoque ambiental.** - Nos permite reconocer a la naturaleza como sujeto con derechos y a respetar sus ciclos y lógicas evolutivas que le son propias.

Además de estos enfoques, se aplicarán tres enfoques adicionales que permitirán trabajar el Sistema, desde una mirada global e interconectada con las partes:

- f) **Enfoque de integralidad.** - Apoya para garantizar que las intervenciones o la aplicación de las políticas públicas se realicen considerando todos los espacios o contextos en los que se desarrolla y conviven las personas en un territorio concreto: personal, familiar, comunitario.

- g) **Enfoque de interseccionalidad.** - Nos permite identificar y valorar las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, físicas y otras que son parte simultánea de la identidad individual y comunitaria de las y los ciudadanos para adecuar las políticas públicas a estas realidades.

- h) **Enfoque tecnológico.** - Se refiere al compromiso ciudadano expresado en términos colaborativos entre administraciones, empleados públicos, sector privado, organizaciones civiles y ciudadanía para colaborar y co-crear métodos, técnicas y nuevas habilidades, también en el contexto de uso de las TIC. Este enfoque está destinado a producir cambios en procesos, valores, actitudes y liderazgos que contribuyen a generar valor público.

4.3. LOS VALORES DESDE LOS QUE OPERA EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cualquier mecanismo o herramienta definida, elaborada y aplicada por parte de la administración pública como parte de su misión y gestión, en este caso un sistema de participación ciudadana, debería presentar la capacidad y la posibilidad de exigir determinados niveles, patrones o estándares en su funcionamiento, debería servir al interés colectivo, fortalecer la democracia en el territorio y cumplir con eficacia los objetivos para los cuales fue diseñado.

De estos pre-supuestos básicos podríamos colegir algunos valores que guiarían al sistema en su proceso de aplicación, lo que apoyaría e impulsaría una participación ciudadana legítima y legal en el seno de un estado de derechos y derecho.

Los valores, que deberían manifestarse explícita e implícitamente en esta herramienta para el diseño de políticas públicas en un marco de participación amplia, podrían actuar como un faro para lograr la aplicación eficiente y efectiva del sistema, y podrían ser los mismos que generalmente guían una buena administración pública. (Seijo Suárez & Añez Tellería, 2008)

- a) **La Vida como el Eje central del modelo:** el sistema deberá garantizar el respeto a toda forma y clase de vida, y si bien el ser humano está en su centro, también

deberá considerar, como parte de la diversidad, el entorno que lo rodea con idénticos derechos: la naturaleza y todos los seres que forman parte de ella. El modelo deberá tener la capacidad política y metodológica para reconocer la diversidad de sectores e intereses, a fin de abordar políticas públicas democráticas y convertir a los y las ciudadanas en sujetos activos, protagonistas en la determinación del interés general y en la evaluación de las políticas públicas. Los derechos humanos de las personas y los derechos de la naturaleza, constituyen la carta de navegación en la aplicación del sistema de activación y participación ciudadana.

- b) La Objetividad como Honestidad:** el sistema debe garantizar la recolección de los datos de las diferentes realidades para atender a las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas que impregnan su actividad. No es posible, ni suficiente, aplicar mecánicamente la perspectiva ideológica que se erige y se constituye sobre prejuicios que desenfocan las realidades concretas y objetivas. El acercamiento a cada realidad de cada sector involucrado en el proceso de participación ciudadana deberá realizarse con equilibrio, para apreciar de manera completa todas y cada una de las dimensiones de esa realidad plural. Esta objetividad nos permitirá monitorear los procesos más allá de los supuestos meramente teóricos o ideológicos, lo que garantizará que los procesos sean honestos, aspecto que nos comunica con la ética.

- c) El Diálogo como Metodología:** la aplicación del sistema debería dinamizar procesos que permitan constituir una mentalidad dialogante en cada ciudadano/a capaz de, entre otras fortalezas, enfocarse responsablemente en los contextos particulares y generales y capaz de generar en cada actor (particular o colectivo) un pensamiento reflexivo e incluyente que a su vez permita encontrar los puntos de acuerdo más allá de los desacuerdos, que bien pueden resolverse conforme se dinamizan y profundizan los acuerdos y la confianza entre los y las actoras sociales y ciudadanas. El valor del sistema residirá en la posibilidad que despliegue para, primero ofertar mecanismos, procesos y resultados para conciliar y segundo sintetizar las posturas y criterios, sustituyendo a las bipolarizaciones dogmáticas y simplificadoras en pro del bien común. Este proceso participativo se basará en el viejo axioma del “ganar/ganar” que desecha la confrontación y abraza al diálogo sin

temor a los disensos que precederán al consenso, a la transacción, a la negociación, al pacto o a la refutación.

- d) Rendición de Cuentas como Transparencia:** cualquier sistema creado en el seno del estado como herramienta para la administración de la cosa pública, necesita hacerse entender, necesita afirmar, explicar, aclarar o razonar, por ello el mecanismo de la rendición de cuentas, además de ser una obligación legal de los administradores públicos, es un valor que deberá estar presente con voluntad política y metodológica del sistema.
- e) La Ética como Valor Vinculante:** aplicar el sistema desde una postura ética implica actuar con los valores señalados en los puntos anteriores, pero además implicaría, con base en la experiencia del gobierno provincial (2005/2018) tomar en cuenta al menos las siguientes ideas: a) apoyar y facilitar el protagonismo de los actores ciudadanos y sociales, desde sus intereses y sus derechos (no hay invitados de palo); b) crear las condiciones suficientes y necesarias para que la participación ciudadana sea plena, libre y solidaria (no hay presiones, sanciones o condiciones); c) garantizar la apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia para aprender de ella y perfeccionar los procesos y los resultados u objetivos identificados (no hay dogmas); d) garantizar que los procesos dinamizados en el marco de la aplicación del sistema de activación y participación ciudadana, sean procesos de aprendizaje en sí mismos, más allá de los resultados (no hay círculos viciosos).
- f) La Innovación como Re/Evolución:** el sistema de participación ciudadana es un mecanismo para potenciar la participación ciudadana y con ello lograr objetivos comunes para lograr el bien común; pero por otra parte es un mecanismo para crear y recrear las condiciones que permitan mejorar y fortalecer a las organizaciones y a las personas que las conforman. El sistema deberá garantizar que se mejoren e innoven las políticas públicas, así como las organizaciones y la ciudadanía involucrada. Después de todo, *“la locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener diferentes resultados”*⁴. Deberá ser por tanto un espacio

⁴ Frase atribuida a Einstein

privilegiado para la participación y el desarrollo personal y colectivo que se puede diagramar en una espiral ascendente y dialéctica que no repite las mismas realidades, sino que las transforma y con ello, transforma y re/evoluciona el pensamiento y la praxis de las personas, ubicándolas cada vez más y mejor en el camino hacia sociedades más libres, dignas, solidarias y progresistas.

- g) La Participación Transversal como Método:** la participación ciudadana deberá considerarse como el método de elaboración de las políticas públicas, dejando de entenderse como una *política diferenciada* para integrarse en el conjunto de las políticas locales y su formulación. Se trata por tanto de esperar que la participación ciudadana sea la *manera de hacer* de las administraciones públicas, impregnando de valores participativos sus diferentes ámbitos y áreas de actividad.

4.3.1. Las Herramientas Técnicas

Cada uno de los enfoques plantea herramientas que nos permitirán obtener los datos para analizar y elaborar los criterios que guiarían los procesos participativos de priorización de las políticas públicas alrededor de las cuáles se levantará el proceso de planificación.

Una herramienta valiosa para aplicar los enfoques, es un sistema social de georreferencia en el que la información esté clara y permanentemente disponible para la toma de decisiones. Este sistema permitiría condensar datos sobre problemas urgentes e importantes en el territorio provincial y en cada uno de los territorios cantonales y parroquiales. Por ejemplo, podríamos conocer en cuál de los territorios hay índices elevados de violencia intrafamiliar, de acuerdo a los datos del sistema y que han sido proporcionados por las instituciones garantes de los derechos, que cumplen un rol en este sentido y de acuerdo a la competencia que les otorga la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia (2018). Esto nos permite reconocer el problema y priorizarlo en la agenda de gobierno a fin de encontrar la mejor estrategia para solucionar y elaborar la o las políticas públicas locales necesarias e insertarlas en el proceso de planificación.

En general, este sistema de información social geo/referenciada (SISG) consistiría en la unión de información en formato digital y herramientas informáticas (programas) para su análisis de cara a los objetivos concretos de los gobiernos locales. En este sistema la

información aparece geo/referenciada, es decir incluye su posición en el espacio utilizando un sistema de coordenadas estandarizado, resultado de una proyección cartográfica (generalmente UTM). Este sistema brindaría apoyo básicamente para el almacenamiento de la información relativa a la población de los territorios y al territorio geográficamente hablando; la consulta de datos particulares con cierta facilidad y desde diferentes puntos; el análisis de estos datos para obtener un mejor conocimiento de las vicisitudes que atraviesa el territorio y sus habitantes; ayudar en la toma de decisiones importantes.

De otra parte las Tecnologías sociales como catalizadoras de la transformación son la base para la implementación de SPAC y su uso desde el ámbito público está destinado a mejorar la relación con la ciudadanía reformando las prácticas comunicativas (de unidireccional a bidireccional) y la provisión de servicios, así como los modelos de toma de decisiones en un entorno colaborativo y abierto a los aportes de la ciudadanía, lo que demanda una reingeniería institucional que implica desarrollar el trabajo interno de maneras más colaborativas.

Después de las “nuevas normalidades” dejadas por la pandemia, es importante garantizar la comunión/comunicación/interactuación entre los escenarios virtuales y los presenciales para sacar el mejor provecho posible a los procesos participativos.

La incorporación de los medios tecnológicos aportará la progresiva impregnación de los valores para el cambio de modelo (comunicación bidireccional, colaboración abierta), complementados con escenarios de participación presenciales que sean, eso sí, menos rígidos, menos burocratizados, más flexibles y dinámicos para adaptarse a las necesidades de cada iniciativa.

Este engranaje de lo virtual con lo presencial y de la participación individual con la asociativa evitará que se impongan sesgos relacionados, por ejemplo, con la “brecha digital”, al tiempo que reducirá el coste y complejidad de la participación para conseguir interesar a la ciudadanía a título individual. La participación con la aplicación de las herramientas digitales tiene que asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al derecho de la participación, garantizando también su uso por parte de personas con algún tipo de discapacidad.

Integrar la tecnología a un sistema de participación ciudadana, abre la posibilidad de que la ciudadanía involucrada en los procesos participativos se vuelva co/productora de servicios, pues la interacción social en red también se aplicaría al propio diseño organizativo de la administración en red y como plataforma. Todo ello a través de herramientas web (Apps, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.), y laboratorios de innovación.

El sistema de participación y activación ciudadana es por tanto una herramienta con la que sería posible elevar los niveles de eficiencia y eficacia de los gobiernos locales, e incidir en la profesionalización y desarrollo de las y los servidores públicos. El corolario de la aplicación de esta herramienta es una evidente mejora en los índices de ciudadanización de los y las habitantes de un territorio, lo que necesariamente incidiría en la calidad de la democracia del país y de su institucionalidad.

4.4. LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA EN DIVERSAS DIMENSIONES

Por todos y todas es más o menos reconocido que la creciente presión hacia las administraciones públicas y gobiernos (locales y nacionales) que responden a la desconfianza y desafección por las autoridades, instituciones y procesos, demanda crear y recrear los viejos/nuevos conceptos y paradigmas, así como las herramientas y técnicas administrativas que garanticen generar políticas públicas más transparentes, participativas y eficaces. Lo añejo debe dar paso a lo nuevo, pero sin dejar de mirar las lecciones dejadas por experiencias pasadas y probadas. Es necesario pre visualizar los nuevos beneficios que podría aportar una apuesta nueva en el tema de la participación ciudadana.

En este sentido, los beneficios del SPAC en la dimensión ciudadana se traducirían en la incorporación y contribución de los y las ciudadanas en la toma de decisiones. El empoderamiento de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos implica una toma de conciencia y control sobre los procesos que inciden en su vida, aumentando su capacidad de influencia a través de procesos participativos ordenados. La aplicación del sistema dinamizaría procesos que son en sí mismos procesos de aprendizaje y empoderamiento de la ciudadanía, lo que se volcaría en beneficio de la administración pública al enriquecerla con las experiencias ciudadanas que al final se volverán, de una u otra forma, a favor de los derechos de los y las ciudadanas.

Torres y Pérez plantean como conclusiones en su investigación que:

- *En cuanto al empoderamiento, si bien es cierto es una resultante de la participación ciudadana, no es menos cierto, que tal proceso requiere de una base ética para que las asociaciones que se deriven del proceso, faciliten una sociedad civil con lazos de confianza, respeto y de colaboración muy sólidos.*
 - *Que, sin duda alguna, la participación ciudadana puede reafirmar positiva o negativamente el capital social, todo depende, de la calidad de empoderamiento que desarrollen los ciudadanos y de los propósitos que se planteen para llegar a obtenerlo.*
- *Que la reafirmación del capital social se relaciona con el empoderamiento, cuando este último refuerza los valores de la democracia, los derechos humanos y los derechos sociales, tal y como lo ha concebido. (Joel Torres y Yajaira Perez, 2019)*

En la dimensión **política**, el SPAC, podría ser parte de la solución para resolver los problemas de legitimidad y representatividad, y con ello dotar a la democracia de mayor calidad, facilitando la rendición de cuentas, el control (contrapeso) de la ciudadanía, así como la participación y la colaboración. El peso específico del sistema en este ámbito es el de devolver la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas y fortalecer el Estado de Derecho. Esta es una de las principales apuestas que deberían realizar las autoridades y las sociedades de los territorios locales al diseñar las políticas públicas y las herramientas y mecanismos para garantizar su efectiva aplicación.

En el ámbito **cultural**, incidiría en la mejor y mayor participación ciudadana en los asuntos de la administración pública, superando de alguna forma esa apatía e impotencia de la ciudadanía, devolviéndole poco a poco el hábito de participar de los asuntos públicos y de expandir la conciencia ciudadana al reconocer que son asuntos que les compete de forma directa. El mejor ejemplo para explicar este posible impacto, es el de la violencia intrafamiliar que no fue considerada como un problema de salud pública, ni como contravención o delito, y por tanto de competencia del estado, sino hasta que el movimiento feminista “obligó” a los poderes estatales a considerarla como un tema público rebasando el ámbito de lo privado. La cultura machista en este sentido se ha modificado notablemente, pues la violencia se ha *des/normalizado* paulatinamente en los imaginarios sociales y personales. La participación ciudadana debe irrumpir con fuerza en la administración

pública para normalizar una cultura participativa con reales impactos en la democracia y sus instituciones.

En el ámbito de la **tecnología**, la aplicación del sistema provocaría la posibilidad de innovar y diseñar bases de datos que sean compatibles y compartibles con el resto de la administración pública y privada, para articular los datos, intercambiar experiencias, definir políticas conjuntas y establecer indicadores que den cuenta del estado global de los derechos ciudadanos en el territorio.

Desde estas consideraciones es posible colegir que la aplicación del sistema impactaría también y sobre todo en los procesos internos y a la propia **organización institucional**, incluidos los recursos humanos. Sería posible entonces imaginar, diseñar y aplicar una reingeniería de los gobiernos locales para que sean capaces de abrazar la participación ciudadana a fin de mejorar las políticas públicas en beneficio de los pueblos y nacionalidades del país.

Por último, en la dimensión **económica**, el sistema se presentaría como una excelente oportunidad para el crecimiento de la economía en términos de competitividad, no solo para los agentes ligados directamente a la reutilización de datos, sino también para el conjunto del tejido productivo local. De igual forma esta participación activa haría posible los presupuestos participativos que son la base para una administración pública menos injusta que camina hacia la equidad como base insoslayable para el objetivo de la igualdad.

Además, es posible plantear el SPAC como un sistema que impactaría de muchas formas en beneficio de una mejora general en aspectos como el de la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas, incentivando conductas responsables por parte de los representantes públicos. Incidiría en mayores niveles de satisfacción de los ciudadanos/as, mayor cohesión del tejido social y la recuperación de la confianza en las instituciones.

4.5. MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los espacios que se pueden abrir para abrazar la participación son variados, muchos de ellos los contempla la propia Constitución de la República y hay muchos otros que surgen como demandas de una sociedad dispuesta a colaborar y apoyar en la toma de decisiones de las autoridades elegidas por la gente en procesos democráticos. (Anexo 4)

Desde la experiencia, reconocemos de forma clara que para abrir o constituir estos espacios se requiere de la voluntad política de quienes están en los espacios de gobierno y de los y las actoras de la sociedad civil, organizada o no. Los espacios de participación ciudadana son aquellos en los que las personas, organizadas o no, acuden, junto con las autoridades para definir y decidir el destino de la gente que habita un territorio concreto.

En este contexto y con base en las lecciones de la experiencia del modelo aplicado en el “carrasquismo” (2005/2018), el SPAC que se propone, debería permitirnos avanzar en cuatro aspectos fundamentales para garantizar la institucionalización del sistema:

- a) Nos permitiría conocer, reconocer, respetar e integrar al proceso de planificación, la diversidad de las realidades de cada territorio, revalorizando las experiencias locales;
- b) Potenciaría la articulación de los diferentes niveles de gobierno provincial para la intervención conjunta y coordinada;
- c) Fortalecería el tejido social; y
- d) Promovería la construcción de una visión provincial capaz de identificar las fortalezas para ponerlas al servicio de una visión propia de desarrollo.

Institucionalizar un sistema de participación ciudadana implica priorizar la presencia y actuación de la población civil organizada para perfeccionar la gobernanza y hacer posible que las demandas de todos y de todas las actoras que, desde diversos intereses, forman parte de un territorio concreto, sean escuchadas, conocidas, reconocidas; y con un poco de voluntad política, también cristalizarlas para el desarrollo de nuevas realidades, condiciones y posiciones. Estos procesos participativos son impensables en regímenes autoritarios precisamente por la falta de institucionalidad democrática cuya función es controlar el ejercicio del poder político de un estado y de su gobierno. La participación ciudadana es un poder social que puede controlar dicho poder.

Parecería que estos mecanismos de participación surgen de los “descontentos” ciudadanos por tener y mantener autoridades ciegas, sordas y mudas frente a las demandas e intereses

de los diferentes actores y sectores ciudadanos; y también, en el caso del Ecuador, por los procesos de descentralización, que otorgaron mayores competencias a los subniveles de gobierno y mecanismos de participación para la ciudadanía. Crear y recrear los mecanismos de *participación* “posibilitaría un mayor y más directo acceso de las opiniones y propuestas de la sociedad civil al proceso de política pública. De este modo, se esperaba poder adoptar decisiones que gozaran de un más alto nivel de consenso, legitimidad y corresponsabilidad social”. (Eberhardt, 2015, pág. 95)

La Constitución de la República del Ecuador establece distintos mecanismos de democracia directa para garantizar la participación ciudadana en temas de interés público: la iniciativa popular normativa (Art. 103), la consulta popular (Art. 104) y la revocatoria del mandato (Art. 105). Otros mecanismos como la silla vacía (Art. 101) y la participación de la ciudadanía en audiencias públicas, cabildos populares, veedurías, observatorios, entre otros (Art. 100), constituyen también parte de los mecanismos que la sociedad puede y debe utilizar para ejercer su derecho de libre participación.

La consulta popular: *La consulta popular es una institución mediante la cual, una pregunta, o varias preguntas, de carácter general (que no impliquen reforma a la constitución) sobre un asunto de trascendencia (nacional, o local) es sometida por la autoridad competente (Presidente de la República, el prefecto o el alcalde, según el caso), a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. Mediante este mecanismo, la autoridad solicita consejo al pueblo sobre algún tema importante, y puede ser o no vinculante.*

El Art. 105 de la Constitución de la república señala que “los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. La ley regulará el ejercicio de este derecho. Y el Art. 106 de esta carta Magna dispone que “cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial.

Podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

En Ecuador han sido cinco las iniciativas activadas en el nivel seccional, todas dirigidas a demandar mayor autonomía para las provincias en que se solicitaron. Fueron convocadas durante el año 2000 por los consejos provinciales, con un amplio respaldo ciudadano (Guayas, Los Ríos, Sucumbíos, El Oro y Manabí). En todas el SI obtuvo un amplio triunfo, pero no tuvieron ninguna consecuencia práctica debido a su carácter no vinculante ya que su constitucionalidad se puso en entredicho, alegando que trataban temas que trascendían las competencias de las autonomías (Welp, 2008, pág. 123).

A lo señalado habría que sumar las consultas más recientes sobre temas como el agua y la minería realizadas en Girón y luego en Cuenca, en ambos casos la ciudadanía se pronunció de forma contundente en defensa de la naturaleza, a través de la protección de las fuentes hídricas y un tácito rechazo a la minería a gran escala en ecosistemas delicados como los páramos. Más allá de la aplicación de los resultados de esta consulta, lo cierto es que ayudo de manera directa a crear o expandir la conciencia ambiental de los y las ciudadanas.

Este mecanismo es óptimo en el caso de los territorios locales para apoyar la gobernabilidad como meta en la construcción de los territorios éticos. Es necesario socializar esta forma de participación a fin de que la población apoye la aplicación del mecanismo y los gobiernos locales lo apliquen como parte del ejercicio democrático.

La aplicación de este mecanismo podría ser muy útil en el caso de los territorios locales para apoyar la gobernabilidad, sin embargo vale decir que éste, como otros mecanismos, no son suficientes por la sola participación ciudadana, es importante contar o promover los marcos legales y la voluntad política de las autoridades para garantizar su vigencia sociológica, evitar la manipulación, garantizar que los derechos de las “minorías” no se vean afectados por el voto de la mayoría y tomar en cuenta que este mecanismo no puede ni debe suplir, el rol y las funciones de los poderes legislativos.

Ante la falta de “entusiasmo” por parte de la sociedad civil con relación a la política, lo cual se revela cada vez que hay elecciones en las sendas encuestas que se realizan por parte de los consultores políticos, este mecanismo es propicio para evitar los daños causados por parte de quienes, habiendo resultado electos, no son los mejores ciudadanos/as.

Iniciativa Popular Normativa: constituye el ejercicio de la atribución de presentar un proyecto de ley por parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales; la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece textualmente en el artículo 6 que: *“las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno”*.

Es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana el cuerpo legal por medio del cual se reglamenta la institución jurídica de la Iniciativa popular normativa. Sus titulares son los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, las organizaciones sociales lícitas. Las materias vedadas para la iniciativa popular normativa son las referentes a los impuestos, gasto público y la organización territorial político administrativa del país, coincidiendo con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución. Debe contar con el cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente como mínimo. A partir del artículo 8 de la ley ibídem se establecen los requisitos de admisibilidad entre los que sobresale la exposición de motivos de la propuesta normativa, la descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado y el proyecto de norma debida y correctamente redactado.

La iniciativa popular normativa ha sido concebida no sólo como uno de los mecanismos de ejercicio de la participación ciudadana, sino como un verdadero derecho constitucional que se deriva de la facultad que tiene todo ciudadano para formar parte, ejercer y controlar el poder político. Por ella los ciudadanos pueden solicitar la adopción de normas tendientes a la protección de los bienes jurídicamente tutelados y en definitiva a la consecución del buen vivir.

La Rendición de Cuentas: es un mecanismo que plantea incluir a los/as ciudadanas, en los procesos de vigilancia de los gobiernos, para garantizar una mayor eficiencia presupuestal y la consolidación de un buen gobierno - local en este caso-.

El Art. 88 de la Ley Orgánica de participación Ciudadana dispone que *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro-ecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes”*.

Por su parte el Art. 89, define a este mecanismo como *“...un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos”*.

La rendición de cuentas se aplica de acuerdo a nuestra legislación una vez al año de manera vinculante para los personeros públicos, y para ello cuentan con algunos mecanismos, sin embargo, este proceso de rendición sobre los actos de gobierno de las autoridades, no necesariamente reflejan de manera objetiva, clara o completa las acciones y las omisiones, pues *“Más de la mitad de los 221 municipios del Ecuador no llegan al 25% del cumplimiento de los niveles de transparencia, según una evaluación académica que se realiza cada año con la información subida hasta enero en los sitios web y en las redes sociales oficiales de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). La última evaluación del periodo 2019/2020 indica que la calificación de 146 municipios no supera el 25%. En otros 49 va del 25% al 49%, apenas 21 están en el rango del 50% al 69%, 5 no fueron calificados y ninguno tiene un nivel de transparencia del 70% o más⁵*.

La razón de ser de este mecanismo reside en los actos de delegación que realiza la ciudadanía a sus gobernantes a quienes elige y de estos a sus equipos de gobierno. Esta delegación implica definir mecanismos que permitan conocer y supervisar, las decisiones

⁵<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/10/25/nota/8025430/mun>. 25 octubre 2020

tomadas por las autoridades electas o designadas, las mismas que repercuten (de manera directa o indirecta) en la calidad de vida de los y las gobernadas.

Comités Consultivos Ciudadanos: son espacios creados en el seno de la legalidad institucional, en los que participan los representantes legales y legítimos de las organizaciones sociales y comunitarias, a quienes se les consulta sobre un tema particular sobre el cual, la autoridad o la institución, requiere un más amplio, o más profundo conocimiento.

Su presencia en el seno de la institución debe ser regulada a fin de contar con este apoyo que será conceptual o metodológico de acuerdo a las demandas del gobierno local.

De ninguna manera suple o se sobrepone sobre el rol de la Cámara Provincial, pues las respuestas a las consultas no tendrán otra validez que la que el personero provincial le quiera dar, es decir no son vinculantes; pero por otra parte tampoco reemplazan al equipo de asesores, debido a que sus planteamientos y consejos sobre el tema consultado, se han forjado de manera particular y especializada en procesos propios de dicho tema. Si un gobierno local requiere un consejo consultivo sobre niñez, con seguridad serán quienes militan por estos derechos, quienes estarían presentes. Estos consejos pueden ser particulares (para cada tema), generales (para conocer más de un tema) o únicos (uno para todos los temas y diverso en su composición); pero además pueden constituirse para actuar todo el tiempo o pueden integrarse de acuerdo a las necesidades de los procesos de gobernanza.

Estos mecanismos pueden y deberían ser aplicados para conseguir mejores condiciones de gobernabilidad en cada territorio y de hecho son mecanismos que deberán considerarse aplicar en los procesos que se dinamicen en el marco del desarrollo del sistema de activación y participación ciudadana que más adelante se desarrolla.

4.6. LOS MECANISMOS PRIVILEGIADOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA

Durante la aplicación del modelo de participación ciudadana en la provincia del Azuay por parte de la administración (2005/2018) carrasquista, se aplicaron mecanismos de participación directa que dieron buenos resultados a la hora de gobernar, principalmente por el apoyo a las políticas públicas priorizadas y por la legitimidad que ello implicaba.

De entre los mecanismos aplicados, dos fueron los que de mejor forma se ejecutaron e impactaron en los procesos de definición de las políticas públicas definidas para la provincia: los parlamentos y las asambleas ciudadanas.

Los Parlamentos y las Asambleas Ciudadanas: En la historia política mundial el parlamento es un nombre que sirve para designar a la asamblea de representantes de un pueblo, de un territorio o región. Este nombre generalmente se usa para definir a cualquier espacio que sirva de punto de encuentro de las personas para tratar y resolver asuntos que son de su incumbencia en la búsqueda del bien común.

El Parlamento es un espacio institucionalizado en todos los estados democráticos del mundo y tienen, entre otras, estas dos características básicas: a) los miembros del parlamento (parlamentarios/as) son elegidos por votación popular (libre, universal y directa) para un determinado periodo; b) el parlamento goza de autonomía plena en lo referente a su administración, presupuesto y estatus de sus miembros.

En el Azuay, los parlamentos se definieron como productos de un mandato constitucional y desde la voluntad política de quien, siendo la máxima autoridad en la provincia, institucionaliza dicha participación y la garantiza.

Las funciones de estos parlamentos implican: a) elaborar y presentar resoluciones y normas con base en su poder de decisión y en la iniciativa legislativa; b) orientar la política pública provincial; c) dar la línea de actuación de la prefectura; d) realizar control social; e) promover una cultura democrática a través de la participación, formación e información parlamentaria.

La propuesta de cara al sistema que presentare en este trabajo, es que los parlamentos sean **espacios provinciales** que puedan definirse de acuerdo al tema o a los sectores que lo convocan. De esta forma, los parlamentos siempre serán la máxima expresión de la participación en la provincia y podrán tratar temas relevantes para todo el territorio (defensa del agua, minería, modelo vial provincial, sistema turístico, riego, presupuesto, etc.); podrán de igual forma tratar demandas de los diversos sectores a nivel provincial (mujeres, pueblos y nacionalidades, producción rural campesina, comunidad GLBTII, jóvenes, etc.).

De esta forma, los parlamentos se erigen en la máxima instancia de la provincia que, junto con la Cámara Provincial y el Prefecto/a, toman decisiones para definir líneas de acción y políticas públicas provinciales, las mismas que serán planificadas, ejecutadas y evaluadas

con el acompañamiento de los parlamentos provinciales en la forma definida en la ordenanza y en su respectivo reglamento.

Las asambleas, serán cantonales o parroquiales. Estas asambleas podrán ser temáticas o sectoriales. En estas asambleas se elegirán a quienes los representen en los parlamentos provinciales, sean estos temáticos o sectoriales. En el parlamento provincial estarán representadas tanto las parroquias cuanto los cantones.

La elección de quienes serán asambleístas o parlamentarios debe considerar la diversidad social que compone el tejido social: mujeres, pueblos ancestrales, jóvenes, ecologistas, sindicatos, empleados públicos, empresa privada, afro descendientes, comunidad GLBTII, etc. La ordenanza y su reglamento deberán señalar el número de representantes a elegirse, lo que será seguramente directamente proporcional al número de los pobladores de cada sector; y el número de organizaciones que intervienen en cada territorio.

Los espacios de participación ciudadana, llámense estos asambleas o parlamentos, tendrán básicamente las siguientes funciones: a) pronunciarse, a través de resoluciones, sobre los temas coyunturales en el territorio parroquial, cantonal, provincial o nacional; b) definir líneas estratégicas para el desarrollo de su territorio parroquial, cantonal o provincial a fin de guiar y gestionar las políticas públicas locales; c) priorizar las obras en sus territorios y en el de la provincia; d) elaborar los presupuestos participativos; e) socializar las resoluciones tomadas por parte del Gobierno Parroquial, la Cámara Cantonal o Provincial; e) acompañar los procesos de intervención del gobierno parroquial, cantonal o provincial y activar los mecanismos de participación directa, especialmente el de rendición de cuentas que es obligatorio para las autoridades públicas.

Cada asamblea (parroquial o cantonal) deberá contar con una directiva que será diferente a las personas elegidas para ser parlamentarias provinciales de acuerdo al reglamento y a la ordenanza que se dicte para el efecto.

Cada asamblea está articulada con base en las demandas e intereses comunes de la provincia, pero guardan autonomía para tratar temas de interés para la gente de su territorio. Mientras más se active la participación en el seno de una asamblea (parroquial o cantonal) sus demandas tendrán mejores oportunidades de ser consideradas como un tema de interés en el parlamento provincial.

Las asambleas deberán estar activas todo el tiempo para el cumplimiento de sus funciones de co/gobierno y de control social en sus territorios. De la misma forma, las asambleas deberán garantizar procesos de formación, información y capacitación, puesto que ello fortalece el tejido social, potencian el poder popular y garantiza una participación activa y responsable en las asambleas y el parlamento.

Los presupuestos participativos: este es un mecanismo privilegiado en el proceso del sistema de participación y activación ciudadana pues permite a la ciudadanía tomar decisiones en la elaboración del presupuesto público local.

Hacer o elaborar presupuestos participativos tiene como objetivo potenciar la participación directa de la ciudadanía con el fin de identificar y priorizar las diferentes necesidades surgidas desde las diversas experiencias de los sectores poblacionales de un territorio concreto e incluirlas en el presupuesto anual del gobierno local sin descuidar los procesos de evaluación, seguimiento y monitoreo.

Además de este objetivo central, los presupuestos participativos en el sistema cumplirán con al menos los siguientes (GPA, 2017).

- ✓ Promover una participación activa de parte de la sociedad civil, organizada o no, en la toma de decisiones que dirigirán el destino de la sociedad a la que pertenecen.
- ✓ Buscar, desde la participación colectiva, las soluciones que se correspondan con las necesidades materiales y los intereses estratégicos de los diferentes grupos poblacionales que enarbolan sus diversas banderas de reivindicación y lucha.
- ✓ Lograr mayor transparencia y eficiencia en la gestión del gobierno local, como requisito para constituir un “territorio ético” que demanda conocer y debatir en qué se van a gastar los impuestos, tasas y contribuciones de la ciudadanía.
- ✓ Mejorar la comunicación entre la administración local y la ciudadanía a fin de abrir y garantizar espacios de debate que conduzcan a la elaboración de acuerdos en pro del bien común disminuyendo las diferencias entre administradores y administrados.

Cualquiera fuera el grado de impacto o influencia de la participación, es importante destacar una serie de principios orientadores comunes en las buenas prácticas de presupuestos

participativos. Una buena síntesis nos la proporciona la Declaración de Bogotá, realizada en 2011 por parte de la Plataforma Internacional por los Presupuestos Participativos y la Planificación Participativa. Veamos los principales:

- ✓ Proceso autorreglamentado.
- ✓ Vinculante, garantizando el cumplimiento de las decisiones ciudadanas.
- ✓ Democracia directa (cualquier participante tiene la misma capacidad de decisión).
- ✓ Incluyente, incorporando a los excluidos legales (infancia, inmigrantes) y favoreciendo la participación efectiva de los sectores excluidos.
- ✓ Garantiza espacios deliberativos previos al momento decisorio, favoreciendo la construcción de consensos.
- ✓ Con sistemas de seguimiento y rendición de cuentas.
- ✓ Orientado a la reducción de desigualdades.
- ✓ Insertado en la planificación municipal (gobierno local).
- ✓ Con asistencia técnica y administrativa que faciliten estos procesos.
- ✓ Que garantice la participación ciudadana en todas las fases del proceso.
- ✓ Práctica continuada. (Francés Francisco & otros, 2017)

Este tipo de mecanismos que permiten la democracia directa complementan a la democracia representativa, y en ningún caso una u otra reemplazan a ninguna. Por otra parte, el mecanismo de presupuestos participativos, es capaz de integrar de manera efectiva el poder institucional representativo y la mayor participación ciudadana posible.

Parecería que los supuestos para que este tipo de mecanismos se implementen tienen que ver con factores como: a) la voluntad política del ejecutivo y su alto nivel de convencimiento sobre la necesidad de luchar por los derechos de las personas; b) un tejido social aceptablemente activo con objetivos claros, con roles definidos y misiones explícitas; c) una institucionalidad local cuya ingeniería permita acoger y potenciar la participación ciudadana (equipo técnico y político eficiente); d) reglas claras para la participación (reglamentos, ordenanzas, resoluciones); e) es conveniente decidir desde el primer momento qué porcentaje del presupuesto y qué partidas se someten a debate de la ciudadanía, en este caso serán generalmente los de gasto de inversión o corrientes; f) al mismo tiempo, la elaboración del presupuesto participativo debe estar vinculado con una estrategia de mediano y largo plazo, articulando la planificación de corto plazo (anual) que se efectúa

entre este ejercicio de planificación participativa, con la planificación estratégica local y la implementación de una visión de desarrollo deseable y posible para el gobierno local. (GPA, 2017)

El esquema de los presupuestos participativos sigue la misma lógica sistémica diseñada para el SAPC, esto es: tiene entradas, un proceso de transformación y salidas para ofertar u ofrecer los productos, cuidando de mantener una retroalimentación adecuada que permita perfeccionar las prácticas y los impactos.

Los insumos para aplicar este mecanismo son las reuniones de formación y capacitación que sobre el tema se deberá desplegar con la ciudadanía. Es necesario orientar sobre la importancia que tiene el presupuesto participativo para la re-evolución de la consciencia social y ciudadana; luego, con base en el reglamento debidamente elaborado, socializado y aprobado (Estado/sociedad civil) se pone en marcha la convocatoria (equipo técnico/político del Gobierno Provincial) para motivar la participación y para abrir los espacios necesarios a fin de tomar las decisiones sobre el presupuesto y el gasto, priorizando las obras; estas propuestas deberán contar con los respectivos informes de viabilidad técnica, financiera y jurídica; una vez tomadas las decisiones, la tercera etapa tiene que ver con la socialización y difusión de los resultados y los mecanismos y organismos diseñados para su seguimiento.

Para iniciar el siguiente presupuesto participativo, necesariamente se deberá partir con el conocimiento del informe que el equipo de seguimiento ofrezca a los asambleístas o parlamentarios presentes, para ello es necesario elaborar un sistema de indicadores que den cuenta de cuánto, cómo y dónde se invirtió el presupuesto y su relación con las definiciones y decisiones tomadas en los espacios de participación ciudadana. Es necesario que, en el seno de cada asamblea, se otorguen herramientas para evaluar el desempeño de la misma por parte de los participantes.

Y por fin hemos de considerar al **equipo técnico** no como un mecanismo o herramienta, pero si como una parte esencial en el sistema, después de todo, será el equipo quien aplique el sistema y el éxito o fracaso dependerá de cuanto lo dominen, lo incorporen; y comprendan y valoren la participación ciudadana. No es posible aplicar una herramienta con eficiencia si no se cree en su utilidad.

Es por tanto importante reconocer las fortalezas del equipo interno del gobierno local: su experiencia y el conocimiento de los procesos de la administración pública. Sin embargo, se deberá estar atento a la principal desventaja que puede ser la falta de objetividad y el sesgo con el que se lleve el proceso.

Por otra parte, es importante también reconocer y conformar el equipo externo que estará constituido en su mayoría por expertos de la academia, organizaciones, cámaras etc.; la principal ventaja es su objetividad, pero la desventaja principal puede ser el desconocimiento de los procesos de la institucionalidad del Gobierno local.

Estos dos equipos deberán coordinar para identificar las mejores estrategias que permitan la aplicación del sistema. Su conjunción (equipo interno y externo) podría conformar un denominado “equipo motor”, cuyo rol fundamental es señalar las líneas estratégicas gruesas sobre las que rodará el proceso participativo. Será este equipo el encargado de definir las políticas del sistema para garantizar una libre y legítima participación.

En caso del equipo técnico interno, sería recomendable iniciar acciones de capacitación que permitan a las personas encargadas del proceso afrontar con las debidas garantías las labores propias de la coordinación, sobre todo en lo referente a la resolución de dudas y problemas que se deberán afrontar en la fase inicial (información, difusión y convocatoria) y las subsiguientes. En esta primera fase es necesario reconocer la importancia de convocar precisamente a aquellos sectores que no necesariamente están presentes y que tanta falta hacen para una vivencia democrática saludable (mujeres, niñez, juventud, migrantes, etc.). En el caso del equipo externo es importante advertir el hecho de que la delegación de la coordinación de las asambleas en personal técnico o administrativo perteneciente a las instituciones locales, apoyarán la apropiación por parte de los vecinos y vecinas del proceso, lo que en grandes palabras conocemos como empoderamiento.

4.7. EL OBJETIVO Y LOS ENTORNOS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Objetivo del Sistema de Activación y Participación Ciudadana será identificar las líneas tecno/políticas que permitan la gobernanza en el territorio de la provincia, a través de una participación ciudadana (virtual y real) amplia, legítima e incluyente, con base en el reconocimiento de los intereses y demandas de los diversos sectores sociales del territorio

y a través de redes que permitan la articulación entre el GAD Provincial, la sociedad civil, las organizaciones sociales y la institucionalidad pública.

La propuesta del presente trabajo es definir un Sistema de Participación y Activación Ciudadana (SPAC), como un conjunto organizado de *partes* interdependientes y relacionadas en un todo unitario y complejo que interactúa en entornos definidos. Sobre la base de la teoría de sistemas, en un primer momento o fase es necesario entonces analizar o reconocer los entornos con los que deberá interactuar el SPAC y para ello partiremos de reconocer al GAD como un sistema que interactúa con el entorno social y con el entorno de una sociedad civil organizada (tejido social).

El sistema mayor o entorno social: está integrado por las fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales de los territorios que tienen sus propias características. Analizarlas es útil para reconocer las estrategias más adecuadas para llevar adelante las intervenciones que le corresponden llevar a cabo al gobierno autónomo descentralizado.

Reconocer el entorno mayor en el que se aplicará un sistema de participación, que forma parte del sistema del gobierno local, que a su vez interactúa con la ciudadanía y el tejido social, es altamente útil al momento de tomar las decisiones políticas y diseñar las herramientas metodológicas que garanticen la inclusión y la participación de los actores, los sectores, la ciudadanía y sus ideas, propuestas e intereses, para la consecución de objetivos comunes.

El entorno social mayor, esto es el pueblo que habita el territorio concreto, tiene su propia idiosincrasia y es importante re conocerla para garantizar el diseño y la aplicación de políticas públicas útiles. Conocer el entorno hace posible diseñar estrategias y mecanismos concretos para la convocatoria a participar del sistema, por ejemplo. Las invitaciones pueden apelar a sus mayores intereses o apegos para motivar su presencia y su participación activa.

El entorno civil e institucional, está constituido por las fuerzas sociales organizadas, así como por la institucionalidad estatal y del sector empresarial, financiero y comercial de cada territorio:

- *La sociedad civil organizada* está constituida por las organizaciones, los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, nacionales o locales, que realizan intervenciones sociales diversas para la consecución de sus objetivos materiales o sus intereses estratégicos: mujeres, pueblos y

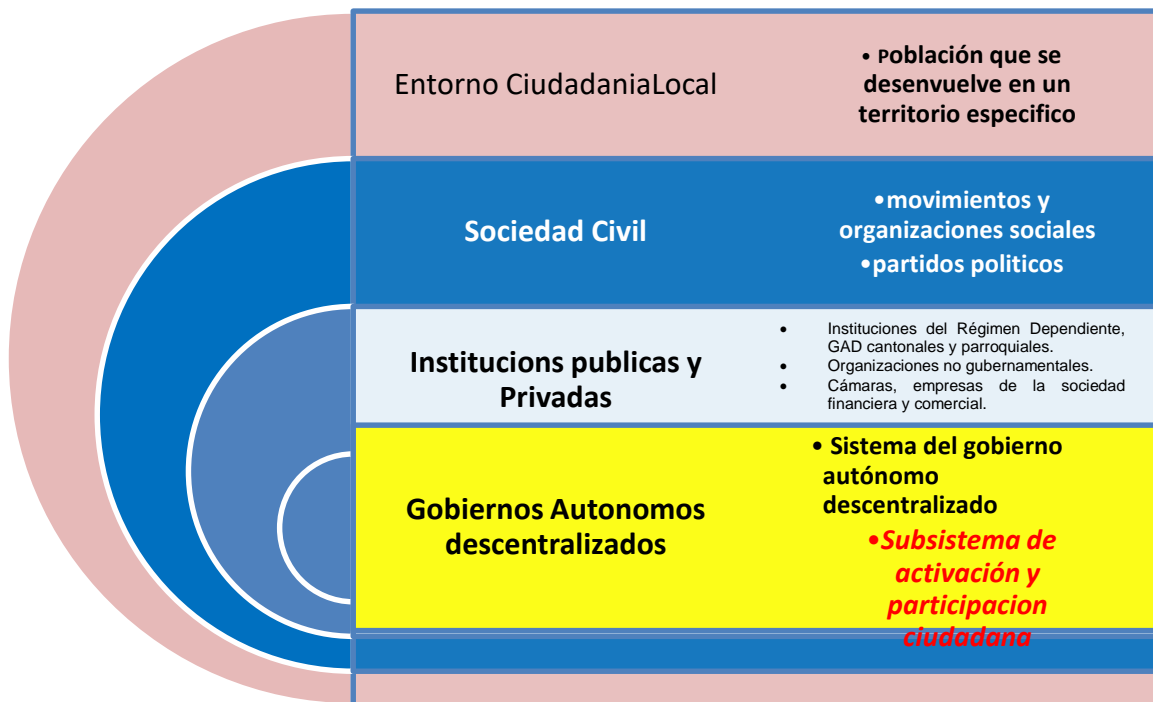
nacionalidades, jóvenes, tercera edad, ecologistas, comunidad GLBTIIQ+, campesinos/as; población urbano marginal, artistas, artesanos, etc.

- *Los partidos políticos que*, si bien no son organizaciones público/estatales, si tratan temas de interés común y su presencia es importante en una democracia en cuanto son actores articuladores y protagonistas de ella.
- *La sociedad empresarial*, que es parte de la institucionalidad local y se constituye con la presencia de las grandes, medianas y pequeñas empresas; las cámaras de la producción, de comercio, de industrias, etc.
- *La institucionalidad estatal* (nacional y local), que está constituida por todas las organizaciones públicas responsables de la administración en el territorio.

También forman parte de los entornos, los y las ciudadanas que pueden, quieren o deben actuar en nombre propio y en nombre de intereses colectivos. Y por otra parte cabe mencionar que cada GAD tendrá su propio sistema de funcionamiento institucional que incidirá directamente en el funcionamiento del SPAC.

Entornos en los que se desarrolla el Subsistema de Participación y Activación Ciudadana

Figura 5. Entornos del Subsistema de Participación y Activación Ciudadana



4.8. EL SISTEMA DE ACTIVACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LÓGICA POLÍTICA Y FUNCIONAL

En el marco político/filosófico de la Democracia para la Convivencia, se mantiene la necesidad de trabajar por relaciones cada vez menos asimétricas, lo que demanda promocionar mecanismos cada vez más eficientes que permitan impulsar la gobernanza en los territorios. Hablamos de gobernanza cuando encontramos una nueva forma de interacción sociopolítica, en donde, en la práctica del gobernar se han difuminado los límites entre los sectores públicos y privados, y en donde existe una ruptura del control jerárquico gubernamental con mayor interacción entre actores no estatales y gobiernos, generando redes mixtas para la toma de decisiones sobre asuntos públicos. (Natera, 2004).

La gobernanza también refleja un cambio de naturaleza en las relaciones entre Estado y sociedad. “Se movilizan recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular, decidir o implementar programas de acción pública son diseminadas entre muchos actores públicos y privados, algunos con poder de “veto”.

Las redes de actores establecen puentes entre las jerarquías administrativas, los actores sociales y la lógica de mercado. El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando-control autoritario. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores” (Roth A. N., 2007, pág. 55).

En este contexto, el gobierno cambia su rol protagónico por el rol de facilitador del aprendizaje social y toma protagonismo la ciudadanía a través de su participación. Entendemos por participación ciudadana al “(...) proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan” (Oszlak, Políticas públicas, Democracia y Participación Ciudadana, 2007, pág. 5).

A través de la participación ciudadana se pretende, en palabras de Roth (2007), conciliar el saber técnico y los valores –sociales- mediante el diálogo público entre expertos científicos, políticos, ciudadanía y opinión pública, con el fin no solamente de facilitar los procesos mutuos de aprendizaje y de empatía, si no de configurar una nueva forma de concebir a las políticas públicas, al Estado y su accionar y a la capacidad del ser humano de proponer y comprometerse con los asuntos de interés común. Las decisiones surgen entonces, de un diálogo de saberes poniendo como base a las necesidades reales de la población.

A decir de Oszlak (2009), la participación ciudadana solamente puede considerarse como tal cuando se manifiesta en: “1) los procesos de formación de políticas públicas; 2) en la ejecución de las respectivas decisiones; y 3) en la evaluación o control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos –futuro, presente y pasado– en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad institucional” (Oszlak, Implementación participativa de políticas públicas, 2009, pág. 11). El Sistema de Activación y Participación Ciudadana que se propone para los territorios locales toma en cuenta estas premisas, buscando el involucramiento de la ciudadanía en todo el ciclo de la política pública.

La gobernanza que se plantea como parte del objetivo que se persigue con la institucionalización del SPAC, tiene que ver con la calidad de la respuesta que ofrece el

gobierno local, el entramado institucional que soporta la respuesta, el momento en que aparece y todos los requerimientos que la respuesta amerita. La gobernabilidad en este caso es la capacidad de respuesta técnica y política que deberá desarrollar el gobierno a las demandas de la sociedad. De lo anterior, se entiende por qué la gobernabilidad depende, entre otras variables, de la gobernanza, pues la calidad del gobierno o la efectividad de su respuesta, obedece necesariamente a la manera como están organizados el poder relativo de los actores y organizaciones al interior del entramado institucional para determinar a quién, cuándo y cómo responder a los aspectos determinantes en los resultados generados con la intervención estatal y la generación de confianza y legitimidad en la sociedad.

a) Lógica política del Sistema PAC

La lógica política con la que funcionará el SPAC se basa en los postulados de los principios filosóficos de la Democracia para la Convivencia que versan sobre la participación ciudadana y la organización social. Se basa en algunos principios que emergen de la experiencia de cerca de doce años de hacer política y marca una forma de entender la política y lo político. Las ideas estratégicas sobre las que se desarrolla la propuesta cruzan por considerar herramientas políticas y conceptuales para la institución misma del sistema:

1. *El poder ciudadano como el punto de partida y llegada del SPAC:* un ciudadano o una ciudadana (esta última categoría incluida recién en la historia) es en esencia, un individuo con capacidad para debatir sobre quién lo gobierna y sobre cómo lo van a hacer. De hecho, en la historia el pueblo griego creó espacios adecuados para este debate, los llamaban Ágoras. Este principio tiene que ver con la necesidad de crear y ejercer poder por medio de la ciudadanía para controlar y/o acompañar al poder del Estado, a sus gobernantes y a sus políticas públicas que, en última instancia, deben obedecer a los intereses ciudadanos en su diversidad. El poder ciudadano es el eje del sistema, es la razón de ser del sistema, se lo puede traducir como un sistema que busca potenciar el *ejercicio del poder ciudadano*.
2. *El reconocimiento de la diversidad* como segundo elemento nos obliga a crear un sistema de participación en el que todos y todas quepan. Este principio implica que el Sistema deberá ser constituido para abrazar la más amplia e incluyente participación. Los espacios provinciales, cantonales o parroquiales deberán ser pensados de tal forma que se pueda garantizar la presencia y activa

participación de las personas desde sus más disimiles intereses. Ello implica probablemente considerar etapas previas o preparatorias que permitan incorporar de manera ordenada y priorizada esta diversidad. Las herramientas más adecuadas, entre otras serán, el diálogo y el respeto por lo “diferente”.

3. El tercer principio político que dirige este sistema, es la legitimidad y la utilidad (léase factibilidad) de los *acuerdos*. Se culminará cada encuentro de participación con acuerdos que podrán plasmarse en políticas públicas, agendas, programas o proyectos. Cada tema que se trate deberá ser acordado por consenso, de no ser posible este tipo de acuerdo, entonces se lo dotará de igual legitimidad por votación mayoritaria, sin que esto implique desechar las propuestas de los otros sectores (léase minorías) que podrán ser conocidos en otras instancias de participación.
4. El cuarto elemento político del sistema tiene que ver con el *fortalecimiento del tejido social* a través de la articulación de sus actores organizados. Es decir, el sistema permitirá que, en el seno de los espacios de participación, las organizaciones se re-conozcan y acuerden acciones bilaterales o multilaterales en beneficio de sus objetivos comunes. La riqueza del sistema será la consolidación del capital social.

Los elementos políticos guían la propuesta desde esta dimensión, pero aterrizan en las formas, herramientas y mecanismos que deberán definirse para que el sistema cumpla con los objetivos que se propone el gobierno local.

a) Lógica de Funcionamiento del Sistema PAC

El *deber ser* del gobierno, central o descentralizado, es el de generar la política pública en las áreas de su competencia. Las políticas públicas son “*un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*” (Tassara, 2014, pág. 19). Si bien las acciones antes señaladas, deben ser dirigidas por el gobierno con los recursos que posee, las necesidades sobre las que se trata, parten del interés colectivo el que debe ser planteado y argumentado por la ciudadanía, cuyos actores conocen su realidad y sus necesidades particulares.

En el enfoque tradicional de construcción de las políticas públicas, la participación ciudadana es escasa o definitivamente nula. La construcción de la política ha mantenido una visión *top down* (de arriba hacia abajo) cargada de tecnicismo y verticalidad en las relaciones entre actores públicos, privados y sociales. Sin embargo, en la actualidad, la humanización de la gestión pública, el protagonismo cada vez más intenso de la ciudadanía y otros grupos de interés sobre los asuntos públicos y el cambio de época que vivimos, impulsan a la administración pública a volcarse hacia una visión *bottom up* (de abajo hacia arriba).

El Sistema de participación que se plantea va de la mano con este último enfoque, y para ello es necesario que la ciudadanía se involucre en todas las fases de las intervenciones sociales que se hacen desde el gobierno local en el marco de su competencia, es decir, la participación de la ciudadanía no se da únicamente para la identificación de la problemática o la definición de las soluciones, si no que se ancla a las fases de implementación y evaluación en una suerte de *vinculación ciudadana circular*.

El salto político y filosófico hacia la propuesta de la Democracia para la Convivencia, requiere, en la práctica, que la gestión pública replantee sus formas de hacer política y asuma retos que probablemente no fueron asumidos en materia de participación ciudadana.

El Sistema se ha configurado sobre la base del ciclo de la política pública que abarca cinco fases: 1. Identificación de la problemática, 2. Formulación de soluciones, 3. Toma de decisiones, 4. Implementación, 5. Evaluación (Roth A. , 2006, pág. 1). Los subsistemas del Sistema general, han sido organizados de acuerdo a estas fases, evidenciando la vinculación existente entre fases y subsistemas de participación ciudadana.

El Sistema está conformado por cuatro subsistemas: Subsistema de Activación Ciudadana, Subsistema de Planificación Participativa, Subsistema Organizacional y Subsistema de Rendición de Cuentas y Contraloría Social; por inputs, outputs y un eje transversal que es la transparencia y acceso permanente a la información pública.

- a) **Entradas o inputs:** Para el correcto funcionamiento del Sistema, se requiere contar con un **alto interés ciudadano** por participar. Este es uno de los supuestos principales del Sistema, que es su fortaleza y su debilidad principal. Por ello esta condición básica debe ocupar gran parte de los esfuerzos institucionales para garantizarla y demandará, entre otras estrategias, una particular para motivar con suficiencia la participación ciudadana.

Otra entrada es el **equipo** de cada gobierno local, sus experiencias y sus conocimientos. Es preciso comprender la importancia de contar con personal entrenado y experimentado para evitar los constantes “reinicios” de cada administración, lo que redundaría en un estancamiento que se resuelve en desmedro de los derechos ciudadanos de los habitantes de cada territorio.

Como entrada también se contará con los aportes de los integrantes de la **Mesa Consultiva de Participación y Activación Ciudadana** constituida de forma paritaria y democrática, cuyo rol es el de acompañar y asesorar al área de participación ciudadana.

Otro alimentador de las entradas, desde el GAD, es **la tecnología y el conocimiento** acumulado por parte del equipo interno de los gobiernos locales.

Los fundamentos teóricos para el input GAD pueden resumirse:

- La burocracia como organización se consolida mediante normas escritas, que deben ser debidamente socializadas entre los componentes del modelo sistémico de participación social y activación ciudadana.
- La división sistemática del trabajo, que implica que de manera anticipada cada quien conoce exactamente lo que debe hacer y cómo hacerlo, fija los mínimos detalles de las formas en las que deben y pueden hacerse las tareas.
- Los cargos se establecen según el principio de jerarquía determinándose con precisión las atribuciones y funciones de cada integrante.
- El manejo del talento humano para los ascensos y la selección deberán fundarse en la competencia técnica y la meritocracia.
- La especialización de los directivos (coordinador, promotores y tecnológicos) es indispensable para el buen funcionamiento del sistema en general y del subsistema de participación y sus áreas.

Las reglas, normas y procedimientos serán estándar para prever el funcionamiento del sistema.

- b) **Núcleo del Sistema:** Un sistema de participación ciudadana no puede ser tal si no existe el flujo de información necesaria para la deliberación y toma de decisiones. Un sistema abierto solo puede instalarse en un gobierno abierto, que “... *refiere a un cambio de paradigma de gestión pública que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, en tanto que el mismo sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser*

*el centro del accionar de la toma de decisiones del quehacer público” (A. Naser V. Fideleff y J. Tognoli, 2020, p. 13). Los gobiernos locales deberían esforzarse por entregar de manera continua la información a través de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y por generar canales de comunicación ágiles. También se entiende que un gobierno abierto es un...*gobierno transparente y ético de puertas abiertas que permite la colaboración de los distintos actores del desarrollo* (CEPAL, 2014). Este eje, entonces, es transversal porque se convierte en una premisa para el funcionamiento adecuado del Sistema y se encuentra presente en sus cuatro subsistemas.*

- c) **Salidas u outputs:** El resultado principal del sistema es una batería de estrategias, políticas, programas y proyectos para apoyar, impulsar y priorizar el ejercicio pleno de derechos y deberes ciudadanos. La aplicación del sistema debería garantizar políticas públicas construidas de manera participativa, legítima y ajustada a la realidad y a las demandas sociales. Otro resultado será el empoderamiento ciudadano que se logra tras el proceso, lo que incidirá en el fortalecimiento del tejido social y el incremento del capital social.

4.9. LOS SUBSISTEMAS DEL SPAC

El Sistema de Participación y Activación Ciudadana, contará con cuatro subsistemas conformados por procesos, que no debe ser analizados de manera lineal, pues mantiene la característica de flexibilidad y retroalimentación constante, al igual que el ciclo de la política pública que no es rígido y cuya secuencia puede ser analizada de manera más circular.

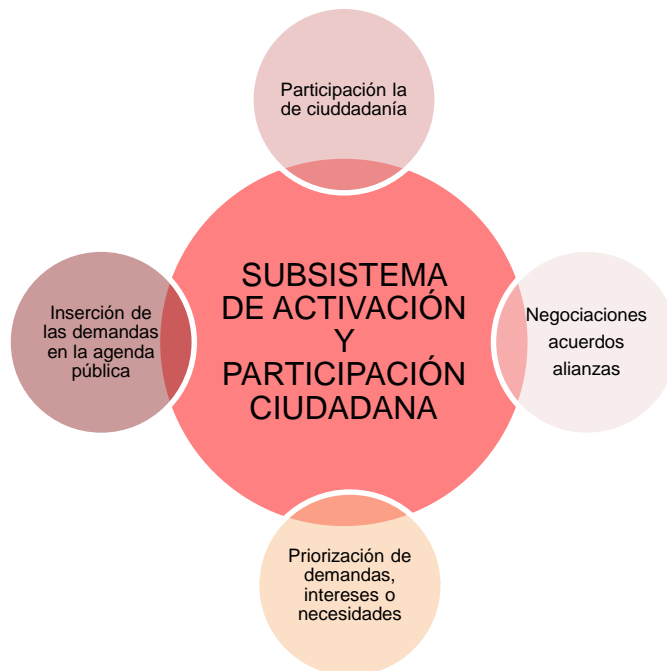
1. **Subsistema de Activación Y Participación Ciudadana.** -Este subsistema corresponde a las fases primera y segunda de la construcción de una política pública: Identificación del problema (priorización) y formulación de soluciones, respectivamente. Comprende todo lo que tiene que ver con la actoría ciudadana: el interés social en la participación ciudadana, sus formas organizativas, sus niveles de fortalecimiento y los niveles de injerencia sobre la construcción de la agenda pública.

Este subsistema es el corazón de la propuesta, es el componente político, es el centro de las negociaciones para arribar a acuerdos. Una administración pública no puede tratar ni solucionar “todos los problemas del territorio” en un solo espacio ni de una sola vez. El

hecho de priorizar cruza por la capacidad de conciliar, ceder, o argumentar de cada organización. Al haber cientos de intereses en juego, es necesario contar con pautas que permitan acuerdos, los mismos que pueden ser a corto, mediano o largo plazo. La idea principal sería que los actores sientan que su demanda está en la agenda del gobierno local y que su resolución se dará, tarde o temprano.

Dentro de este proceso tienen lugar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana que se dan al interior del GAD provincial: asambleas, parlamentos, uso de la silla vacía, iniciativas normativas, consultas populares...etc. El aspecto más importante de este proceso es, sin duda, la generación de acuerdos entre ciudadanía, y actores técnicos y políticos del GAD. Estos acuerdos que se basan en las necesidades de la población, serán llevados al momento de la planificación participativa para definir su viabilidad técnica y política. Es necesario aclarar que estos acuerdos llegarán a ser tales siempre y cuando se tenga una noción de viabilidad, para en un segundo momento solamente definir momentos de planificación, recursos económicos, etc.

Figura 6. Subsistema de activación y participación ciudadana



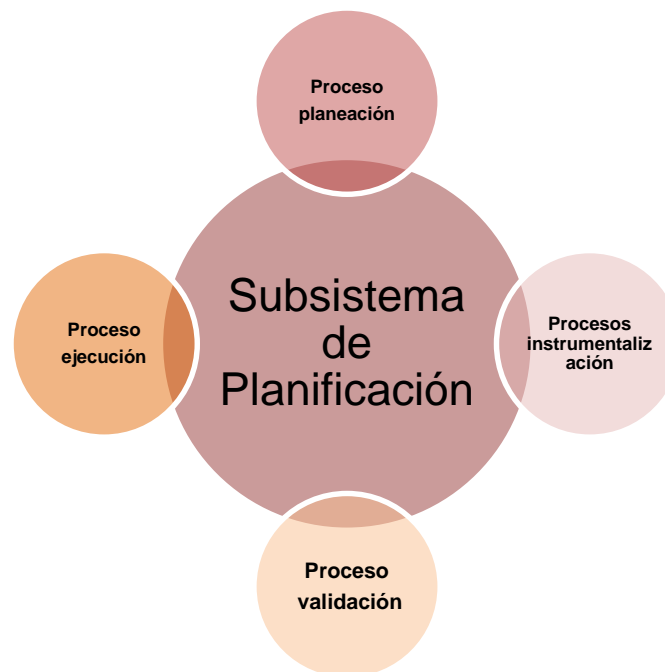
Elaborado por: Jessica Vanegas

- 2. Subsistema de Planificación Participativa:** Este subsistema se corresponde con la toma de decisiones e implementación, es el componente técnico administrativo del sistema. Dentro de este subsistema se realizan los pasos técnicos con respecto a la viabilidad de las propuestas y se pone de manifiesto la voluntad política para dar lugar a las aspiraciones ciudadanas, incorporándolas en la definición de la agenda pública. Este subsistema implica cuatro procesos:
- a) *Proceso de planeación:* En este momento se analiza con detenimiento la viabilidad técnica y política de las propuestas generadas participativamente en las asambleas y parlamentos, y demás mecanismos de participación. Se definen plazos, recursos y posibles vínculos y articulaciones con otros niveles de gobierno u otros actores, para dar lugar a las propuestas.
 - b) *Proceso de instrumentalización:* Con los insumos antes generados, se procede al procesamiento de las propuestas y datos obtenidos por el GAD provincial para la instrumentalización de las mismas. Se desarrollarán los instrumentos de política pública tales como: presupuestos participativos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, planes sectoriales, agendas, planes estratégicos, planes operativos anuales, etc. Esta labor implica el desarrollo de una estrategia global y políticas generales; en cada política se definirán programas específicos y procedimientos particulares. El proceso de instrumentalización ofrece un medio a los administradores y a las organizaciones para enfrentar los cambios en su medio ambiente. El ritmo acelerado del cambio en los factores políticos, tecnológicos, económicos y otros, demanda una atención permanente a la estrategia de reformulación.
 - c) *Proceso de validación:* Si bien la participación ciudadana se visibiliza en el subsistema de activación ciudadana, la cualidad más importante del sistema de participación es trascenderla y llevarla a este momento: la validación. Luego del desarrollo técnico de las propuestas es necesario que sea la misma ciudadanía que participó en el primer momento, quien valide el *resultado final*. Para este proceso se prevé el desarrollo de talleres de validación con los representantes o veedores que

se designen en las asambleas y parlamentos, y con los integrantes de la Mesa Consultiva de Participación y Activación Ciudadana.

- d) *Proceso de ejecución:* Este es el momento de poner en marcha los instrumentos. En esta tarea, el ejecutor es el GAD provincial y sus aliados (otros niveles de gobierno, comunidades que apoyan con mingas, por ejemplo, las contrapartes...etc.). La ciudadanía, sin embargo, tiene un papel veedor, para lo cual el GAD deberá abrir canales de comunicación eficientes y eficaces que denoten la transparencia y celeridad con la que se están llevando a cabo los proyectos. Uno de estos canales es el sistema de seguimiento y evaluación abierto a la ciudadanía en donde se visibilicen a través de indicadores, los avances de los acuerdos.

Figura 7. Subsistema de planificación participativa



Elaborado por: Jessica Vanegas

3. **Subsistema Organizacional:** este es el componente tecno/político del sistema y en él se definirán los procesos, los métodos, y las metodologías más adecuadas para activar una participación libre y plena de parte de la ciudadanía para incidir en las decisiones de su autoridad local.

En este subsistema se encuentra la **Mesa Consultiva de Participación y Activación Ciudadana** integrada por dirigentes ciudadanos de los diversos sectores y empleados del gobierno local. Su elección deberá ser por votación popular y de acuerdo a las reglas que se definan en la ordenanza correspondiente y su reglamento. El rol de dicha mesa es la de asesorar al **Área de Participación y Activación Ciudadana**, que también forma parte de este subsistema, para lograr los consensos y/o la validación de las pautas específicas de acción y orientación de políticas públicas, así como dar las pautas para mejorar los procesos participativos de la ciudadanía.

Para llevar adelante un proceso cuyos objetivos son ambiciosos, es preciso que el Área de Participación y Acción Ciudadana tome en cuenta al menos los siguientes aspectos para cumplir con su rol de organizador, convocador e implementador de los procesos participativos:

- 1) *Quiénes participarán* en el proceso de presupuesto participativo.- En esta fase se deberá decidir si la participación es cualificada o si en los espacios participaran inclusive los y las ciudadanas interesados/as en hacerlo a título personal en una clara demostración de sus deberes cívicos; puede incluirse o considerarse la participación solo de las organizaciones sociales debidamente registradas o dejar una participación abierta a todos y todas, sociedad civil organizada o no, sociedad empresarial, estado y sus instituciones. Esta definición es muy importante para saber cuan incluyente es la participación.

Podemos distinguir cuatro actores diferenciados que interactúan entre sí a lo largo del proceso del Presupuesto Participativo:

- Dirigentes y responsables políticos (nivel político y de gobierno).
 - Personal técnico de la administración del gobierno local (nivel técnico).
 - Asociaciones y colectivos (nivel asociativo).
 - Población no asociada (base social).
- 2) *Cómo interactúan*, intercambian información y toman decisiones los participantes. Es importante definir con claridad el tema del presupuesto, pero para ello es preciso entregar información completa, clara y suficiente; además será necesario realizar

un gran esfuerzo pedagógico que permita transmitir la información oficial de manera adecuada para garantizar que todos y todas incorporen esos elementos en sus discursos analíticos y en sus propuestas que deberán contar con sus propias reflexiones y preferencias; por fin es importante definir la metodología de la participación que garantice, no solo una que otra propuesta o pensamiento retórico, sino que provoque el análisis responsable sobre el tema para tomar decisiones claras y convenientes para todos y todas. La otra cara de la medalla es contar con participantes que se limitarán a escuchar u observar un monólogo que legitimará, quiera o no, conozca o no, decisiones previamente tomadas y presentadas como resoluciones en el seno de los espacios participativos.

- 3) *Cómo se tomarán o elaborarán las decisiones y los acuerdos.*- Básicamente esta pregunta se responde apelando al mecanismo de la votación (mayoría, simple mayoría, mayoría absoluta; del quórum, etc.), sin embargo, es preciso comprender que el mecanismo más legítimo es el consenso, cosa que se logrará si se tienen la paciencia suficiente y la metodología adecuada que permita a unos callar para que los asambleístas provinciales o cantonales hablen.
- 4) *Para qué se participa.*- La respuesta es directamente proporcional a la voluntad política de las autoridades: se participa para generar un impacto positivo en los procesos organizativos de la provincia y lograr un co-gobierno con equilibrio; solamente para escuchar y decidir de todas formas desde los intereses de la autoridad; para cumplir con los formulismos y obligaciones, que respecto de la participación, imponen las leyes; o para potenciar aquellos presupuestos participativos en los cuales los participantes disponen de la influencia suficiente como para tomar decisiones vinculantes para la puesta en marcha o la concreción de políticas públicas. El siguiente grado de influencia residiría ya más allá del mero hecho de disponer de capacidad de decisión, y se traduce en la creación de mecanismos que permitan conjuntamente a participantes e instituciones gestionar la forma en que se desarrollan las políticas públicas fruto del proceso participativo, así como establecer una vigilancia del cumplimiento de estos acuerdos.

A cargo del **Área de Activación y Participación** ciudadana del gobierno local estarán los siguientes procesos, que contarán siempre con la asesoría de la Mesa Consultiva:

- a) *Proceso formativo*: Si bien el GAD provincial reconoce las formas organizativas existentes con respecto a la participación ciudadana, es necesario reconocer también los vacíos con respecto a liderazgo social existentes. El valor de la organización social es enorme y sin ella es imposible contar con una planificación participativa real, de ahí que la gestión pública no puede ni debe incidir sobre la organización pues no puede ser juez y parte, pero sí debe procurar los recursos suficientes para su devenir, impulsando escuelas de formación ciudadana focalizadas en las localidades en donde se encuentran estos vacíos.
- b) *Proceso organizativo*: Este proceso tiene que ver con el nivel de madurez política de las organizaciones sociales, de los liderazgos territoriales y a su vez, de la capacidad técnica y de apertura de los equipos técnicos y políticos del GAD provincial para hacer frente a la vinculación ciudadana. El GAD deberá contar con una participación cualificada que permita esta vinculación circular de la que hablamos al referirnos al ciclo de la política pública. En este proceso se definen formas de alcanzar un fortalecimiento organizativo adecuado tanto para los actores territoriales, cuanto para la administración pública provincial. Este proceso también hace referencia a los niveles de preparación que se requieren por parte del GAD para el desarrollo de espacios participativos, se deben contemplar mecanismos adecuados de comunicación, información y formación continua. En materia logística, la acreditación, así como las formas y procesos para participar y tomar resoluciones, serán debidamente establecidas en la ordenanza y el reglamento respectivo.
- c) *Proceso de Información y Comunicación*: los mecanismos de comunicación e información forman parte de la responsabilidad de esta área institucional y pueden ser virtuales y/o reales. Los mecanismos virtuales que son el internet, redes sociales, mensajes de texto, etc.; y los mecanismos reales que son aquellos que nos permiten entregar la información o hacer la comunicación de manera personal o directa: por ejemplo, reuniones, folletos, llamadas telefónicas, etc. Para la aplicación de cada mecanismo deberá definirse previamente la estrategia comunicacional, eso amerita reconocer varias cuestiones: el tipo de asamblea o parlamento; el número de parlamentarios o asambleístas; el tema a tratarse, el contenido de los temas a tratarse, el orden del día, la importancia política, social o cultural del espacio de participación, los documentos a entregarse previamente, la

demanda logística, etc. Cada espacio participativo, deberá contar con su estrategia comunicacional e informativa previa, que permita y garantice la mejor participación cuantitativa y cualitativa de la gente. Para activar estos mecanismos, y aplicar la tecnología o estrategia concreta, es necesario contar con una base de datos que nos permita conocer y actualizar de manera permanente, los nombres, ubicación, teléfono, dirección de quienes son parte de las asambleas y los parlamentos. Identificar sus nichos organizativos, sus intereses, propuestas y demandas de capacitación e información. El éxito de la convocatoria, por ejemplo, cruza por la posibilidad de mantener de manera permanente y sistemática el contacto con quienes son parte de estos espacios de participación ciudadana a través de talleres, encuentros, reuniones, etc., para llevar adelante formación, capacitación o información. No hay que olvidar que el producto (output) del Sistema debe responder a la demanda de las y los ciudadanos. La convocatoria para preparar los encuentros asamblearios y parlamentarios, será más sencilla y exitosa si los y las representantes establecen planes de trabajo conjunto con el GAD en los temas que demanden, desde sus realidades.

Por otra parte, el Área de Participación y Activación Ciudadana, deberá ser lo suficientemente solvente en cuanto al personal y a los recursos, de tal forma que se pueda responder a las demandas de los sectores que se involucran en los espacios de participación y de la población en general y a las demandas de la propia Institución.

El área deberá estar al mismo nivel jerárquico que las otras áreas (administrativas o financieras) del GAD, de ello dependerá que las políticas públicas y los procesos de intervención garanticen la presencia y aporte de la ciudadanía y se logre el co-gobierno que se desea para la gobernabilidad y la gobernanza de la Provincia. El área de participación deberá contar con al menos tres sub-áreas: la de coordinación; la de promoción y la tecnológica.

Esta área juega un papel central en la determinación de objetivos, planeación, diseño de la organización, control de actividades y en la relación de la organización con su medio ambiente, por ello es importante contar con personal de alto y adecuado perfil. El o la coordinadora deberá tener conocimientos sobre educación popular, desarrollo local, administración, elaboración, planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de

proyectos, investigación y sistematización; su experiencia debe estar ligada a estos conocimientos específicos.

Los y las promotoras deberán tener conocimiento y experiencia en cualquiera de estas áreas definidas para la coordinación y además una especial vocación para trabajar en equipo y por la gente. De ello dependerá que la participación sea legítima y forme parte de la realidad social de la Provincia. Los promotores y las promotoras son básicos para el trabajo del área; de ellos y de ellas depende la calidad de la participación y el nivel de la activación ciudadana. La recomendación es que los profesionales del área tengan preparación y experiencia en trabajo comunitario, con organizaciones y manejen herramientas y principios de las escuelas de promoción social para el desarrollo con el enfoque de “aprender haciendo” propuesto por Freire. Es preciso realizar un trabajo adecuado con los promotores y el personal del área a fin de estructurar *un equipo* capaz de trabajar con ética, con mística y sobre todo con conceptos y herramientas homogéneas, más allá de que cada uno o cada una de las promotoras, las innove para garantizar los resultados esperados.

El personal encargado de elaborar los cuadros, las tablas dinámicas, las bases de datos y las líneas base, deberán tener conocimientos sociales, comunicacionales y ser ingenieros en sistemas o análogos, pues ellos serán responsables de manejar los sistemas tecnológicos necesarios para el seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos, así como las bases de datos y las herramientas de comunicación para potenciar la participación. Al interior del área deberá garantizarse espacios de reflexión, análisis, planificación, ejecución, seguimiento monitoreo y evaluación de las actividades.

Para cada una de estas fases de la intervención se deberán diseñar herramientas e indicadores para medir eficiencia, efectividad resultados e impacto. Estas mediciones permitirán brindar una adecuada y responsable rendición de cuentas - *cómo, para qué y por qué hemos participado-*; los números (indicadores cuantitativos) y el análisis (indicadores cualitativos), nos darán luces para saber si vale la pena la participación ciudadana y si se la está llevando adelante de forma efectiva y eficiente.

En esta área deberán definirse programas para potenciar *el liderazgo, la motivación y la comunicación*. El equipo debe estructurarse de tal forma que actúen con unidad de criterios con base en los principios democráticos, de equidad y para la igualdad. Estos principios

deben aterrizar en la promoción social que ejecuten a fin de potenciar la participación social en la Provincia.

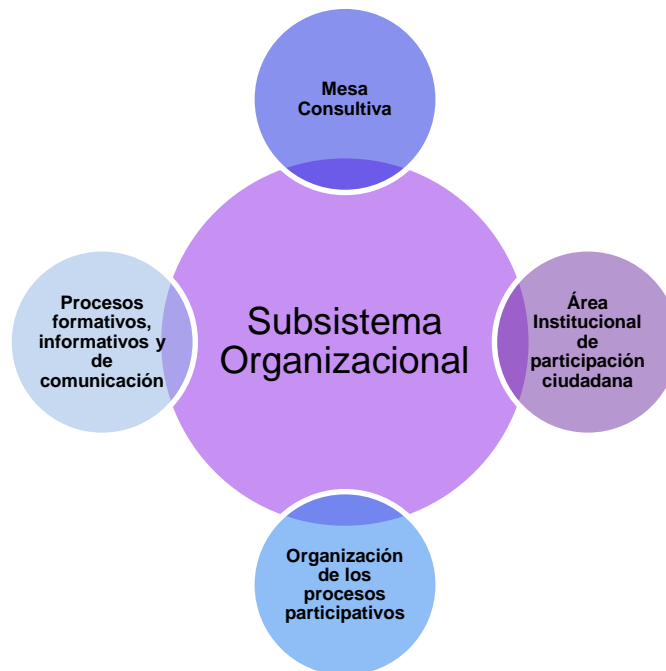
Con respecto al procedimiento que el GAD Provincial debe procurar, es necesario puntualizar sobre la particularidad de la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo. A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en el doble sentido de que la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que esta puede ser conocida y fiscalizada por los y las ciudadanas. Se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que, el administrado debe conocer para no caer en la indefensión.

Los sistemas basados en reglas trabajan mediante la aplicación de las reglas, comparación de resultados y aplicación de las nuevas reglas basadas en la situación modificada. La normativa nacional y la normativa local son las guías para establecer de manera clara y simple, los procedimientos que deberán seguirse para garantizar la participación en el territorio.

La base Tecnológica del Área de Participación es la clave para el seguimiento y la institucionalización del sistema y está referida a los conocimientos necesarios para el desarrollo de las tareas. La tecnología para garantizar la participación contempla la necesidad de contar con un programa que permita alimentar y actualizar algunos datos importantes: datos sobre los/as asambleístas, parlamentarios y la información suficiente para garantizar la comunicación de manera rápida y eficiente desde y con el GAD; mapeo de actores con los datos que identifiquen y caractericen a cada organización (social, no gubernamental, cultural, política o empresarial); base de datos de las necesidades de la población y de los sectores de cada territorio que se hayan evidenciado en el seno de los espacios participativos; un sistema de seguimiento con indicadores de acuerdo a las resoluciones tomadas en el seno de las asambleas y parlamentos a fin de evaluar los resultados y el impacto, no solo de la participación, sino de las políticas elaboradas y ejecutadas en los territorios de acuerdo al mandato de la ciudadanía.

Esta tecnología, que implica base de datos posibles de actualizar y alimentar, debe incorporar tecnología que permita una comunicación eficiente y la alimentación de los indicadores para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación permanente. El perfil de quienes estén involucrados en el núcleo del sistema desde la tecnología, debe garantizar el análisis serio y objetivo de los datos de la realidad de cada territorio.

Figura 8. Subsistema organizacional

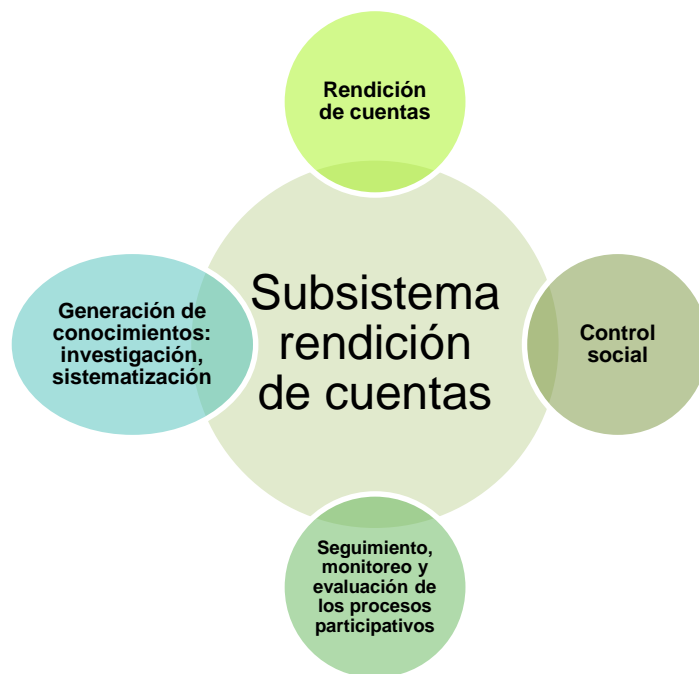


Elaborado por: Jessica Vanegas

- 4. Subsistema de Rendición de Cuentas y Control Social:** Este subsistema va de la mano con la evaluación. Para este subsistema se han identificado dos procesos:
- Proceso de transparencia:* El GAD provincial generará un sistema de seguimiento y evaluación con respecto al Sistema de Activación y Participación Ciudadana Provincial que evalúe los niveles de vinculación ciudadana y el seguimiento a acuerdos de la planificación participativa. Se deben realizar, además, reuniones y talleres con veedores ad hoc y con los integrantes de la Mesa de Participación y Activación Ciudadana, para transparentar los procesos que se han llevado a cabo.

- b) *Proceso de rendición de cuentas*: De manera previa a la realización de los eventos anuales de rendición de cuentas, es necesario que sean los veedores ciudadanos y los integrantes de la Mesa de Participación y Activación Ciudadana, quienes realicen su rendición de cuentas a la Asamblea Ciudadana Provincial. Para ello, deberán hacer un recuento de su participación, resaltando aspectos positivos, cuellos de botella y desafíos para la ciudadanía en este cometido. De igual manera, el GAD provincial, a través de la máxima autoridad, deberá realizar la rendición de cuentas anual que haga énfasis en las experiencias sobre los procesos participativos vividos por la administración.

Figura 9. Subsistema de rendición de cuentas



Elaborado por: Jessica Vanegas

El Sistema de Participación y Activación Ciudadana de la provincia del Azuay, tiene el reto de dinamizar procesos educativos para los actores del desarrollo que se ven involucrados en él. Es por ello que la sostenibilidad de este proceso cruza por hacer constar en los planes de la Prefectura el presupuesto para garantizar *“la formación, información y capacitación de los y las asambleístas y parlamentarios/os”* y con ello mantener la organización del grupo. De esta forma se garantiza, no solo la articulación permanente, también se impulsa

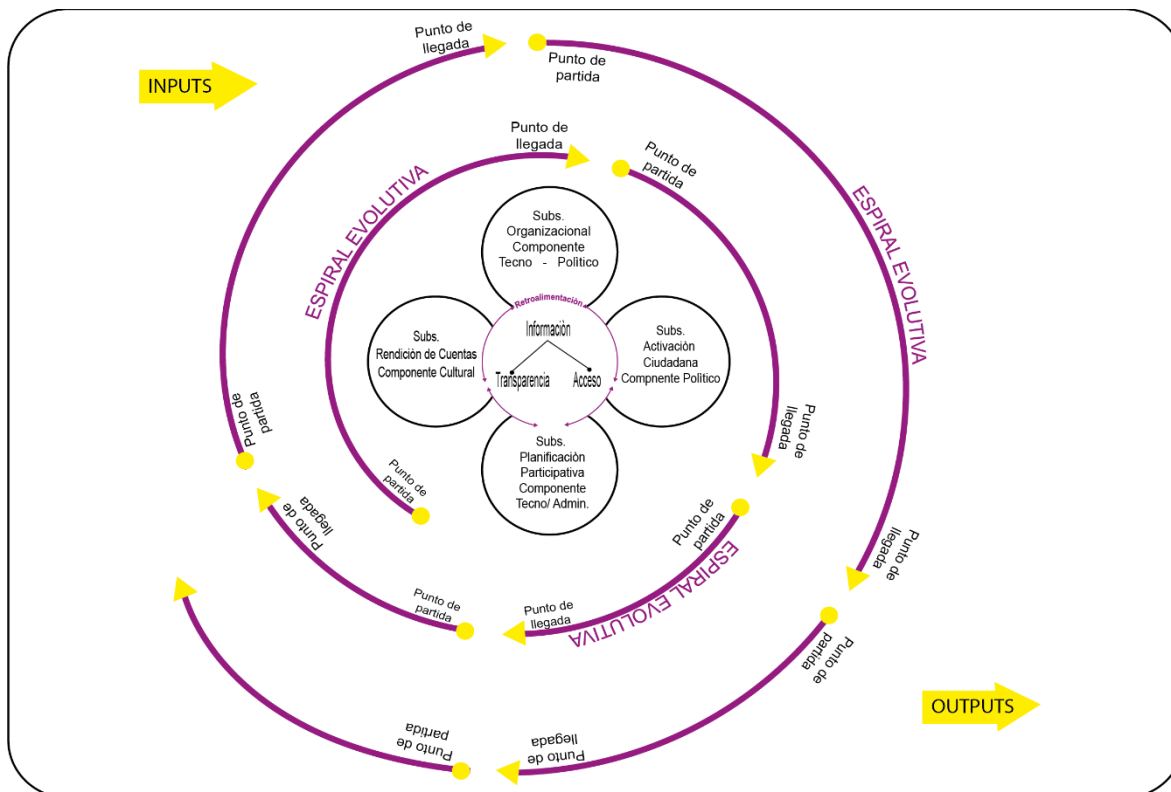
la formación del pensamiento crítico y el conocimiento, lo que permite elevar la calidad de la participación ciudadana.

Cada punto de llegada en este proceso de participación ciudadana impulsada por el sistema, se convierte en el nuevo punto de partida desde el cual se dinamizarán nuevos y mejores procesos que incidirán en una mejor gobernanza. De esta forma se evita los círculos viciosos e inútiles y se despliega una espiral evolutiva que solo es posible identificar si se lleva un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de forma ordenada. Los datos de este sistema de seguimiento nos permitirán reflexionar sobre las prácticas y generar nuevos conocimientos para perfeccionarlas.

El trabajo desde el involucramiento, la formación, la deliberación, la generación de instrumentos, hasta su respectiva evaluación, coinciden con la emergencia de una cultura de planificación participativa que nos lleva a un nuevo estadio de conciencia social, tal como lo promueve la Democracia para la Convivencia.

Una de las bondades de este Sistema es que involucra tanto el derecho a la participación, cuanto a la participación vista también como un deber ciudadano. En este marco de integralidad, es necesario señalar la importancia de la estructura del sistema como un todo holístico y el acoplamiento de sus componentes como un mecanismo que asegura la estabilidad del Sistema. Esto se confirma mediante los controles evaluativos que permiten la retroalimentación. Para asegurar que el Sistema de Activación y Participación Ciudadana funcione como tal es preciso comprobar, si la eliminación de un elemento descompone el sistema, si el conjunto refuerza la función de los elementos aislados y si el rendimiento es realmente superior.

Si del Sistema eliminamos cualquiera de los elementos, esto es inputs, outputs, subsistemas con sus procesos, el modelo no tendría sentido ninguno, debido a que cada elemento está concebido y funciona en articulación con los otros elementos; los elementos del modelo se refuerzan entre sí debido a que cada uno cumple un rol y tienen una misión específica para darle sentido y funcionalidad; y por fin el rendimiento de cada elemento es superior en este contexto sistémico, obteniendo como resultado un modelo cuyas partes son superadas por el todo en cuanto a procesos, y resultados.



Fuente: Elaboración propia

Figura 10 Sistema de Activación y Participación Ciudadana

No debemos perder de vista que un sistema de participación social debe ser lo suficientemente flexible como para incluir y aplicar las diversas formas de participación dinamizadas por la cultura societal local, que se evidencia en los procesos de las diferentes estructuras organizacionales como las de mujeres (feministas y no feministas), pueblos y nacionalidades, jóvenes, comunidad LGBTI, personas de la tercera edad, campesinos, habitantes de barrios urbanos y zonas rurales, personas con discapacidad, etc.

La mesa consultiva, es el espacio de asesoría y creación de metodologías para garantizar que el sistema de participación estructurado por el estado (ya sea nacional o Local) procese las diversas formas de participación insertas de forma natural en la sociedad, a fin de identificar y priorizar las demandas y las necesidades de la forma más legítima posible. Por ejemplo, las asambleas de las comunas indígenas tienen sus metodologías participativas propias de sus lógicas históricas.

Sin embargo, el sistema es solo un espacio abierto para la participación desde la institucionalidad pública, pero ello no obsta para que la institucionalidad forme parte de los procesos de identificación de las necesidades y soluciones de los pueblos y nacionalidades o cualquier sector social, desde sus propias lógicas y desde sus propios espacios. La institucionalidad pública convoca a la participación, pero también se inserta en los espacios a los que es convocada. Desde esta dinámica, los resultados se procesan en el sistema participativo público para ejecutarlos, monitorearlos y evaluarlos, pero en el seno de una institucionalidad pública cuya misión concreta, es la de mejorar la calidad de vida de la población.

Un sistema Participativo impulsado por el estado debe ser retroalimentado de forma permanente, lo cual garantizará el perfeccionamiento del sistema, de su funcionamiento y de las prácticas participativas en territorio.

En la actualidad uno de los retos más importantes y novedosos en un sistema de participación social, es el de como involucrar a los y las jóvenes (Millennials, Centenials y los nativos digitales). Hoy por hoy estamos viviendo un mundo en el cual priman dos realidades, la terrenal y la del ciberespacio. La nueva realidad, permite que el acceso a la información sea democrática e infinita, por lo tanto, la dinámica mental de los ciudadanos jóvenes, es de revisión visual y de menos análisis, peor aún de análisis sistémico u holístico, por eso priman las causas, porque los sistemas tecnológicos guardan los intereses que la persona busca desde su móvil, computadora o tablet. Pero también la tecnología acercó a las personas; la juventud particularmente se comunica y socializa a través de una variable tecnológica como son las redes sociales. “Los jóvenes pueden reunirse o comunicarse todo el tiempo con personas (Una o 500) en cualquier lugar del planeta o con gente de su barrio de manera inmediata y con la misma facilidad”. La tecnología los ha unido, porque les ha permitido una más amplia comunicación. Claro el argumento de las personas Mayores, que no están en la nueva realidad, es que dónde queda la relación personal, el tú y yo, pues esa forma tradicional ya no funciona, existen nuevos códigos y estos están en el ciberespacio.

Por lo tanto, en un sistema de participación social promovido desde el sector público estatal, para que involucre a la juventud, se han hecho varios planteamientos desde estas nuevas condiciones y contextos y uno de esos planteamientos es precisamente el que está definiendo y desarrollando el Ing. Paúl Carrasco con base en la experiencia de su

administración, pero también desde su nueva etapa en la que está aprendiendo a comunicar desde las redes sociales.

En una entrevista realizada a partir de las recomendaciones que para esta tesis hicieran las lectoras, Carrasco señaló que la nueva forma de participación debe insertarse en la renovación humana que pasa por la edad y por los nuevos conceptos mentales, y está ligada a la renovación tecnológica, dos elementos que marcan una nueva realidad, la cual es entendida y manejada fundamentalmente por la juventud, que es un sector de la población que se renueva de manera constante y rápida, al mismo ritmo de la tecnología; además es una población que se maneja con lógicas particulares ágiles, focalizadas y eminentemente visuales. Su visión de la realidad no es integral ni es integradora, “tienen una forma de ver la vida diferente y en parcelas”, su interés por la lectura es reducido (los datos los tienen en cualquier navegador) y su capacidad de atención y concentración es fuerte y activa pero muy sintética. La participación de los y las jóvenes cruza por la posibilidad de garantizarles acceso a la información y con ella reflexión social, a través de productos comunicacionales precisos e interesantes, que generen tráfico a cuentas ciberespaciales y también enganche y reacciones de fidelidad, colocados en las redes sociales con la intención de conocer sus reacciones y opiniones sobre temas concretos.

Carrasco señala, por tanto, que el sistema estatal para garantizar la participación de la juventud, atraviesa por construir “procesos de causas permanentes” y para ello señala 7 claves procesales:

1. Tener un pull de influencers o socialmedias, que coloquen en sus redes temas para la reflexión, que sean innovadores, atractivos visualmente, divertidos y muestren la realidad.
2. Crear un algoritmo que recoja las causas que son de interés de los y las jóvenes. Este proceso tecnológico debe ser montado por la unidad de gobierno estatal (ya sea sola o en alianza con el sector privado) que permita sistematizar los intereses, ofertas y demandas de la población juvenil y porque no, de la niñez, en las discusiones puestas por los influencers locales, un algoritmo que recoja las diferentes reacciones generadas por los temas postulados sobre la realidad cotidiana de lo micro-local y local.
3. Elaborar con estas causas generadas y sistematizadas desde la oferta y demanda juvenil, una base de datos que determinará la realidad del territorio desde el ciberespacio.

4. Sobre los resultados de la base de datos, se debe desarrollar, con personal profesional especializado, el análisis y las reflexiones que permitan conocer a profundidad las ofertas y demandas, con reflexión de causa-efecto.
5. Aplicar un algoritmo que permita reconocer y recoger las soluciones que desde las redes y sobre la plataforma de causa-efecto, proponen los y las jóvenes.
6. Se dinamiza con estos datos una suerte de votación digital para priorizar causas y soluciones.
7. Con los datos y las prioridades, los técnicos de la institucionalidad local o nacional, elaboran la planificación para crear los planes de gobierno.
- 8.- Estos procesos implican constituir territorios inteligentes, pero con concepto de influencers sociales, es decir Ciudades influencers en sí mismas.

El éxito de este sistema virtual recae en la posibilidad de que pueda ser construido visualmente y ello implica una buena dosis de creatividad.

Esta propuesta para garantizar la participación de los y las jóvenes “en tiempos de redes”, no descarta de ninguna forma la aplicación del sistema para una participación presencial que se aplicaría de forma más natural a las personas mayores de 40 o 50 años que siempre preferirán “la vieja escuela”. (Carpio, 2022)

5. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE ACTIVACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia son conceptos inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos, dispersos y divergentes centros de poder. El carácter interdependiente de los problemas y de los actores conlleva a superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales. Es necesario reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención comunitaria, articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales.

La incorporación profesional en la implantación y gestión de mecanismos de participación ciudadana desde una perspectiva cooperadora, sinérgica e inclusiva favorecerá una gobernanza orientada al desarrollo local, a la vez que a la integración social de minorías con insuficiente representación y/o en procesos de exclusión.

Además de enfocar la participación desde este sentido democrático, es importante medirla y evaluarla para ajustar y perfeccionar las herramientas conceptuales y las herramientas metodológicas; los ajustes nos permiten perfeccionar las prácticas y desenvolver procesos cada vez más amplios e incluyentes en *un camino que nos conduce a la re-evolución social y a una nueva consciencia humanista que nos permitirá “ser y hacer” desde una nueva inteligencia personal y colectiva, en la que el respeto a los derechos humanos será incondicional*” (Carrasco, 2017).

Es necesario que el Sistema de Activación y Participación Ciudadana se mantenga vivo y que sus preceptos e instrumentos estén en constante monitoreo y evaluación.

Un sistema de monitoreo y evaluación nos permite medir avances, retrocesos, cuellos de botella y puntos de apalancamiento para impulsar estrategias sobre los objetivos deseados. El sistema de seguimiento que se plantea a continuación, incluye una serie de indicadores desarrollados de manera específica para el sistema. Se evaluarán inputs, outputs, eje transversal y subsistemas con sus respectivos procesos. La idea principal del sistema es que se vaya alimentando de indicadores que serán comparados con el tiempo.

Periodicidad de evaluación: Se requiere que los indicadores sean analizados de manera semestral, dada la importancia de un manejo de información actualizada sobre los procesos. Los primeros datos, se asumirán como línea de base y los siguientes serán su continuación y podrán ser comparados para determinar los niveles de eficiencia, eficacia, e impacto sobre las acciones emprendidas por los GAD's en materia de participación ciudadana. Es necesario aclarar que cada indicador tiene su periodo de análisis y será el equipo encargado de los procesos participativos de los gobiernos locales el que se encargue de determinar su temporalidad y dar lugar a su periódica evaluación dependiendo de la naturaleza del indicador y de las necesidades ciudadanas e institucionales respecto al mismo.

Batería de Indicadores: en el anexo 5 se presenta la Matriz de indicadores generados para la evaluación del Sistema. Se presentan los componentes que han sido diseñados para el SAPC (Inputs, eje transversal, sistemas, outputs), además de sus respectivos procesos, dimensiones, qué aspectos deseamos medir, los indicadores y las herramientas necesarias para la producción de datos, que vuelven a ser insumos básicos de entrada para el próximo

sistema de participación y activación ciudadana que se aplique, a fin de garantizar la retroalimentación permanente y eficaz.

Por otra parte, es preciso contar con herramientas que nos permitan identificar aquellos procesos o experiencias desde las cuales se puede generar conocimiento que sirvan para el perfeccionamiento de las prácticas de participación: la investigación de los fenómenos sociales presentes y la sistematización de experiencias son mecanismos que deben desarrollarse de forma intencionada en cada proceso o ciclo de participación. En el último anexo podemos observar un ejemplo de ficha para sistematizar experiencias que pueden ser aplicadas en cada proceso participativo para recoger la información y los datos suficientes que permitan reflexionar sobre las prácticas participativas en los territorios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

- El sistema planteado para impulsar la participación ciudadana en un territorio concreto, es una propuesta que deberá adecuarse a las realidades y a las experiencias de cada lugar. Lo importante es identificar las formas participativas locales para adecuar el sistema a sus condiciones culturales propias. La teoría de sistemas ayudará a concretar estas participaciones dentro de una lógica más incluyente y sobre todo relacionada. Por otra parte, es preciso ubicar el límite de la propuesta que se basa en el marco de las funciones y atribuciones del gobierno provincial como gobierno local y autónomo. Es este espacio de gobierno el que convoca porque es de su competencia hacerlo, sin embargo, esto no obsta para que el gobierno local forme parte de un sistema de participación diferente que surge de otras realidades de la sociedad civil.
- La Participación alimenta y perfecciona la democracia y su institucionalidad, de hecho la democracia exige la participación ciudadana para consolidarse como tal, pues no es suficiente contar con un estado de derecho, participar cada cierto tiempo en elecciones, contar con un sistema de partidos políticos o mantener la separación e independencia de los poderes públicos; para mejorar la calidad democrática de las instituciones es preciso mejorar la calidad democrática de la sociedad a través de claras y efectivas políticas de participación ciudadana que “acerquen” o conecten a representantes y representados en lo público y en lo privado, así como en lo social y ciudadano.

- El elemento ético de la participación exige que cualquier mecanismo que se aplique para promocionarla, sea lo suficientemente efectivo y eficiente para garantizar el reconocimiento del “otro o la otra” como un “igual”, es decir como un ser humano diferente pero igualmente valioso como cualquiera otro.
- Contar con mecanismos de participación ciudadana eficientes, dinamiza procesos que en sí mismos son ejercicios de aprendizaje que forjan nuevos imaginarios sociales y personales con relación a la corresponsabilidad de la ciudadanía en el desarrollo y el progreso de los territorios. Los procesos participativos son instrumentos importantes y necesarios para favorecer la fase deliberativa y el contraste de perspectivas diferentes, antes de tomar una decisión sobre ciertos temas de interés público. De ahí la importancia también de diseñar procesos de participación, de calidad, en función del problema o situación a abordar. Teniendo claro, eso sí, que los procesos participativos por sí solos no hacen la participación ciudadana.
- La participación ciudadana es el corazón de una democracia directa, por ello es urgente e importante, mejorar la regulación de las iniciativas que apoyen y promuevan los mecanismos participativos. Un gobierno (local o nacional) eficaz se caracteriza por impulsar nuevas y viejas formas de abordar las políticas públicas con y desde la participación ciudadana. Pasamos del concepto “gobierno” al concepto “*gobernanza*” para poner énfasis en la función relacional de los responsables políticos, en la necesidad inaplazable de tejer redes de debate y resolución de conflictos para buscar las soluciones más adecuadas a las complejas demandas e intereses de los diversos sectores poblacionales ubicados en un territorio concreto.
- La participación ciudadana nace en la voluntad política de las autoridades que deciden aplicar las leyes que apoyan la participación, pero también en la voluntad de los y las ciudadanas (organizados o no) que perciben e incorporan la necesidad de formar parte de las decisiones de sus propios proyectos colectivos y personales. Por ello la participación, en cualquiera de los mecanismos que la promueven, no se improvisa, pues el objetivo de producir la relación entre ciudadanía y la cosa pública; demanda instrumentos, medios, procesos, canales que lo permitan. La creación y la recreación de los medios que permitan esta relación dependerá en buena medida del compromiso de las autoridades por una parte y de la sociedad civil por otra, sin embargo, ese

compromiso no se genera espontáneamente, hay que crear las condiciones para que surja y se incorpore en la cultura del territorio.

- Desde el enfoque que nos plantea la Democracia para la Convivencia, la participación ciudadana no es sino la apuesta por un proyecto de gobierno (local o nacional) que, además de aportar calidad de vida a sus habitantes mediante la mejora de aspectos sustantivos (equipamientos, vivienda, espacio público, empleo, vialidad), lo haga mediante la incorporación de sus conciudadanos y conciudadanas a las políticas mismas con su participación; esta incorporación implica definir y aplicar los instrumentos y canales adecuados, donde un buen diseño relacional y educativo de los procesos participativos tiene una enorme importancia en la parte deliberativa de determinados temas. Sin embargo, es importante aclarar que cuando hablamos de participación ciudadana, hablamos de un “proceso”, es decir de una sucesión de momentos o acciones; y también hablamos de “participación” que supone que diferentes personas toman parte, se implican, debaten y proponen, no son personas que asisten al azar y tampoco su sola presencia es suficiente.
- La participación ciudadana que ha provocado el GAD provincial del Azuay es un elemento tecno político y ético que debe ser institucionalizado a fin de crear institucionalidad en el estado local, de tal forma que los futuros gobiernos locales, no cierren las puertas a este elemento significativo y significativo para el desarrollo local y lo potencien hasta lograr el co- gobierno que permita una sana gobernanza. Los procesos participativos no son lineales y presentan aspectos y hechos que no estaban previstos. Frente a esta incertidumbre, si bien es necesario proponer acciones planificadas (corto, mediano y largo plazo) para promover la educación, la información y la capacitación, es importante contar con algunas pautas metodológicas que nos permitan potenciar los procesos participativos. Sin embargo, estaremos de acuerdo con el hecho de que la institucionalización genera contradicciones, entre ellas la que se produce con el desgaste de las organizaciones (sobre todo de base) al tener que interactuar y enfrentarse a los gobiernos locales y a otros sectores de la sociedad; y de otra parte el posible distanciamiento con el proyecto inicial de la organización al tener que negociar sistemáticamente con otros sectores. Después de todo, deberemos comprender que en los procesos democráticos que son participativos, siempre algo se gana, pero también algo se pierde, y la brecha (profundidad) se medirá en función de

cuanto se ha ganado (o no) en el tema de nuevos y mayores derechos para las y los ciudadanos, dicho de otra forma, la participación será importante solo en la medida en la que contribuya a reconocer la dignidad de cada uno y de cada una de las ciudadanas que habitan un territorio.

- Es necesario que los indicadores que se han propuesto para medir el avance del proceso participativo, sean constantemente monitoreados y comparados en el tiempo. Su evolución nos dará luces sobre la participación en el Azuay, el rol de la ciudadanía, sus niveles de empoderamiento, las articulaciones necesarias entre el Gobierno Provincial y otros niveles de gobierno para la atención de necesidades y sobre todo el rol del mismo Gobierno Provincial en el impulso al ejercicio de los deberes y derechos ciudadanos. Los indicadores deberán diseñarse para garantizar el mejoramiento sistemático y sostenido de los procesos participativos: legitimidad, decisiones asociadas a resultados, coordinación, aprendizajes, fortalecimiento de actores...etc.
- El financiamiento que asegure la participación en las fases de diseño y todo lo implicado con el seguimiento y evaluación, es un indicador directo de la voluntad política de las autoridades para dinamizar procesos participativos. Es importante garantizar el presupuesto para llevar adelante dichos procesos que implican al menos: a) abrir espacios para la toma de decisiones (asambleas, parlamentos); b) abrir espacios para la convocatoria, información, capacitación y formación de quienes deberán participar en estos espacios; c) formar equipos internos y externos a fin de conciliar intereses institucionales y de la sociedad civil para definir las políticas de participación en el territorio. En general el Sistema de Participación y Activación Ciudadana es un proceso a corto, mediano y largo plazo, por ello es importante definir los hitos en un plan estratégico que permita conseguir los objetivos matrices y garantizar el financiamiento suficiente.
- En lo relativo al nivel institucional, es fundamental limitar una posible debilidad del proceso, esto es las garantías de los acuerdos alcanzados. Es necesario institucionalizar el modelo e impulsar en el tiempo la posibilidad de que las decisiones se vuelvan vinculantes para la administración pública, estas medidas pueden garantizar la sustentabilidad y la sostenibilidad de la participación desde el gobierno local. Es

necesario formalizar o legalizar los procesos para que no dependan de la sola voluntad de la autoridad de turno.

- Es por tanto necesario reconstruir la esfera pública, tanto política como técnicamente a fin de garantizar que esta necesidad democrática de la participación, atraviese la estructura organizativa del gobierno; que disponga de instituciones capaces de procesar el conflicto social sin negarlo, haciendo cada vez más transparentes sus orígenes en las asimetrías del poder y en los mecanismos de reconstrucción y transformación del tejido social; y que visibilice la interacción entre *política pública* y *acción pública*.
- Es fundamental que el reglamento u ordenanza sea elaborada con la participación de las partes, esto es la sociedad civil y la gubernamental, a fin de contar con reglas claras y consensuadas. Las discusiones anuales para modificar las reglas y ajustarlas a la realidad local permiten autorregular el proceso y conservar su dinámica creativa.
- Desde el ámbito de la planificación del proceso, cabe citar como recomendación la realización de diagnósticos o investigaciones participativas previas a la puesta en marcha del proceso. Dichos diagnósticos de participación ciudadana permiten generar una información útil para conocer con mayor detalle el estado de la participación ciudadana, la composición del tejido social, las principales líneas de necesidades expresadas por la ciudadanía, y en definitiva la dinámica y la lógica de funcionamiento de las redes sociales presentes en el territorio. En este sentido, estrategias metodológicas previas como la Investigación-Acción-Participativa, el Diagnóstico Participativo, o las diferentes técnicas grupales de planificación participativa, adquieren razón de ser en el contexto del diseño del proceso, sin olvidar los enfoques de género, cultural, ambiental, económico, etc., que proyectarán más luz en realidades que tendemos a homogenizar.
- Es necesario ligar estratégicamente los procesos participativos y la definición de las políticas públicas con algunas propuestas y compromisos internacionales a fin de no perder de vista las agendas mundiales que generan procesos que inciden de forma eficiente y más efectiva en las agendas nacionales, sobre todo en el tema de los derechos humanos, tal es el caso de los ODS, o las agendas de PNUD. De hecho, es recomendable que en cada gobierno local se defina un Plan Rector de Participación

Ciudadana que señale los andariveles por los que se transitará a la hora de tomar decisiones y definir políticas públicas territoriales.

- Los procesos participativos dinamizados en el período de Carrasco, mejoraron sin duda la gobernanza local debido a algunos factores que se pueden constatar: en la cantidad de espacios participativos que se ejecutaron sistemáticamente; en la calidad y cantidad de las propuestas asumidas en la planificación por parte de la institución y que pasaron a ser las políticas públicas locales priorizadas para cada administración; por la elaboración de herramientas que garantizaban la identificación de políticas públicas estratégicas y que aterrizaron en proyectos concretos; y sobre todo por los procesos participativos para definir y priorizar el presupuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- A. Naser V. Fideleff y J. Tognoli, V. F. (2020). *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*. Santiago: Naciones Unidas.
- Aguilar, R. (26 de 11 de 2019). La decadencia de la CONAIE. *Expreso*, pág. 1.
- Aravena, J. L. (Mayo de 2013). La participación ciudadana en las Estrategias Regionales de Desarrollo. *Estudio de casos de las regiones del Maule y Bío-Bío, Chile*. Barcelona, España: Javier León Aravena.
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 35.
- Carpio, P. C. (19 de Mayo de 2022). Participación social de los y las jóvenes. (J. Vanegas, Entrevistador)
- Carrasco, C. P. (2016). *Rompiendo Paradigmas Democracia Radical*. Cuenca.
- Carrasco, C. P. (Noviembre de 2017).
- Cathalifaud, A., & Francisco, M. y. (1998). *Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. Cinta de Moebio*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>
- Chac, M. C. (2002). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *SciELO*, 9 - 29.
- Cunill, G. N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: Nueva sociedad.

- Cuvi, J. (27 de 09 de 2018). El CPCCS tiene que desaparecer. *Ideas*, pág. 1.
- Eberhardt, M. L. (2015). Democracias representativas en crisis: Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Dialnet*, 83-106.
- Elster, J. (2001). La democracia deliberativa. *Gedisa*, 129 - 160.
- Espinosa, M. (2009). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UNA RELACIÓN SOCIO-ESTATAL ACOTADA POR LA CONCEPCIÓN DE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA. *SciELO - Andamios*, 71 - 109.
- Font, J. (2004). Participación individual: necesidad, dificultades y estrategias. *Redalyc.org*, 348.
- Francés Francisco, G. J., & otros, y. (2017). *PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: Guía metodológica para la implementación de un presupuesto participativo*. Quito.
- GPA, G. P. (2017). *Sistematización del Modelo de Participación Ciudadana*. Cuenca: Gobierno Provincial del Azuay.
- Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 93 - 112.
- Joel Torres y Yajaira Perez, U. C. (2019). El empoderamiento como resultante de la participación ciudadana y reafirmación del capital social. *Caribeña de Ciencias Sociales*.
- Kaufman. (2017). Introducción a los Sistemas y Tecnologías de Información. *TECNODIGITAL*, 2-3.
- Landázuri, F. (2019). Psicopatología de las masas. *Panorama Global. 12 días de octubre. Conmoción social*, 1 - 23.
- Maíz, R. (2020). "Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política. *Metapolítica*, 72-95.
- Manor, J. (2004). Democratization with Inclusion: political reforms and people's empowerment at the grassroots. *Journal of Human Development*, Vol. 5, 5-29.
- Marti, J. (2001). La Realidad Se Percibe y Se Transforma. *Universidad autónoma de Barcelona*, 16.
- Meyenberg, L. Y. (1999). Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. *Perfiles Latinoamericanos*, 9-26.
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Oliván, C. M. (2019). *Hackear la política*. Barcelona: Gedisa.

- Ospina Peralta, P. E. (2012). La participación ciudadana en Ecuador (2009 - 2012). *Universidad Andina Simón Bolívar*, 147 - 161.
- Oszlak, O. (2007). Políticas públicas, Democracia y Participación Ciudadana. *Voces del Sur*, 1-7.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas. *CIPPEC*, 1 - 27.
- Quijano, A. (2014). *Estado-nación, ciudadanía y democracia : cuestiones abiertas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, S. J. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. Mexico.
- República, S. c. (2015). *Banrepcultural*. Obtenido de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/formas_de_gobierno
- Roth, A. (2006). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. *Revista internacional de administración*, 1 - 4.
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambios . *CES Derecho*, 29-63.
- Salanova Sanchez, E. M. (s.f.). *SCRIBD*. Obtenido de La teoría general del sistema: <http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0012sistemas.htm>
- Seijo Suárez, C., & Añez Tellería, N. (2008). *LA GESTIÓN ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: BASE FUNDAMENTAL PARA LA GERENCIA ÉTICA DEL DESARROLLO*. Maracaibo: ISSN:1856-6189.
- Tassara, C. (2014). Políticas públicas, cohesión social y desarrollo local: La experiencia europea y los aportes de la cooperación euro-latinoamericana. *SciELO*, 15 - 22.
- Torres, V. D. (2008). Nuevas herramientas para la participación ciudadana. *Congreso virtual interinstitucional "Los grandes problemas institucionales"* (pág. 19). México: Universidad autónoma de Nuevo León.
- Velez, R. (13 de Octubre de 2020). El presidente del Cpcacs Christian Cruz fue destituido por la Asamblea Nacional. *EL COMERCIO*, pág. 1.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 117 - 130.

[Ctrl + clic para descargar Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional](#)

[Ctrl + clic para descargar Cláusula de Propiedad Intelectual](#)

A partir de esta página colocar el contenido del trabajo de titulación