



UNIVERSIDAD
SAN GREGORIO
DE PORTOVIEJO

UNIVERSIDAD SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO

**Programa de Maestría
Maestría en Derecho Constitucional**

Artículo Científico de Alto Nivel

**Desafíos de la Participación Ciudadana en los proyectos de desarrollo local del Gobierno
Autónomo Descentralizado**

**Challenges of Citizen Participation in local development projects of the Decentralized
Autonomous Government of Ecuador**

**Autor:
Alexander Ubaldo Pin Amen**

**Tutor:
Brenner Díaz Mgs.**

Portoviejo, enero, 2022

Desafíos de la Participación Ciudadana en los proyectos de desarrollo local del Gobierno Autónomo Descentralizado

Challenges of Citizen Participation in local development projects of the Decentralized Autonomous Government of Ecuador

Autor: Alexander Ubaldo Pin Amen¹

RESUMEN

La revisión teórica consistió en analizar los desafíos que enfrenta la participación ciudadana para garantizar su intervención en los proyectos de desarrollo en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ecuador como una garantía constitucional dispuesta en favor de los ciudadanos. La relevancia del estudio se centra en reconocer estos mecanismos a través del cumplimiento de las funciones primordiales que se les han asignado a los ciudadanos como el de presentar y discutir las prioridades del desarrollo local en la elaboración de los presupuestos, lo que se estima como un avance democrático del Estado Constitucional. El método utilizado fue el documental-bibliográfico, que recayó en fuentes secundarias que se ubican en revistas especializadas, tesis y en los portales web de las instituciones gubernamentales del Ecuador, las cuales fueron organizadas y sistematizadas al momento de su análisis. Los resultados sugieren que los mecanismos de participación ciudadana constituyen un mandato del nuevo constitucionalismo en garantía de la transparencia y eficacia de los proyectos que sirven a los intereses de la colectividad, de allí el necesario impulso que deben tener estos. Como conclusión, se deben propiciar estos espacios para que los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones que son fundamentales para el desarrollo local.

Palabras Clave: Desarrollo local; participación ciudadana; Gobiernos Autónomos Descentralizados.

ABSTRACT

The theoretical review consisted of analyzing the challenges faced by citizen participation to guarantee their intervention in development projects in the Decentralized Autonomous Government of Ecuador as a constitutional guarantee arranged in favor of citizens. The relevance of the study focuses on recognizing these mechanisms through the fulfillment of the primary functions that have been assigned to citizens, such as presenting and discussing the priorities of local development in the preparation of budgets, which is estimated as a democratic progress of the Constitutional State. The method used was the documentary-bibliographical, which relied on secondary sources that are located in specialized magazines, theses and on the web portals of the government institutions of Ecuador, which were organized and systematized at the time of analysis. The results suggest that the mechanisms of citizen participation constitute a mandate of the new constitutionalism in guarantee of the transparency and effectiveness of the projects that serve the interests of the community, hence the necessary impulse that these must have. In conclusion, these spaces must be promoted so that citizens can actively participate in decision-making that is fundamental for local development.

Keywords: Local development; citizen participation; Decentralized Autonomous Governments.

¹ Abogado. Cursante de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad San Gregorio de Portoviejo. Mat. 13-2007-27 del foro de abogados del Ecuador. Registro de Orcid # 0000-0002-5611-357. Correo Electrónico: alexanderpinamen@gmail.com.

Introducción

Se entiende por Participación Ciudadana, según la Secretaria General de Planificación (S/f) a los mecanismos o formas como los individuos se involucran en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusiones en su vida y en el desarrollo local. Así, el Ecuador, en la medida que adoptó varias de las instituciones del constitucionalismo andino a partir de la promulgación de la Constitución de la República en el año 2008, asume no solo el modelo del Estado constitucional, de derechos y justicia, sino también el reconocimiento del derecho de las personas de participar activamente en el diseño y ejecución de las políticas, planes, programas y demás acciones donde estén involucrado sus derechos e intereses.

Esta afirmación lleva a reconocer al Estado ecuatoriano dentro del marco constitucional y legal vigente como participativo y democrático, ya que en toda gestión pública se puede ejercer el control social, especialmente de aquellos asuntos donde la entidad gubernamental maneje fondos públicos, en virtud de que estos deben rendir cuenta de sus actos ante la ciudadanía, para esto el Estado debe proporcionar, promover y posibilitar las condiciones para que esta participación sea efectiva.

Bajo esta línea argumentativa, cada Gobierno Autónomo Descentralizado (en adelante GAD) lleva a cabo a través de la conformación de los Sistemas de Participación previstos en la ley los objetivos primordiales del nuevo constitucionalismo como es la garantía de la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, proponiendo y elaborando presupuestos participativos y discutiendo temas específicos de las comunidades a través de grupos ciudadanos de interés.

Estos espacios, como señala el portal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (S/f) fortalecen la democracia al implementar mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; mismos que permiten a los ciudadanos intervenir en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

No obstante, en la realidad, se presentan algunos desafíos u obstáculos que deben superar los ciudadanos para materializar este ideal democrático de participación y control social de los asuntos que le competen, y que en otrora, correspondía únicamente a los gobiernos. Es así como la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (S/f), en su Informe sobre la participación Ciudadana para la Vida Democrática, señala que el Estado:

“debe promover la construcción de un Estado moderno, descentralizado y profundamente democrático, para ello se requiere el rediseño y readecuación de las instituciones políticas para favorecer la participación y la búsqueda de mecanismos institucionales que la promuevan. Por su parte, la participación en el ciclo de políticas públicas implica la adecuación de mecanismos participativos en todo el ciclo de la política: planificación, ejecución, seguimiento y evaluación” (p. 5)

De esta cita se colige la necesidad de rediseñar y readecuar las instituciones y los mecanismos participativos en todo el ciclo de la política para poder garantizar el modelo de Estado que se dispone en la Constitución de la República de Ecuador, especialmente cuando se trata de garantizar la intervención de los ciudadanos en estos espacios.

Por esta razón, se asume como relevante el tema de investigación, ya que su objetivo general consiste en analizar si persisten los desafíos de la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los diversos proyectos de desarrollo en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Ecuador, ya que como se desprende de lo expuesto en la Constitución de la República este mecanismo se propone como una garantía constitucional dispuesta en favor de los ciudadanos y de la democracia.

Los objetivos específicos dan cuenta acerca de esto Sistemas de Participación en el contexto constitucional y legal del Ecuador, abordando el examen de las funciones primordiales que se le han asignado a los ciudadanos para intervenir activamente en los proyectos de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado, y finalmente, estimar como su intervención permite que los intereses ciudadanos priven en las prioridades del desarrollo local cuando estos participan en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos, a través de una revisión de las acciones emprendidas por los ciudadanos y su concreción en los planes del gobierno para satisfacer sus necesidades.

La relevancia científica y contemporánea del estudio nace de la incorporación de la participación ciudadana en el texto de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, y las leyes que desarrollan estos postulados, como la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del año 2009 (en adelante LOCPCCS), lo que supone un desarrollo teórico incipiente del tema, de ahí la necesidad de investigar sobre los avances democráticos que se imponen mediante su consolidación. En este sentido el estudio se ubica bajo la línea de investigación aprobada por la Universidad San Gregorio de Portoviejo, específicamente en: “Estudios sociales del Estado y del Derecho desde la perspectiva constitucional y del ordenamiento jurídico ecuatoriano”, ya que las instituciones en análisis responden a la lógica del Derecho Constitucional y el control social que deben ejercer los ciudadanos en la función gubernamental como un claro signo del Estado democrático y de justicia social.

Lo cierto es que en la búsqueda bibliográfica constatamos que no abunda la literatura nacional que pueda dar cuenta de la relación de ambas categorías de análisis lo cual relleva la investigación que desarrolla el autor como trabajo de titulación a partir del reconocimiento de los desafíos que enfrentan estos mecanismos para consolidar una verdadera participación ciudadana. Si bien es cierto nos centramos en la intervención de los ciudadanos en los diversos proyectos de desarrollo en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Ecuador, no es menos cierto que la precisión de estos contenidos se extiende más allá de las fronteras de la nación al reconocer el valor que tiene para el constitucionalismo andino la materialización de los mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo con lo expuesto, se trazan dos líneas de actuación, la primera, dirigida a analizar los mecanismos de Participación Ciudadana en el contexto constitucional y legal del Ecuador, y por la otra se abordará las funciones primordiales que se le han asignado a los ciudadanos para intervenir activamente en los proyectos de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado, todo esto con base en la revisión de los instrumentos legales nacionales como la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la doctrina especializada y los documentos gubernamentales que estén en el portal web.

Esto nos llevará a estimar como la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos permite reconocer los verdaderos intereses y necesidades de estos en las prioridades del desarrollo local cuando participan en la elaboración de los presupuestos del Gobierno Autónomo Descentralizado de Ecuador.

En efecto, el término desarrollo local, para los efectos del presente estudio, se entenderá según lo expresa Casalis (2009) como:

“un proceso complejo, que es producto de una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población. Supone una perspectiva integral del desarrollo, es decir, que incluye la dimensión social, política, ambiental, cultural, el perfil productivo, etc” (p. 1).

Todo lo expuesto permitió realizar el correspondiente ejercicio de análisis y deducción de los planteamientos vertidos en la doctrina y las leyes para desembocar en las conclusiones y recomendaciones del estudio.

La pregunta de investigación que se impone en este contexto es analizar ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta la participación ciudadana para lograr una participación efectiva en los diversos proyectos de desarrollo en el Gobierno Autónomo Descentralizado como una garantía constitucional dispuesta en favor de los ciudadanos ecuatorianos?

La respuesta a esta interrogante permitirá a los estudiosos del Derecho Constitucional reconocer las distintas aristas del problema de la participación ciudadana que se impone como un desafío democrático en el contexto del nuevo constitucionalismo andino que destaca en gran parte de la región americana en relación con los espacios que se habilitan para su intervención a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Metodología

El método utilizado fue el documental-bibliográfico, que recayó en fuentes de contenido científico que se ubican en las bases de datos indizadas de artículos de investigación y los Informes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que se encuentran en los portales Web de estas instituciones gubernamentales, tales como: “Participación Ciudadana. Gobierno abierto de Quito (2021)”, “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida (2017)”, “La participación Ciudadana para la Vida Democrática (S/f)”, y los Informes de Rendición de Cuenta del Consejo Nacional de Competencias (2014 y 2019), que permiten reconocer el estado de las acciones emprendidas por los ciudadanos y su concreción en los planes de desarrollo para satisfacer sus necesidades locales.

La información obtenida de la doctrina calificada en la materia se sustenta en el análisis realizado por Damsky (2018), Torres Dávila (2020) y más recientemente de López (2020), lo cual ha servido de base para la revisión teórica de la categoría de análisis “participación ciudadana”, sólo que estos autores la examinan de manera aislada y no en su relación con los gobiernos autónomos descentralizados, que es la pretensión del estudio.

No se descuida en este estudio los aporte de la doctrina clásica, entre cuyos exponentes se encuentran Álvarez (2014), Buendía (2011) y Ortiz (2004), autores que se han convertido en referentes de los temas de participación ciudadana, democracia y gobiernos autónomos descentralizados, pero insistimos ninguno ofrece una relación de las categorías de análisis propuestas, aunque si establecen de manera teórica algunos desafíos que enfrenta la consolidación de estas instituciones, lo cual sirvió de guía para confrontar la teoría con la realidad.

Estas fuentes secundarias de información fueron organizadas y sistematizadas al momento de su análisis, evaluando bajo una visión crítica las investigaciones científicas realizadas en el área del Derecho Constitucional a partir de dos categorías de análisis como son: Participación Ciudadana y Gobiernos Autónomos, con el propósito de conocer e informar sobre el estado actual del tema. Pero también, se logró organizar los documentos gubernamentales que recogen las experiencias pragmáticas de los mecanismos de participación dispuestos en la Constitución de la República del Ecuador.

Análisis y discusión de la información.

1. La participación ciudadana en el contexto del Estado constitucional, de derechos y de justicia.

La expansión de los sistemas de gobierno de corte democrático en el mundo y particularmente en la región americana supone un nuevo orden político de los Estados que implica el reconocimiento de la voluntad de los ciudadanos, que como señala Arteta (2010), auspicie los:

“consensos para producir las convergencias de las voluntades hacia un fin común. Consenso populis lo llamo Bartolomé de las Casas que no puede ser fruto de un acto de violencia para llegar a negar un querer vivir propio a favor del querer vivir del soberano, como lo planteo Hobbes. Es un acuerdo de todos libres, autónomos, racionales. Así entendido es un poder comunitario que se transforma en una muralla que protege y en un motor que produce e innova” (pp. 95-96)

En referencia a este desiderátum expone el autor que se requiere la adopción de verdaderas estrategias o mecanismos que permitan la participación ciudadana, como quedo expresado, coadyuven en la consolidación de las democracias como forma de gobierno.

La complementariedad entre representación y participación para Torres Dávila (2020) sigue siendo un desafío, respecto de lo cual al disponer de una normativa avanzada se considera algo meritorio pero aún insuficiente; se requiere que “la institucionalización iniciada se acople también con la acción social colaborativa, flexibilizando los procedimentalismos administrativos más allá del sector público, orientándolos también a los intereses ciudadanos y de las organizaciones sociales, no en sentido mecánico sino proactivo” (p. 65).

Se subraya entonces que la participación ciudadana es un mecanismo que adoptan los gobiernos democráticos, y que tiene su génesis, de acuerdo con Dussel (citado por Arteta, 2010) en las comunidades originarias cuyas prácticas deben ser interpretadas desde la ética de la liberación latinoamericana como ya lo proponía el autor desde 1973, en su célebre obra de este mismo título.

Pero también, la participación ciudadana como describe Areta (2010), al interpretar su última obra “20 Tesis de Política”, debe ser entendida en todo su alcance, reconociendo que “La ética de la institucionalidad política está fundada en la posibilidad de producir, reproducir y aumentar la estabilidad de la vida de los ciudadanos. Este debe ser el objetivo de toda acción política bien orientada” (p. 99), como lo expone en su Tesis 9 Dussel, para quien se debe atender a lo expuesto por Marx quien fue un gran “crítico de la cultura totalitaria que ha justificado la negación del Otro” (p. 96).

En este sentido la participación ciudadana, de acuerdo con la Tesis 20 de Dussel interpretada por Arteta (2010), permite la materialización de un:

“Estado subjetivado, donde las instituciones disminuirían debido a la responsabilidad cada vez más compartida de todos los ciudadanos (El Estado somos todos nosotros) junto a la aplicación de la revolución tecnológica electrónica que disminuye casi a cero el tiempo y el espacio en cuanto a la participación ciudadana en cuanto a recabar la opinión de la ciudadanía para constituir el consenso o cumplir trámites burocráticos...Será un Estado distinto del actual...Parecerá que no hay más Estado, pero estará más presente que nunca como normativa responsabilidad de cada ciudadano. Este es el criterio de orientación que se desprende del postulado”. (p. 105)

De acuerdo con esto, la clave de la participación ciudadana es una intervención efectiva de los individuos en las acciones del gobierno que permita cumplir con la premisa de que el Estado “somos todos nosotros”, como es la propuesta de Dussel.

Por ello, los Estados deben desarrollar un sistema democrático competente con una adecuada gobernabilidad, donde los ciudadanos puedan participar en la democracia de su país, por ejemplo, en el establecimiento de mecanismos formales de participación ciudadana que permitan la continua intervención de estos en los asuntos de interés público tratados por las autoridades locales. En este sentido, Camou (S/f) expresa que:

“una adecuada gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana. Cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un "modelo" o "paradigma de gobernabilidad”.

De lo cual se puede inferir que la gobernabilidad requiere de estos acuerdos básicos donde los ciudadanos puedan intervenir, decidir y actuar en función de sus intereses (Ortiz, 2004), es decir, deben estar totalmente involucrado en la toma de decisiones de los gobiernos para poder incidir en las acciones de desarrollo local, lo cual llama a un pacto de todos los involucrados para mantener este nivel adecuado de gobernabilidad democrática, lo que implica según Camou (S/f) una estrecha “relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad”, lo que genera un “círculo virtuoso de eficacia gubernamental y legitimidad social”.

En estricta relación con lo expuesto, explica el Informe de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (S/f), que los fines de los Consejos Nacionales para la Igualdad, como se les denomina en la vigente constitución se resumen en:

- a) mejorar las capacidades de los consejos sociales para proponer políticas públicas y transversalizar los enfoques de género, generacional, étnico y de discapacidades en el conjunto de la estructura estatal;
- b) ampliación y pluralización de la representación de la sociedad civil en los directorios; y
- c) eliminar en un proceso progresivo sus funciones de ejecución para evitar la duplicidad de funciones de estos consejos con los ministerios. (p. 7)

Estos actores sociales con “capacidad de autodeterminación, de representación de interés y demandas, en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos” (Díaz Aldret, 2017, p.349), son los que permitirán orientar las políticas del Estado con un enfoque en las necesidades locales. Por lo que de manera individual o colectiva los ciudadanos están llamados a participar y hacer uso de mecanismos de participación como una forma de inclusión dentro de los procesos de toma de las decisiones.

La democracia como forma de gobierno expresa Álvarez (2014) “garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar” (p.1), pero la participación no puede asumirse en un sentido estricto, por el contrario, el alcance de la intervención de los ciudadanos bajo el moderno constitucionalismo abarca la posibilidad de distribución del poder político.

Ante esto explica Maldonado (2016), que “la igualdad de derechos políticos junto a la igual participación en el gobierno conforma la idea original de la democracia en su sentido ético-político” (p. 143), a lo que podemos agregar con el autor en examen, como una visión más del término democracia, lo siguiente:

“que el discurso sobre los derechos fundamentales (entendido en el marco de la discusión democrática), presupone ciertos condicionamientos ideológicos que lo configuran: la prohibición del daño para los derechos de libertad, la dignidad del

hombre para los derechos en general, el mantenimiento de la democracia como asociación de hombres libres, etc” (p. 157).

Por tanto, el modelo del Estado constitucional ecuatoriano debe enmarcarse en este reconocimiento de la democracia mediante la generación mecanismos que permitan el ejercicio y goce de los derechos políticos, del respeto por los Derechos Humanos fundamentales, y de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones relevantes para el desarrollo local, auspiciando como expresa López (2020) “un diálogo directo entre los representantes de gobierno y los actores participativos” (p.1).

Así, el moderno sistema de democracia participativa en su sentido jurídico-institucional que se abrió camino “con la universalización del sufragio (masculino y femenino), devino en la democracia representativa moderna” (Maldonado, 2016, 137). A lo cual agrega el autor que:

“Si se toma en serio al voto como mecanismo de decisión democrática, la única forma de que tal ejercicio tenga relevancia y sentido, y no se vuelva entonces una mera práctica simulada, es que quienes son los poseedores de esa facultad (derecho, poder) puedan ejercerla en un marco de libertades” (pp. 137-138).

Esta premisa es igualmente extensible a la participación ciudadana, que es el objeto central del estudio, en términos de que la intervención de los individuos en la planificación, gestión y toma de decisiones revela las condiciones de un Estado democrático como lo expresa el texto constitucional desde el año 2008.

Por mucho tiempo hubo la creencia errónea de que los ciudadanos solo podían participar a través del voto, pues los modelos constitucionales de la región andina han dispuesto un conjunto de mecanismos de participación ciudadana que impulsan

- Facilitar la intervención de las diversas expresiones de la ciudadanía para asegurar la calidad de la gestión estatal de servicios públicos y sus instrumentos: planes, programas, presupuestos, proyectos.
- Fomentar la deliberación pública acerca de las opciones del desarrollo nacional, regional y local como parte de la nueva gestión pública democrática.
- Proveer los mecanismos participativos para la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas y estrategias públicas sectoriales y territoriales, en los niveles nacional, regional y local de gobierno. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, S/f, p. 8)

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, que se inscribe en los postulados del constitucionalismo andino, en su artículo 1 señala que el Estado es de corte social y democrático, por lo que en el Capítulo Quinto establece los Derechos de Participación, en los términos que dispone el artículo 61:

“Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público...”

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable”

Como se desprende de esta norma, existe una correspondencia con los criterios expresados acerca de la Democracia como una forma de gobierno que se asume en el año 2008 por el Ecuador, al generar criterios de participación mediante el sufragio, la participación en los asuntos de interés público, y en la gestión gubernamental en concordancia con el artículo 95 y 100 de la Carta Magna,

que además disponen los principios de igualdad, autonomía y deliberación pública, entre otros, a través de instancias de participación integradas por las autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

Así, para el ejercicio de esta participación se ordenarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana que se encuentran en los artículos 72 y siguientes de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del año 2009.

Son estos mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública las herramientas con las que cuenta la ciudadanía para intervenir en todos los niveles de gobierno, en este sentido es necesario abordar de manera sucinta a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que son los espacios territoriales que propician esta intervención.

2. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como espacios para el ejercicio de la participación ciudadana en el Ecuador.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, son instituciones que conforman la organización territorial del Ecuador, mismos que se encuentran regulados en los artículos 238 al 241 de la Constitución de la República. En este contexto, el artículo 238 dispone:

“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorionacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

Los gobiernos se asumen entonces como entidades descentralizadas reconociendo la transferencia de competencias desde el nivel central de gobierno hacia otros niveles organización político-territorial, con lo cual, “el gobierno central deja de tener potestad para gestionar lo que ha transferido” (Vargas, 2019, p. 31), lo cual contribuye a que en estos espacios se resuelvan asuntos de gran interés para la colectividad.

En atención a lo expresado, el Consejo Nacional de Competencias en su resumen ejecutivo de rendición de cuentas en el año 2014, señala que esta nueva institucionalidad implicó la descentralización “obligatoria, progresiva y definitiva de las competencias, desde el nivel central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”, entre estas se encuentran: “el riego y drenaje a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales; y, gestión de la cooperación internacional no reembolsable a los tres niveles de gobierno” (p. 4).

Del mismo modo, dispone el Informe en examen que las competencias que “la Resolución N° 0004-CNC-2014 de fecha 6 de Noviembre de 2014 reguló son áridos y pétreos, gestión ambiental, fomento de las actividades productivas y agropecuarias, vialidad, prevención, protección, socorro y extinción de incendios” (p. 6). Al observar estas competencias se comprende mejor el alcance y los límites del ejercicio de participación ciudadana en el Ecuador.

En correspondencia con lo expresado, es menester señalar que en el año 2008 cuando se dio el cambio en todo el marco jurídico a través de la asamblea constituyente de Montecristi, fue

necesario la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), que establece las funciones y competencias para las municipalidades y se desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias, disponiendo la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial. (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2010).

Para Ayala, Ávila y Sánchez (2017), los Gobiernos Autónomos Municipales del Ecuador gozan de total autonomía por lo que ninguna instancia del Estado podrá interferir en sus gestión, como se señala en el COOTAD, en el artículo 6 que menciona: “ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República”.

Las municipalidades del Ecuador entonces tienen la función de desarrollar proyectos y obras en beneficio de la población observando los principios comunes que rigen a los GADs. De acuerdo al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el artículo 5 debe existir planificación que cuente con las siguientes fases: “La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los mismos que estarán bajo los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República” (COPFP, 2010)

Es aquí donde la ciudadanía puede ejercer el derecho a la participación en la política pública, acciones que van desde la planificación, presupuestación, ejecución hasta la evaluación de los resultados; y en todos los niveles y sectores de gobierno: gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial. Esta novedosa estructura conlleva a Buendía (2011) a expresar que “el régimen político del país tiende a modificarse desde la democracia representativa hacia la democracia participativa”. (p.117), a través de un marco adecuado que conforma la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de GAD y los regímenes especiales.

Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los GAD el garantizar este desarrollo de las sociedades a través de la autonomía y descentralización de los procesos en términos de equidad, solidaridad e igualdad, pero especialmente, mediante “g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir”.

Ante esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” fue el instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, cuyo objetivo se centró en el cumplimiento progresivo de los derechos humanos, aspecto que se relaciona con el modelo del Estado constitucional de derechos y justicia, que asume el Ecuador bajo el proceso constituyente del año 2008. Evidentemente, la Constitución determina las competencias exclusivas asignadas a los GAD, según sus niveles de gobierno y el COOTAD desarrolla las competencias exclusivas delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel donde es vital la participación ciudadana para la materialización de los fines que le atribuye la normativa nacional a los mismos.

3. Desafíos de la participación ciudadana en los planes de desarrollo local en el Ecuador.

En cuanto a la participación ciudadana, el Informe de Rendición de Cuenta del Consejo Nacional de Competencias del año 2019, revela que:

Los resultados obtenidos muestran claramente que el accionar de los GAD en función de los componentes de planificación y ordenamiento territorial, financiero y participación ciudadana se ha debilitado en el último año. Esta condición refleja la necesidad de fortalecer la gestión propia del GAD en el marco de su autonomía a nivel administrativo, financiero y legal; además de estimular su participación en los procesos de fortalecimiento institucional coordinados por el Consejo Nacional de Competencias, entidades asociativas de los GAD, otros actores públicos y academia” (p. 64)

Igualmente, y aun cuando en el informe no discrimina en cuanto a los Gobiernos Municipales que han sido objeto de esta evaluación, el mismo señala que:

“Se evidencia que los municipios han implementado más estrategias para hacer partícipe a la ciudadanía en la gestión que realiza este nivel de gobierno en casos como la formulación del presupuesto participativo, en la elaboración del PDOT, gobierno electrónico, sistemas de información y transparencia. Por el lado de la ciudadanía, aún se requiere mayor involucramiento de ésta en propuestas de ordenanzas, veedurías ciudadanas y comités de vigilancia” (p. 64).

Es obvio que la participación ciudadana en la deliberación sobre prioridades y objetivos de desarrollo, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), a través de asambleas y mesas ciudadanas, en la definición de políticas públicas presentados por la ciudadanía al Concejo Municipal y en la elaboración de presupuestos, es un claro ejercicio de democracia participativa, que debe auspiciarse desde todos los sectores de la sociedad y del Estado.

Empero es indispensable impulsar los mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía mediante cursos, talleres, guías y manuales generando las condiciones para que estas acciones involucren a la ciudadanía en la toma de decisiones del desarrollo local, fortaleciendo la democracia a través de mecanismos permanentes de rendición de cuentas y control social.

Con base en lo expuesto, todas las instituciones del Estado deben propiciar la intervención de los ciudadanos para garantizar la calidad de la gestión pública y el carácter democrático del Estado. En efecto, estos deben incidir en los planes, programas, proyectos y presupuestos que se dispongan para el desarrollo local, para esto es vital que en la deliberación estén presentes los ciudadanos.

No obstante, es relevante contar con los espacios de participación, entre los cuales deben concebirse asambleas, comités, redes y grupos de interés entre otros, que permitirán el aterrizaje en la realidad de estos mecanismos. Ante esto Almache (2015) expone que es necesario incentivar la participación ciudadana para que puedan velar por la inclusión de sus intereses vitales, ya que son estos los que pueden aportar verdaderas soluciones a los problemas que aquejan a sus comunidades, en virtud de que cuentan con “información y datos sobre la realidad que nadie más tiene porque la viven directamente, incluidos los problemas y su contexto” (p. xv), respecto de lo cual se facilita la gestión gubernamental.

Lógicamente la participación de la ciudadanía debe apoyar la gestión de los gobiernos locales velando por la calidad de los servicios que se prestan a las comunidades locales, pero es insoslayable que estos cuenten con información y formación adecuada sobre estos procesos y

además cuenten con los espacios idóneos para su intervención ya que los desafíos para su materialización están a la orden del día, no solo en Ecuador, sino en gran parte de la región americana que, por un lado retrocede en los avances de descentralización, y por el otro, afronta serios obstáculos al momento de articular estos mecanismos de participación, lo que impide mostrar al mundo los datos que acredite las diversas formas e intensidades en que se presentan.

En relación con este aspecto el Consejo Nacional de Competencias (2014), en su informe señala que se: “propicia periódicamente espacios de análisis de temas relacionados con la descentralización de las competencias con organizaciones involucradas en el proceso, tales como AME, Conagopare, Congope, ministerios rectores, representantes de los GAD Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales” (p. 10), lo cual estimamos como un acierto ya que la sociedad debe estar formada e informada sobre los mecanismos que le permiten una adecuada participación en los asuntos públicos conforme lo dispone el artículo 61 de la CRE. De igual manera se recoge en este informe que:

“En cumplimiento con uno de los objetivos estratégicos del CNC: “promover el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, vinculada con la planificación regional, provincial, municipal y parroquial rural”, el CNC ejecutó el Programa de Gobernanza Local para nuevas autoridades de GAD, en el marco del proceso electoral realizado en el mes de febrero de 2014. La temática incluyó temas de participación ciudadana orientados a construir un Estado democrático para el buen vivir y garantizar la sostenibilidad de la descentralización. Asistieron delegaciones de los tres niveles de gobierno con una participación de 2905 representantes” (p.10).

Claramente, este ejercicio de formación debe ser permanente, ya que para evitar que estos mecanismos se vuelvan una “práctica simulada” como lo expresa Bobbio (citado por Maldonado 2016), se requiere que la ciudadanía conozca cuales son los mecanismos y como pueden hacer efectivo uso de estos.

Entre los desafíos a superar está el de desterrar los desequilibrios en la representación de específicos intereses sociales, para esto es necesario garantizar una verdadera participación de los ciudadanos en estos asuntos, evitando la intervención de algunas “asociaciones u organizaciones civiles” que por mucho tiempo han impuesto sus intereses sobre los genuinos intereses de los habitantes de estas poblaciones. Igual asimetría se observa cuando es el gobierno quien pretende imponer sus intereses, de allí la importancia de que los mecanismos de participación ciudadana actúen conforme al ideal de su formulación constitucional y legal, incidiendo en el desarrollo local, en base a una construcción colectiva a nivel local de las soluciones necesarias de sus problemas.

Conclusiones

La participación ciudadana podría balancear el complejo cumplimiento de las expectativas sociales en pro de encaminar el desarrollo local. La participación ciudadana en políticas públicas se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de programas sociales. Desde la perspectiva del usuario, el papel del ciudadano no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y en general a colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Desde la perspectiva de copartícipe de políticas y programas, el papel del ciudadano es de agente activo de las políticas sociales, interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte.

Es válido concluir que la descentralización conjuntamente con la participación ciudadana promueve la eficiencia, la equidad, la transparencia en el diseño y ejecución de las estrategias para un mejor vivir para todos, pero cuando se hace un mal uso de la democracia como forma de gobierno, y se permite que predominen los intereses políticos sobre el interés general de todo un país, o se limiten los derechos dispuestos en el texto constitucional, será allí cuando será notable la inexistencia del anhelado Estado democrático y participativo que dispone la Constitución de la República del Ecuador.

Un límite que afronta este estudio de revisión, y que motiva a seguir investigando se centra en entender que las capacidades de participación ciudadana en su desarrollo temporal-espacial adquieren diversas formas e intensidades, y este será un tema que debe ser abordado para conocer el nivel que ha alcanzado este ejercicio democrático de control social de la gestión gubernamental. A partir de esta reflexión se recomienda un desarrollo posterior de esta investigación que dé cuenta acerca de las diversas formas e intensidades en las cuales se desarrolla la participación ciudadana.

Pero también es fundamental crear eficaces dispositivos participativos de control presupuestario, seguimiento participativo en la ejecución de políticas y evaluación participativa de resultados, mediante la utilización de nuevas tecnologías de la información y comunicación que garanticen la apertura de la gestión gubernamental a todos los ciudadanos, y no a unos pocos. Esto contribuirá al talante democrático que se impone bajo el modelo del Estado constitucional, de derechos y justicia en el Ecuador desde la promulgación de la Constitución de Montecristi en el año 2008.

Referencias Bibliográficas

- Almache, A. (2015). Políticas públicas y la participación ciudadana como mecanismo de control de calidad de la salud en la ciudad de Machala. Caso Subcentro San Martín. Trabajo de Maestría en Gerencia en Servicios de la Salud. Repositorio Digital UCSG. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/4000>
- Álvarez, C. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. Recuperado de: <https://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf>
- Arteta, C (2010). El pensamiento político de Enrique Dussel. Universidad del Atlántico, Revista Amauta, Barranquilla (Col.) No. 16, Jul-Dic 2010.
- Ayala, N., Ávila, M. & Sánchez, H. (2017). Origen y destino de recursos del presupuesto de los GADs Municipales: estudio del Cantón Morona. Killkana sociales: Revista de Investigación Científica, 1(3), 5.
- Buendía, F. (2011). Los gobiernos autónomos descentralizados. La Tendencia - revista de análisis político. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4424/1/RFLACSO-LT11-18-Buendia.pdf>
- Camou (S/f) Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México. https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm
- Casalis, A (2009). ¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?. Centro de Estudios para el Desarrollo Local CEDEL. Proyecto de Investigación aprobado por Resolución 2457/08 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires en el marco del Instituto Superior de Formación Técnica N° 118 - San Pedro, Buenos Aires, Argentina. Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Quito, Ecuador.

- Consejo Cantonal de Protección de Derechos (S/f). Resoluciones. <https://ccpdmanta.gob.ec/politicas-publicas/resoluciones/>.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (S/f). Instancias y mecanismos de participación. <https://www.cppcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/instancias-y-mecanismos-de-participacion/>
- Consejo Nacional de Competencias (2014). Resumen ejecutivo de rendición de cuentas. http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/fase_0_7_resumen_ejecutivo_rendicion_cuentas_2014.pdf
- Consejo Nacional de Competencias (2019). Informe de rendición de cuentas 2019. <http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/Link-literal-m-Informe-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-CNC-2019.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. Quito, Ecuador.
- Damsky, I. (2018). La participación ciudadana como un derecho. El caso de la contratación administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista de la Facultad de Derecho de México* (271). Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/65379/57364>
- Díaz Aldret, A. (2017). “Participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas”. *Gestión y Política Pública* 25 (22): 346-351.
- Jara, S (2016). El derecho fundamental de la participación ciudadana, constitucionalización, partidización versus falta de cultura participativa. Repositorio Digital UCSG. Obtenido de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/5976>
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 22 de 09-sep.-2009 Última modificación: 24-nov.-2014 Estado: Reformado. Quito, Ecuador.
- López, J. (2020). Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas democráticos. *Revista Ciencia Jurídica y Política*. Recuperado de: <https://www.lamjol.info/index.php/rcijupo/article/view/11201/13064>
- Maldonado, M. (2016). Democracia, derechos y regla de mayoría: una mirada a partir de la teoría de Norberto Bobbio. *Isonomía - Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (44), 127-162.
- Murillo, A. G. (2015). ¿Como afecta el uso de las nuevas tecnologías en los gobiernos modernos? El aumento o la disminución de la participación ciudadana. *Revista Electrónica del Centro de Estudios En administración Pública* (20). Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58183/51521>
- Ortiz, S. (2004). Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48312.pdf>
- Rodríguez, A. S. (enero-abril de 2015). La participación ciudadana en México. *Revistas UNAM* (34), pp. 93-116. Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46631/41895>
- Secretaría General de Planificación (2021). Participación Ciudadana. Gobierno abierto de Quito. Quito, Ecuador. Obtenido de: <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/participacion-ciudadana/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. Quito – Ecuador. Obtenido de: <https://www.planificacion.gob.ec/wp->

- content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (S/f). La participación Ciudadana para la Vida Democrática. Obtenido de: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>
- Torres Dávila, V. (2020). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6(2). Obtenido de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/4215>
- Villegas, C. G. (S/f.). Participación Ciudadana. *Revista participación Ciudadana*. Obtenido de <https://en.calameo.com/books/005163572d76689ccc3a2>
- Welp, Y. (10 de julio-diciembre de 2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2016.10.11122>