

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas

Déficit de controles democráticos no electorales: la instrumentalización de la participación
una de las causas del déficit en el Ecuador

Christian José Paucar Villalba

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectoras: Tania Zabala Peñafiel y Patricia Muñoz Erazo

Quito, febrero de 2024

Índice de Contenidos

Resumen	7
Introducción.....	7
Capítulo 1 Marco teórico y metodológico	10
1.1. Marco metodológico.....	10
1.1.1. Ontología de la investigación	10
1.2. Neoinstitucionalismo y diseño de políticas	11
1.2.1. El neoinstitucionalismo para el análisis de políticas públicas	12
1.2.2. Enfoque neoinstitucionalista	12
1.2.3. El diseño de las políticas	15
1.2.4. Teorización del mecanismo causal.....	20
1.2.5. Seguimiento de procesos	22
1.2.6. Formalización bayesiana	24
1.2.7. Diseño de test empíricos.....	25
Capítulo 2 Atributos, definiciones y empíricos observables.....	27
2.1. La participación ciudadana, la necesidad de ponerlo en la agenda	27
2.2. El gobierno impulsa un cambio hacia políticas públicas participativas	30
2.3. Centralización de la participación una forma de alejarla de sus objetivos (Entidad B) ..	33
2.4. La coordinación política se modifica (Entidad C).....	37
2.5. Déficit de control democrático no electoral vertical (Entidad O)	41
Capítulo 3 El caso ecuatoriano.....	46
3.1. La implementación de un sistema participativo.	47
3.2. La participación como necesidad.	48
Capítulo 4 Evidencias encontradas.....	51
4.1. Puesta en Agenda (D): Gobierno anuncia que implementará mecanismos e instancias de participación en diferentes niveles	51
4.1.1. Nodalidad (D): Gobierno anuncia la intención de generar espacios participativos.....	51
4.1.2. Autoridad (D): Gobierno anuncia cambios para incluir espacios participativos.....	52

4.1.3. Tesoro (D): Gobierno asigna recursos para promover el cambio institucional	54
4.1.4. Organización (D): Gobierno organiza la institucionalidad para adaptarse a las instancias participativas	55
4.2. Cambio institucional (A): Gobierno formula la política de planificación participativa ...	57
4.2.1. Nodalidad (A): Gobierno vincula a la participación ciudadana como objetivo de gestión	57
4.2.2. Autoridad (A): Aplicación y generación de normativa sobre instancias de participación	59
4.2.3. Tesoro (A): Gobierno asigna recursos para el funcionamiento de las instancias de participación	60
4.2.4. Organización (A): Gobierno genera instituciones encargadas de la participación ciudadana y la planificación	61
4.3. Cambio institucional (B): Gobierno crea instituciones enfocadas en centralizar la planificación participativa	63
4.3.1. Nodalidad (B): Gobierno impulsa la participación ciudadana como prioridad gubernamental anclada a la planificación centralizada	63
4.3.2. Autoridad (B): Gobierno modifica la normativa para centralizar el seguimiento y monitoreo de la participación.	65
4.3.3. Tesoro (B): Gobierno direcciona los recursos para centralizar la planificación participativa.	66
4.3.4. Organización (B): Gobierno modifica las instituciones para centralizar el funcionamiento de las instancias de participación.	67
4.4. Coordinación intersectorial (C): Gobierno controla el acceso de los actores sociales a los espacios participativos.....	68
4.4.1. Nodalidad (C): Gobierno controla el acceso a la información en todo el sistema de planificación participativa	68
4.4.2. Autoridad (C): Gobierno incluye límites y reglas especiales que limitan el ámbito de la participación	69
4.4.3. Tesoro (C): Gobierno limita los recursos asignados a la participación ciudadana	70
4.4.4. Organización (C): Gobierno genera procesos de seguimiento y control a las instancias de participación	71
4.5. Déficit de controles democráticos (O): Déficit de control democrático no electoral vertical.	72

4.5.1. Nodalidad (O): Pérdida de acceso a la información.....	72
4.5.2. Autoridad (O): El gobierno convierte los mecanismos participativos en instancias de información.....	73
4.5.3. Tesoro (O): Falta de transparencia al momento de la rendición de cuentas.....	74
4.5.4. Organización (O): Falta de espacios de participación de actores no estatales en la participación pública.....	75
Conclusiones.....	76
La instrumentalización de la Participación Ciudadana: un vínculo entre participación, planificación y la política pública.....	76
Lo que encontramos.....	76
Referencias bibliográficas.....	80

Índice de Tablas.

Tabla 1.1. Tipología	10
Tabla 1.2. Tipología NATO	17
Tabla 1.3. Tipología de instrumentos	19
Tabla 1.4. Teorización de mecanismo causal.....	20
Tabla 1.5. Tipos de pruebas encontradas.....	25
Tabla 2.1. Atributos y operacionalización de la Puesta en Agenda (T)	29
Tabla 2.2. Atributos y operacionalización del Cambio Institucional (A).....	32
Tabla 2.3. Atributos y operacionalización de la Coordinación Intersectorial (B)	36
Tabla 2.4. Atributos y operacionalización de las Coordinaciones Políticas (C)	40
Tabla 2.5 Tipología	42
Tabla 2.6. Atributos y operacionalización del déficit de control democrático no electoral vertical (O)44	
Tabla 3.1. Teorización del Mecanismo Causal.	48

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Christian José Paucar Villalba, autor de la tesis titulada *Déficit de controles democráticos no electorales: la instrumentalización de la participación una de las causas del déficit en el Ecuador*, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Análisis de Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2024.



Christian J. Paucar Villalba

Resumen

La presente investigación busca identificar cada una de las entidades que conforman el mecanismo causal que vincula la puesta en agenda de la participación ciudadana con el déficit de controles democráticos no electorales, partiendo del análisis del caso ecuatoriano y el sistema de participación que se implementó a partir de la Constitución del 2008, buscando encontrar las evidencias que en primer momento prueban la existencia de dichas entidades y en segundo momento como estas se articulan entre sí para conformar el mecanismo.

Se parte de la construcción teórica de las diversas entidades y los instrumentos que se pueden encontrar en cada una de ellas, mismos que conforman el mecanismo causal, lo que permite identificar las evidencias de la existencia de cada entidad; por medio de la clasificación de los instrumentos NATO se puede ordenar las evidencias encontrar y brindar un alto nivel de certeza sobre la entidad.

El mecanismo causal requiere que los instrumentos que componen las entidades ejerzan una fuerza causal que impulsa al siguiente y mientras más pruebas se encuentren de cada uno de ellos podemos tener un mayor nivel de certeza. Las evidencias encontradas permitieron construir un mecanismo sólido.

Finalmente, en las conclusiones se analiza las pruebas encontradas y como el nexo causal existente puede terminar afectando a la participación cuando existe instrumentalización de las instancias y mecanismos participativos, a su vez se plantea cuestionamientos para futuras investigaciones relacionadas con la actual.

Introducción

La participación ciudadana ha sido un tema constantemente utilizado en el discurso de lo político y lo público, en el primer caso, los gobiernos han planteado pasar de la representación a la participación como una forma de abrir la toma de decisiones e incluir a la ciudadanía en el proceso de selección del hacer o no hacer de lo público; por su parte el poder público ha incluido a la participación como una forma de transparentar sus actuaciones y legitimarlas, dejando de lado a lo técnico y burocrático para pasar a lo participativo que no necesariamente es técnico.

La evolución de la participación en América Latina ha ido de la mano con diversos estallidos

sociales que impulsaron la innovación generalmente dada desde el poder, en algunos casos dando transformaciones totales de la institucionalidad (Venezuela, Bolivia, Ecuador) en otros en la implementación de mecanismos participativos como una forma de gestión (Colombia, Brasil) al respecto Gurza Lavalle e Isunza dicen:

En América Latina la participación mudó de una idea-fuerza históricamente encajada en un proyecto político (democrático-participativo) a referencia común de diversos proyectos e instituciones. La polisemia apuntada anteriormente se multiplicó gracias a la nueva época abierta por el fin de la Guerra Fría. La contradicción entre participación y representación dentro del campo democrático participativo ha discurrido en una nueva forma de articulación de la auto-organización social y la institucionalidad del gobierno representativo, lo que ha generado una serie de innovaciones democráticas (Guillén y Monsiváis 2014, 54)

En términos generales se dejó de discutir si la participación es necesaria, se aceptó de forma general en las diferentes tendencias y la discusión pasó a ser la mejor manera de implementarla, en medio de estas discusiones en Ecuador con la promulgación de la nueva Constitución se implementaron una serie de instancias y mecanismos anclados a la nueva arquitectura institucional.

Esto a su vez trajo una serie de retos que las democracias latinoamericanas debían enfrentar que en otras democracias no se vería reflejado, “la normalización de la competencia por el poder político no trajo consigo un repunte en la confianza de los ciudadanos en los partidos y sus representantes.” (Monsiváis 2005) las diversas innovaciones que se buscaron instaurar fueron un intento por ganar esa confianza en la institucionalidad, en el Ecuador por el modo en el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado, esto derivó en una búsqueda de legitimidad del proyecto político en el poder.

Sin embargo, lo que se necesita buscar es el momento en el cual la participación perdió sus objetivos primarios sobre los cuales fue diseñada y si esta se convirtió en un instrumento del poder, o, al contrario, la misma pudo volverse un contrapeso al poder y logró influir en la toma de decisiones, convirtiendo los espacios institucionales en espacios ciudadanos.

El acercamiento al proceso participativo en el Ecuador puede darnos respuestas iniciales que permitirán profundizar posteriormente en diversos temas; entender la lógica de los actores al momento de interactuar con las instituciones, buscar los alcances que tuvo la participación ciudadana y encontrar si logró generar una mayor transparencia, o si la confianza en la

democracia aumentó con el aumento de instancias y mecanismos de participación.

Estos efectos se podrán buscar una vez se entienda el proceso participativo en el Ecuador, el nivel de innovación que implicó, como fue que se diseñó y en que desembocó.

La presente investigación se desarrolla en un primer capítulo explicando la base teórica y metodológica que permite desarrollar la investigación, enmarcada dentro del realismo crítico parte de lo que se puede observar y busca el vínculo que une al detonante y el resultado encontrando a partir de diferentes evidencias el funcionamiento interno del mecanismo causal en su conjunto.

El segundo capítulo establece la característica que definen cada una de las entidades que forman parte del mecanismo causal, empieza por la puesta en agenda de la participación ciudadana y como esta se vuelve parte del discurso político; sigue con la construcción de políticas públicas participativas para pasar de la puesta en agenda a la ejecución moldeando o construyendo nuevas instituciones; la siguiente entidad es la centralización de la participación y como esto genera control sobre las instancias y mecanismos participativos; posteriormente se trata la coordinación política y como los diversos actores que se interrelacionan responden y finalmente aborda el déficit de control democrático no electoral que se generó.

El tercer capítulo de esta investigación se centra en el caso de la participación ciudadana en el Ecuador, desarrolla cada una de las entidades buscando las evidencias que prueben su existencia y la fuerza causal que crearon entre ellas y con la siguiente entidad, construyendo de esta manera el mecanismo causal.

Capítulo 1 Marco teórico y metodológico

En este apartado se presenta la base teórica y metodológica a partir de la que se sustentará la presente investigación con el fin de responder la pregunta planteada: ¿Por qué la instrumentalización de la participación ciudadana genera un déficit de control democrático no electoral? Para dar respuesta a esta interrogante, partimos de la existencia de una fuerza causal (X) que genera un determinado resultado (Y) (Beach y Pedersen 2013), y definimos el marco metodológico sobre el que se enmarca la pregunta de investigación.

1.1. Marco metodológico

1.1.1. Ontología de la investigación

Previo al inicio de la discusión teórica, es necesario establecer la ontología dentro de la que se desarrolla la investigación. Este ejercicio metodológico es indispensable con el fin de constituir una tipología similar que nos ayude a ubicar la temática de la investigación en un mismo sentido (Jackson 2010). Por medio de esto se busca hablar en términos similares al momento de realizar investigaciones, desde ontologías iguales en las cuales el entendimiento del mundo a nuestro alrededor es similar.

Una tipología útil para definir la posición ontológica se origina en la división de la ontología científica en fenomenalismo y transfactualismo. La ontología filosófica se divide en monismo y dualismo (Jackson 2010), la combinación de estas genera la siguiente tipología:

Tabla 1.1. Tipología

		Ontología científica	
		Fenomenalismo	Transfactualismo
Ontología filosófica	Monismo	Analiticismo	Reflexivismo
	Dualismo	Neopositivismo	Realismo crítico

Fuente: Jackson (2010).

La identificación en una determinada metodología depende de la propia concepción de quien efectúa la investigación, la ontología filosófica enmarca la relación entre el objeto de estudio y el investigador; mientras en el dualismo, el investigador está separado del mundo social que estudia en el monismo las apreciaciones del investigador como un continuo del mundo social que investiga (Jackson 2010), siendo el dualismo, al separar el investigador del objeto el único que permite partir de la existencia de algo que no se conoce más allá de lo visible.

Por otra parte, la relación entre el conocimiento y lo que observamos se materializa en la ontología científica que se divide en el fenomenalismo que limita el conocimiento únicamente a lo que puede ser experimentado y el transfactualismo que permite que el conocimiento se genere desde lo observable a lo no observado (Jackson 2010). El posicionamiento respecto al mundo y al conocimiento depende de la postura que adopte el investigador, pero es clave para poder establecer un diálogo fundamentado; para responder la pregunta es necesario ir más allá de lo observado, en este caso no quedarse únicamente con la X y la Y que las podemos encontrar a simple vista. Se busca encontrar el vínculo que une ambas y que podría explicar la existencia de Y a partir de la existencia de X y, por lo tanto, establecer un posicionamiento transfactual.

El posicionamiento dualista y transfactual sitúa a la investigación en el realismo crítico dentro del que existe la división entre el ejercicio de investigar y el mundo real, lo que logra observar, así como la necesidad de responder una pregunta que está más allá de lo visible, e implica la necesidad de buscar una explicación sólida a sus propias interpretaciones del mundo. El realismo crítico parte de casos para intentar explicar la relación causal tomando datos que no son observables de forma empírica (Fontaine, Medrano y Narváez 2020); es lo que establece un primer lineamiento para la investigación y a su vez genera la primera dificultad que es la búsqueda de la relación existente entre lo observable y lo que no podemos observar y muchas veces la tarea está en demostrar la existencia de lo inobservable.

1.2. Neoinstitucionalismo y diseño de políticas

1.2.1. El neoinstitucionalismo para el análisis de políticas públicas

Existen múltiples enfoques teóricos utilizados para el análisis de las políticas públicas, un breve acercamiento a ellos se nos presenta por medio de la taxonomía que los separa en racionalismo, cognitivismo y neoinstitucionalismo (Fontaine 2015, 35); entre ellos se diferencian, por la forma en la que privilegian un fenómeno social en detrimento de otros que se dejan de lado, las herramientas que utilizan y la forma en la cual abordan cada problema.

El racionalismo parte del análisis de las decisiones y actuaciones desde un enfoque individual dejando de lado el papel de las estructuras, como el Estado, para influir en estas decisiones; es así que, el conductismo y la elección racional brindan un enfoque parcial (Peters 2003), por lo que se genera la necesidad de encontrar un enfoque mucho más integral que permita abordar de otra manera el análisis de las ciencias políticas. En ambos enfoques la elección individual no se ve limitada por las instituciones que se relacionan con ellos, sean estas formales o informales y dependen de la elección del individuo (Peters 2003), por lo que los efectos finales no dependen de la relación política, sino que su causa está por fuera de ella.

Es así que, se retomaron ciertos postulados dejados de lado y se retoma el análisis político con base en las instituciones. El institucionalismo se configura como las ideas y las hipótesis que tratan sobre la relación que existe entre las características institucionales con la agencia política, cómo esta se ha desempeñado en la sociedad o el cambio que sufre (March y Olsen 2005, 4). La relación entre las instituciones y los efectos que estas tienen en la política, es el centro, alrededor del cual gira el análisis, teniendo diversos puntos de los cuales partir o elementos que analizar en cada uno de los casos, siendo estas herramientas muy útiles para el presente trabajo de investigación.

1.2.2. Enfoque neoinstitucionalista

En las últimas dos décadas del siglo XX se empieza a retomar la idea de la importancia que tienen las instituciones (Caballero 2007), este enfoque no busca retomar las ideas del institucionalismo tradicional, el cual tenía límites que el neoinstitucionalismo busca superar. Guy Peters establece que el enfoque del institucionalismo clásico parte de una base legalista, holística, estructuralista e histórica (Caballero 2007), a partir de esta base se generan nuevos postulados que buscan integrar el estudio de las ciencias políticas.

Cuando March y Olsen (2005) empiezan a identificar estos nuevos intentos teóricos de retomar el papel de las instituciones, establecen la existencia de varias ideas centrales. En primer momento se considera que el Estado y la sociedad se afectan entre sí, un segundo elemento es considerar a la estructura política como “el conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, arreglos físicos, fundamentos y archivos que son relativamente invariantes frente a la rotación de individuos y adaptables a las preferencias y expectativas idiosincráticas individuales” (Caballero 2007); unidas a las ideas de utilitarismo al momento de tomar decisiones, el funcionalismo y el instrumentalismo, lo que a la final configura los intereses de personas e instituciones (March y Olsen 1984); las vertientes que fueron construyendo el neoinstitucionalismo buscan construir una teoría integral y robusta para el análisis de los problemas sociales.

Dentro de este nuevo enfoque analítico, existen tres escuelas diferentes: el institucionalismo histórico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo de la elección racional (Hall y Taylor 1996). El primero de ellos, el institucionalismo histórico, se basa en términos más amplios para conceptualizar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual, pone énfasis en las asimetrías del poder, analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia y finalmente retrata el papel de las ideas al momento de analizar políticas (Caballero 2007); un aporte fundamental es el vínculo existente entre las ideas y las instituciones, siendo esta relación la que termina generando los fenómenos que vemos.

Uno de los elementos relevantes en el neoinstitucionalismo histórico es la dependencia del sendero (*path dependence*), lo que ocurre cuando un evento histórico desencadena un evento posterior, esta dependencia no es lineal, por el contrario, diversos eventos pueden desencadenar un solo evento posterior de mucha importancia (Mahoney 2000); otro aporte es el orden de los cambios en las políticas públicas; el primero a los instrumentos, en el cual se realizan ajustes, el segundo orden es la creación de nuevos instrumentos, finalmente, un tercer orden por el cambio de la política basada en una reformulación del problema (Hall 1993, 285-286); los cambios de primer y segundo orden se basan en el aprendizaje social, en tanto que el cambio de tercer orden implica una nueva forma de entender el problema, un cambio paradigmático que no se da de forma repentina, sino de forma más gradual e intensa en el discurso (Wilder y Howlett 2013, 10).

El institucionalismo sociológico aporta un papel fundamental a la cultura al moldear instituciones, la definición de una institución es mucho más amplia y general (Caballero 2007); se destaca una manera diferente de interacción entre las instituciones y la acción individual, con un mayor enfoque cultural acentuando los roles existentes en cada uno (Hall y Taylor 1996), y, finalmente, el cambio y creación de instituciones se explica por la legitimidad social (Caballero 2007). Este enfoque nos permite entender las instituciones informales y volverlas parte del análisis.

El tercer enfoque, el institucionalismo de la elección racional recibió insumos desde el institucionalismo económico o de la nueva economía de la organización, la racionalidad explica el comportamiento; la política con una serie de acciones colectivas y los actores crean instituciones con el fin de obtener un valor de ellas (Caballero 2007). En este enfoque se postula que, los actores tienen unas determinadas preferencias y se busca maximizar los logros, para ello se realiza un cálculo estratégico para impulsar el pensamiento de un actor (Hall y Taylor 1996).

Existen consideraciones posteriores que es importante tener en cuenta con respecto al neoinstitucionalismo y sus tres enfoques, cuyos rasgos más relevantes son:

1. Los institucionalistas históricos y los sociológicos asumen que las nuevas instituciones son creadas o adoptadas en un mundo ya repleto de instituciones.
2. Mientras que para los institucionalistas históricos esta situación implica que hay intereses o actores con más poder que otros, los sociológicos contemplan cómo las instituciones estructuran el campo de visión de los actores.
3. El institucionalismo histórico, en términos comparativos, no ha abordado con atención el estudio de cómo las instituciones afectan al comportamiento.
4. Esto sí lo ha hecho el institucionalismo de elección racional a través de una visión simplista de la motivación humana.
5. Para el institucionalismo de elección racional las causas del origen de las instituciones están dominadas por la deducción, mientras para los institucionalistas históricos las causas dependen de la inducción (Caballero 2007, 12).

Esta serie de elementos giran alrededor de la epistemología de la institución, un concepto necesario de entender para poder profundizar en el enfoque, una definición útil es:

Una institución es una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizadas, incrustada en estructuras de significado y recursos que son relativamente invariables frente a la rotación de individuos y relativamente resistentes a las preferencias y expectativas idiosincráticas de los individuos y las circunstancias externas cambiantes (March y Olsen 2005, 4).

Esta forma amplia de analizar lo que es una institución permite que la entendamos con base a ciertas características como su estabilidad en el tiempo, se manifiesten por medio de estructuras, se plasmen de manera formal o informal y de cierta manera limiten o conduzcan el comportamiento individual (Peters 2003). Es decir que, una institución no es solo la regla explícita impuesta por la sociedad, sino también el comportamiento o formas aceptadas de llevar adelante una acción que influyen en la forma en la cual los individuos toman decisiones.

Estas características causan que las instituciones se mantengan constantes con respecto a las personas y las circunstancias que son externas a ellas (Lowndes 1996) y se conviertan en un marco dentro del cual se desenvuelve la actuación de los individuos dentro de una sociedad, este puede estar formado por “rutinas, reglas, normas, procedimientos, costumbres, convencionalismos, roles y rituales, entre otros términos semejantes, pero sin definir ninguno de ellos” (Torres 2015, 123); estos criterios amplios para definir una institución, permiten un mayor margen de análisis, pudiendo ser fácilmente rastreables como la estructura gubernamental o más difíciles de identificar como costumbres o cultura.

Se observa claramente la necesidad de identificar el rol que desempeñan las instituciones al momento de interactuar con los actores sociales; de igual forma, se busca comprender de una manera más integral las diversas interacciones existentes no solo entre actores, sino también entre actores e instituciones, incluyendo cómo uno afecta el actuar del otro. Por otra parte, se busca otorgar un valor a la actuación y motivación que tienen los actores al momento de tomar una decisión, teniendo como base las ideas que ellos tienen y cómo éstas motivan su actuación individual.

1.2.3. El diseño de las políticas

El diseño de políticas tiene como fuente constante el neoinstitucionalismo, el cual le brinda una base teórica que se apoya en el reconocimiento de las instituciones como parte de la

sociedad y su organización basada en un contexto específico (Howlett 2011); son las instituciones quienes ponen un marco a ese contexto y muchas veces los definen como tal.

El diseño de políticas utiliza de igual manera los instrumentos para el análisis que se realiza, siendo que un instrumento:

(...) constituye un dispositivo que es tanto técnico como social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a quienes se dirige, de acuerdo con las representaciones y significados que conlleva. Es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el propósito genérico de llevar un concepto concreto de la relación política / sociedad y sostenido por un concepto de regulación (Lascoumes y Gales 2007, 4).

La idea de instituciones formales e informales nos entrega un panorama más amplio con respecto al límite que puede tener el comportamiento o la toma de decisiones y es ese marco en el cual “las políticas públicas a menudo se analizan como resultado de la interacción de intereses o la estructura institucional” (Lascoumes y Gales 2007, 4). Entender a los instrumentos como instituciones y que las políticas públicas desarrollan la estructura institucional, demuestra la necesidad de contar con una base teórica sólida.

El diseño de políticas utiliza a los instrumentos para el análisis de las políticas públicas, estos no son más que las herramientas o técnicas con las que cuenta un gobierno para lograr alcanzar los objetivos que se imponga en su política pública (Howlett 2011); la forma en la cual se puede alcanzar esos objetivos es muy amplia, pudiendo cada uno de los instrumentos buscar el cumplimiento individual de objetivos menores, parte de la política pública. Estos nos muestran también las fuentes de información, las relaciones de poder que existen en una sociedad, la legitimidad, politización o despolitización que se asocia a cada uno de ellos (Lascoumes y Gales 2007); el grado de información que se puede obtener a partir de los instrumentos es amplio y permite que el análisis pueda tomar diversos enfoques y concentrarse en una o varias variables diferentes.

Con el fin de identificar los instrumentos se debe conocer que tienen entre sí rasgos comunes que los vuelven identificables, sin que por ello compartan todas sus características, teniendo otras que las hacen diferentes entre ellos (Salamon 2002). En el marco del diseño de políticas, la identificación de instrumentos nos permite obtener y organizar la información, los instrumentos son evidencias superficiales de las cuales se debe obtener sus efectos,

determinar su efectividad, encontrar nuevos instrumentos y como estos se combinan (Lascoumes y Gales 2007).

El análisis por medio del diseño de políticas y de los instrumentos requiere que se profundice en la relación entre los instrumentos de políticas en su conjunto, verificando:

[...] que todos los niveles de metas, objetivos y metas de políticas sean coherentes; que las preferencias de implementación, herramientas de políticas y calibraciones de herramientas debe ser consistente, y que, dentro y entre niveles, objetivos de política y preferencias de implementación; objetivos de política y herramientas de política, y objetivos y herramientas de política calibraciones, también sean congruentes y convergentes (Howlett 2009, 74).

Los instrumentos entregan evidencias para poder definir la forma en la cual se realizó el diseño y la coherencia con la implementación que este debe tener, estos diferentes niveles vuelven más complejo el análisis.

La identificación de los instrumentos genera una amplia variedad de los mismos que debe ser sistematizada, para ello se utiliza la tipología NATO en la cual identificamos los instrumentos de modalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood 1986; Hood y Margetts 2007) los cuales nos ayudan a identificar los recursos que utiliza un gobierno, cada uno de ellos se identifica por:

Tabla 1.2. Tipología NATO

Nodalidad	Muestra al gobierno como un nodo de información en el cual confluyen otros.
	Característica que permite que el gobierno mueva la información.
Autoridad	Muestra la capacidad de ejercer la fuerza legal.
	Característica que permite que el gobierno determine qué es legal o no.

Tesoro	Muestra la capacidad del gobierno de utilizar dinero o fungibles en general.
	Característica que permite al gobierno efectuar intercambios entre el dinero y los fungibles que posee para obtener otras cosas.
Organización	Muestra a las personas que son parte del gobierno y como estas se organizan, no está vinculada a la autoridad o al tesoro para ello.
	Característica que permite que el gobierno actúe de forma directa
Fuente: adaptado de Hood y Margetts 2007.	

La tipología por sí sola no entrega información sobre la política pública, únicamente nos permite clasificar y sistematizar la información que nace de las herramientas utilizadas por el gobierno, esta clasificación se ve complementada al dividir cada categoría en instrumentos sustantivos y procedimentales, en tanto que las herramientas sustantivas están más orientadas al control, de forma que se afecta directamente el resultado, las herramientas procesales se enfocan en el proceso y afectan de forma indirecta el resultado de las políticas (Howlett 2008).

La identificación de los instrumentos utilizados en una política, en un primer momento permite identificar la existencia de la política y los recursos estatales que se utilizan (Howlett 2008), los instrumentos son una primera evidencia observable de la utilización de los recursos estatales para alcanzar un objetivo plasmado en una política pública; por otra parte, nos permiten identificar la interrelación que existe entre instrumentos, la amplia gama existente y los instrumentos y procesos nuevos que se van generando (Howlett, Kim y Weaver 2006) la tipología de los instrumentos se resume en:

Tabla 1.3. Tipología de instrumentos

			Recurso utilizado por el gobierno			
			Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito general del instrumento	Sustantivo	Efectores	Consejo, Formación	Regulación, Licencias	Subsidios, Prestamos, Gasto fiscal	Administración, Burocrática, Empresas públicas
		Detectores	Reportes, Encuestas	Tratados, Comités, Comisiones	Votación, Consultoría	Registros, Reportes, policiales
	Procedimental	Positivo	Educación, Información, Grupos focales	Etiquetado, Tratados y acuerdos	Creación de grupos de interés, Fondos para intervención e investigación	Reforma institucional, Conferencias
		Negativo	Propaganda, Supresión de información, Falta de acceso.	Bloqueo de grupos y asociaciones	Eliminación de fondos	Retraso administrativo

Fuente: adaptado de Howlett 2008

Considerando que existen diversos instrumentos, actores, factores y diversas incidencias que afectan a la política pública se han desarrollado diversas formas de analizar el diseño de las políticas públicas alejadas de los análisis iniciales que lo consideraban un proceso casi arquitectónico, lejano a la complejidad del sistema social y lo impredecible del ser humano (Peters 2018) sin esos elementos y considerarlo un proceso tan mecánico impide que factores ajenos al diagrama inicial entren en el análisis, siendo muchas veces estos factores los que impiden o fortalecen el éxito de una política pública; esta concepción unida al enfoque realista del diseño de políticas públicas permitiría explicar la existencia de fuerzas causales considerando la complejidad del contexto y su diversidad, así como la capacidad de adaptarse de las instituciones y la interacción de los actores (Fontaine 2020) este enfoque nos da una mayor capacidad de análisis al buscar los diversos elementos, instrumentos, actores e instituciones que interactúan para que se dé un resultado.

1.2.4. Teorización del mecanismo causal

Las evidencias deben dar respuesta a la existencia o no de un mecanismo causal que se debe construir una vez que tenemos el Detonante (T) y el Resultado (O) para ello se propone partir de entender el mecanismo como una serie de partes unidas entre sí, que ejercen una fuerza para que la siguiente funcione hasta llegar a vincular T con O (Beach y Pedersen 2013); esas partes propuestas por Fontaine, Medrano y Narváez, establecen un marco inicial para la presente investigación.

Tabla 1.4. Teorización de mecanismo causal

Teorización	Puesta en Agenda (T)	Cambio institucional(A)	Coordinación Intersectorial(B)	Relaciones Políticas(C)	Controles Democráticos no electorales(O)
--------------------	----------------------	-------------------------	--------------------------------	-------------------------	--

Hipótesis	Gobierno anuncia que implementará mecanismos e instancias de participación en diferentes niveles.	Gobierno formula la política de planificación participativa.	Gobiernos crean instituciones enfocadas en centralizar la planificación participativa.	Gobierno controla el acceso de los actores sociales a los espacios participativos.	Déficit de control democrático no electoral vertical.
------------------	---	--	--	--	---

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez 2020

Este mecanismo causal debe pasar por los diferentes pasos ya establecidos, el primer paso teorización del proceso, responde a la creencia de que el resultado (O) es causado por la interacción de las entidades anteriores, creemos que un evento terminará desencadenando un resultado (Fontaine 2020) el segundo paso acerca del diseño de test empíricos, en que a la hipótesis se la deberá complementar con las evidencias empíricas que esperamos llegar a encontrar si el mecanismo es probado (Fontaine 2020). Es en este punto en donde la tipología NATO nos sirve para poder identificar los instrumentos y las evidencias que prueban su existencia.

El tercer paso de la selección de caso no depende de la existencia del detonante y el resultado, sino que se basa en la relación que existe entre los dos, requiere de dos pasos preliminares, primero la identificación de las características del detonante y el resultado y, por otra parte, elaborar la tipología de casos basados en QCA (Fontaine 2020) la tipología de casos se caracteriza por:

Un caso típico (membresía completa) combina tanto el desencadenante como el resultado. Un caso desviado (pertenencia parcial a la causa) exhibe los atributos del desencadenante, pero no el resultado. Un caso individualmente irrelevante (sin pertenencia) no muestra los atributos del desencadenante ni el resultado. Un caso inconsistente (pertenencia parcial al efecto) muestra los atributos del resultado, pero no del desencadenante (Fontaine 2020, 18).

Los casos de estudio típicos deberán responder a la hipótesis planteada, reafirmando el vínculo entre T y O; por su parte, un caso desviado muestra que existe T, pero no muestra O, por lo cual puede ser un ejemplo excelente para comparar dos casos y comprobar la hipótesis o hipótesis alterna; mientras que, los casos irrelevantes o inconsistentes no pueden utilizarse por la inexistencia del detonante, lo cual, en el caso del caso inconsistente requeriría de otro mecanismo causal para explicarlo.

El siguiente paso es el análisis de congruencia, este se basa en dos casos típicos y dos desviados para poder darle solidez a la hipótesis planteada; esta comparación nos permite confirmar, desconfirmar o identificar los elementos diferentes en un mecanismo causal (Fontaine 2020), finalmente el último paso, el estudio profundo de caso, requiere de la recolección de las evidencias y su posterior evaluación, estas evidencias empíricas se las debe relacionar directamente con cada parte del mecanismo teórico para transparentar la investigación (Fontaine 2020) conforme a la hipótesis planteada permitiendo determinar si la misma resulta ser verdadera o falsa y nos llevará a la conclusión general sobre el mecanismo planteado y posiblemente abrirá las puertas a mayores casos de estudio respecto al mismo tema o sus partes individuales.

1.2.5. Seguimiento de procesos

Situar la investigación en el realismo crítico no solo muestra la posición del investigador respecto al objeto, sino que pone como reto la búsqueda de lo no observable que termina generando efectos observables, para ello el seguimiento de procesos (*process tracing*) es una herramienta para la búsqueda de mecanismos causales en un caso determinado (Beach y Pedersen 2013), este mecanismo nos lleva a la búsqueda de lo que produce los efectos visibles, el seguimiento de procesos permite al investigador realizar inferencias causales para poder encontrar el vínculo de un X con Y (George y Bennett 2005)

El objetivo del seguimiento de procesos, es realizar inferencias sobre la presencia o ausencia de mecanismos causales que tienen congruencia e interrelación en cada una de sus diferentes etapas (Beach y Pedersen 2013); el poder desagregar cada etapa del proceso permite que a su vez se pueda comprobar la coherencia entre cada una de las etapas, dando solidez a una investigación, cada una de las partes dentro de este mecanismo no tiene una existencia separada o independiente y son necesarias para la existencia del mecanismo, pero por sí solas no lo explican (Beach y Pedersen 2013). De esta forma, se va configurando un mecanismo

compuesto de diversas etapas, una etapa, sea inicial o intermedia, por sí sola no logra explicar la existencia del resultado observado por lo que necesitamos desagregar el mecanismo para encontrar una explicación.

Es por ello que la ontología del seguimiento del proceso, se enmarca dentro del mecanismo, ya que el proceso se compone de una serie de partes que por sí solas no explican el resultado, es una serie de partes que se afectan entre sí las que producen el resultado y es determinista, porque se entiende que el proceso es la causa del resultado observable, no se toma la certeza ciento por ciento como en el determinismo estadístico, sino que se asumen los errores como falencias teóricas (Beach y Pedersen 2013). Esta ontología nos permite construir un proceso en el cual se busca la coherencia y la consistencia entre todas sus partes, buscando en cada paso evidencia que sustente lo teorizado, esto a su vez se entiende desde la lógica que cada pieza ejerce una fuerza sobre la siguiente y está a su vez sobre la siguiente hasta alcanzar el resultado, por lo cual entendemos el proceso como un todo complejo (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). El proceso ya no analiza de forma independiente cada elemento interno dentro del mecanismo, por el contrario, busca contar el mecanismo en su conjunto de forma que esa explicación pueda después ser comprobada con otros casos.

Existen tres variantes dentro del seguimiento del proceso, el *theory building*, que se fundamenta en evidencia empírica para la construcción del mecanismo causal que vincule X con Y; se tienen dos formas, en la primera se conoce una correlación entre X y Y lo que se busca es el mecanismo interno entre ambas, en la segunda manera se conoce Y y se va construyendo el mecanismo hacia atrás hasta encontrar X. Otro modo de seguimiento del proceso es el *explaining outcome*, en el cual se explica un resultado Y de un determinado caso, buscando generar una explicación mínimamente suficiente del resultado (Beach y Pedersen 2013).

La presente investigación se enmarca en la tercera forma de seguimiento, el *theory testing*, que parte de conocer X y Y, lo que se busca es el mecanismo que conecta a las dos, lo cual se puede realizar por medio de conjeturas o de razonamiento lógico para construirlo (Beach y Pedersen 2013). La forma en la que se va construyendo ese mecanismo se da por medio de tres pasos: el primero implica generar una hipótesis sobre el mecanismo causal basado en la teorización, el segundo es la operacionalización del mecanismo teorizado, buscando en cada una de las partes evidencia observable, que es la que se debería encontrar, esto se ejecuta en el tercer paso que es la recolección de la evidencia empírica (Beach y Pedersen 2013). El hecho

de construir una teoría, a partir de un caso particular, no implica que solamente se espere generar una explicación para ese caso en específico, al contrario, se busca que el mecanismo que se construye pueda después generalizar la explicación teórica para otros casos.

1.2.6. Formalización bayesiana

La recolección de las evidencias empíricas se vincula con cada una de las partes del mecanismo causal teorizado dándole certeza a cada una de sus partes y mostrando de forma visible como estas ejercen una fuerza causal sobre la siguiente, por ello, es necesario generar certeza sobre las evidencias empíricas y utilizar test adecuados al caso. La lógica bayesiana nos brinda herramientas lógicas para confirmar o no la hipótesis evaluando la confianza que se pone en la evidencia (Beach y Pedersen 2013)

La lógica bayesiana otorga un mayor peso a las evidencias que no esperábamos encontrar, no es importante el número de evidencias encontradas, es importante la probabilidad de encontrar una evidencia si la hipótesis es verdadera contra la probabilidad de encontrar una evidencia si la hipótesis es falsa (Beach y Pedersen 2013). La lógica bayesiana se basa en:

[...] el teorema de Bayes, que es una fórmula lógica simple y no controvertida para estimar la probabilidad de que una teoría esté respaldada por evidencia basada en el grado de creencia del investigador sobre la probabilidad de la teoría y la probabilidad de encontrar evidencia dada si la teoría es válida antes de recopilar los datos (Beach y Pedersen 2013, 83).

La lógica bayesiana requiere que el investigador asigne valores previos a las evidencias, representando el nivel de confianza que le asignamos basada en la información aún limitada que tenemos (Fairfield y Charman 2015), aun cuando esos valores previos asignados puedan ser arbitrarios, deben responder a las evidencias o información que se tiene previamente, el teorema de Bayes nos permite calcular la confianza que tenemos en una determinada información basada en los datos que poseemos (Fairfield y Charman 2015).

La lógica bayesiana nos permite acentuar la certeza que tenemos, para ello se debe buscar evidencias que superen el test del aro de fuego que nos entrega una alta certeza a pesar de su baja exclusividad, mientras mayor cantidad de evidencia que supere el test del aro de fuego se tenga, mayor será la certeza sobre la hipótesis planteada.

1.2.7. Diseño de test empíricos

Una vez construido el mecanismo hipotético, se debe encontrar en cada una de las partes, la evidencia empírica que nos permita probar lo teorizado, para ello, la lógica bayesiana nos ayuda a determinar la confianza que se le puede otorgar a las pruebas encontradas (Beach y Pedersen 2013); estas pruebas, según lo establecido por Van Evera se clasifican por ser suficientes o si son necesarias para que se dé y la clasificación es:

Tabla 1.5. Tipos de pruebas encontradas

Necesario	Suficiente	
	NO	SI
NO	Paja en el viento	Pistola humeante
SI	Aro de fuego	Doblemente decisivo

Fuente: adaptado de Beach y Pedersen 2013.

Cada uno de estos tipos de pruebas nos dan una certeza diferente respecto a la hipótesis que intentamos demostrar, encontrar la paja en el viento ayuda para reafirmar la hipótesis, pero por sí sola no la confirma, requiere otras evidencias. La pistola humeante puede confirmar la hipótesis, pero no encontrarla, no elimina la hipótesis. El pasar el test del aro de fuego confirma la relevancia de la hipótesis, el no encontrarlo la elimina y, finalmente, el doble decisivo, pasarlo confirma la hipótesis y no encontrarlo la elimina (Bennett 2010). Encontrar pruebas que pasen por un doble decisivo es sumamente improbable, más aún en ciencias sociales, por lo que, pruebas que pasen por el test de aro de fuego se pueden considerar muy fiables.

La prueba más débil de todas es la paja en el viento, este tipo de prueba no es única ni es certera, encontrarla no aumenta ni disminuye la certeza; el aro de fuego muestra evidencia que

es cierta, pero no es única, no encontrarla disminuye el nivel de certeza en nuestra hipótesis; sin embargo, encontrarla no la vuelve cierta; la pistola humeante es única, no obstante no encontrarla no invalida la hipótesis; la prueba que más fortaleza da a una investigación es el doble decisivo (Beach y Pedersen 2013).

En conclusión, cada una de estas cuatro pruebas difieren en cuanto a la certeza que otorgan, mientras que las pruebas del aro o paja en el viento implican un nivel de aleatoriedad; por otro lado, la pistola humeante y el doble decisivo reducen el nivel de aleatoriedad aumentando la certeza (Bennett y Checkel 2015); al momento de encontrar cada una de las evidencias, la investigación requiere la mayor cantidad de certeza posible para poder posteriormente generar certeza en la totalidad del mecanismo, entendiendo que en ciencias sociales el ciento por ciento de certeza no existe.

Por último, el diseño de los test no busca encontrar la respuesta definitiva para ver si una teoría es verdadera, se busca huellas dejadas por cada una de las partes que componen el mecanismo causal y estas evidencias no se pueden comparar con otros casos, ya que únicamente se aplicarán al contexto determinado en el caso (Beach y Pedersen 2013), sin embargo, tener la suficiente cantidad de huellas como para darle confiabilidad al mecanismo causal permitirá utilizar dicho mecanismo en otros casos e incluso ver qué huellas se repiten de forma constante o cuáles son únicas en cada caso.

Capítulo 2 Atributos, definiciones y empíricos observables

En el presente capítulo se delimita y operacionaliza cada entidad con el fin de poder clarificar los empíricos observables que deberíamos encontrar el momento de trabajar el caso en concreto, los atributos serán los que nos permitan a su vez encontrar las huellas, ya que al tratarse de interacciones sociales y acciones humanas no se los podrá encontrar íntegramente como aquí se definan.

2.1. La participación ciudadana, la necesidad de ponerlo en la agenda

Los planteamientos sobre los niveles de participación ciudadana no son nuevos, su desarrollo ha venido teniendo una evolución constante, desde pequeñas experiencias locales hasta llegar a los niveles de estar actualmente consagrados en las constituciones de varios países latinoamericanos, estos procesos han sobrepasado los tradicionales mecanismos de participación ciudadana directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular (Isunza y Gurza 2010, 19). Estas iniciativas plantean nuevas instituciones que se vendrán a desarrollar partiendo de pequeñas experiencias locales que ya utilizaban las instituciones antes mencionadas, de asambleas locales que ejercían democracia directa llegamos a naciones enteras que institucionalizan diversos tipos de participación.

En toda la región se ve un impulso generalizado por la implementación de procesos de participación ciudadana en respuesta a la pérdida de confianza en las instituciones democráticas, “en contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, la emergencia de la sociedad civil y el reclamo de formas nuevas y cada vez más dinámicas de participación ciudadana es tal vez el dato más importante en la evolución reciente de las sociedades del continente” (Adúriz y Ava 2006, 16-17), es decir, no eran fenómenos aislados o localizados, al contrario, se ven como corrientes de reforma democrática generalizada.

El deseo y las implicaciones que conlleva la participación ciudadana no solo se debe a ejemplos prácticos ejecutados, sino también a la necesidad de no volver a gobiernos dictatoriales que evitaban la inclusión o el control en el proceso de toma de decisiones, es así que:

[...] la participación ha sido considerada como un valor en sí, por un lado, puesto que es el vehículo por excelencia de la inclusión política entendida como uno de los pilares normativos de la democracia; por otro, a ella se atribuyen implícita o —en menor medida—

explícitamente efectos deseables de carácter económico y funcional, como la introducción de presiones redistributivas en los procesos políticos de asignación de recursos, así como la formación de ciudadanos o la sintonización de la operación del gobierno con los anhelos de la población (Isunza y Gurza 2010, 20).

De esta forma, la participación se convierte en un anhelo en doble sentido, no solo por los efectos beneficiosos que puede traer a la población al ver satisfechas sus necesidades, sean o no de forma inmediata, esta misma población podía tener el control, o al menos la sensación de controlar a sus autoridades por medio de la participación y ver de primera mano la forma en la cual esta autoridad opera para poner en ejecución las decisiones que otros (sus mandantes) tomaron. Finalmente, desde el punto de vista de quien tiene el papel de autoridad, la participación se convierte en un medio y un fin político, un medio, ya que, genera un canal directo de comunicación con la ciudadanía y un fin, puesto que, con su simple aplicación, así esta no cumpla objetivos o no se enmarque dentro de políticas públicas determinadas, se convierte en un cambio palpable para la gente.

Un elemento clave en la construcción de esta nueva narrativa que promueve la participación ciudadana es que la sociedad civil se empieza a configurar de forma diferente a como lo venía haciendo hasta ese momento, las antiguas formas organizativas se ven superadas por la institucionalidad existente, las peticiones de:

[...] cambios cualitativos que prefiguran una nueva época. Se trata de una transformación en los valores, instituciones, reglas, procedimientos y formas de expresión ciudadana. Es un tiempo de expectativas y demandas, en el que se renuevan las formas de manifestación del capital social y se avizoran formas de participación que desbordan los cauces y modalidades tradicionales (Adúriz y Ava 2006, 17)

Por ello es que los mecanismos tradicionales utilizados como válvulas de escape no son suficientes y las reformas no se pueden limitar a pequeñas modificaciones a los sistemas existentes hasta ese momento.

A más de los beneficios y las nuevas formas de organización social, se suma la búsqueda de transparencia y control social como parte de una agenda de profundización de la democracia, la participación ciudadana se convierte en un mecanismo de control social (Isunza y Gurza 2010, 33) la constante lucha contra la corrupción y su vínculo con la falta de transparencia causa que determinados sectores ciudadanos busquen ejercer un mayor control en el ejercicio

del poder público, tanto en el uso de los recursos como en las decisiones que se toman dentro del aparato estatal, la responsabilidad ya no recae únicamente en el Estado y se ve involucrada cada vez más la sociedad (Álvarez y Mendieta 2013) lo que implica generar nuevos espacios en donde cada sector de la sociedad pueda involucrarse con el fin de ejercer ese control social que da como resultado participación, muchas veces espacios diferenciados según el sector ciudadano que lo impulsa o la institución que lo regulará.

Con estos elementos se pasa a delimitar los atributos que esperamos encontrar en caso de la existencia del Detonante D, estos atributos se operacionalizan de la siguiente manera:

Tabla 2.1. Atributos y operacionalización de la Puesta en Agenda (T)

Hipótesis	Observaciones esperadas	Atributos
Gobierno anuncia que implementará mecanismos e instancias de participación en diferentes niveles.	Deslegitimación de las instituciones participativas.	Las instituciones que existen anterior a la puesta en agenda quedan en desuso o pierden legitimidad ante la sociedad.
	Promoción de los beneficios económicos, políticos y sociales de la participación.	Actores políticos y sectores sociales según el ámbito en el que se desarrollan impulsan la necesidad de generar nueva institucionalidad participativa.
	Se promueven nuevos mecanismos diferentes y variados.	Las modificaciones no se circunscriben a mecanismos e instancias tradicionales, se construyen nuevas formas adaptadas a la sociedad.
	Se vincula a la participación con la transparencia, control social y lucha contra la corrupción.	La necesidad de luchar contra la corrupción se vincula con la participación ciudadana y como la sociedad se involucra en el poder público.

Fuente: adaptado de Fontaine 2020.

Encontrar estas observaciones probablemente no será explícitamente tal cual se lo operacionaliza en la Tabla 6, por ello se deberán buscar huellas que demuestren la existencia de estos atributos en niveles no visibles y utilizando los instrumentos que permitan clarificar la existencia de una política pública, o en este nivel la intencionalidad de ponerla en la agenda convirtiéndose en el detonante (D) del mecanismo causal.

2.2. El gobierno impulsa un cambio hacia políticas públicas participativas

Cuando empieza la formulación de una política pública vinculada a la participación ciudadana esta toma características que ayudan a diferenciarla y se vuelven propias de ella, para Insunza y Gurza la participación no puede fomentar la exclusión ni la abstención; debe sumar narrativas diversas en diversos espacios que se articulen por medio de lógicas políticas indirectas; a su vez debe por medio de la representación incluir narrativas minoritarias (2014) con estas características se puede ir delimitando el cómo se configura la institucionalidad participativa, o al menos como esta se la piensa.

El caso por excelencia para analizar la implementación de la participación ciudadana es los Presupuestos Participativos en Porto Alegre, experiencia que después fue en su mayoría replicada en otras instancias de Latinoamérica, en esta experiencia se ve que existe la voluntad de la autoridad para generar un canal directo de comunicación con la sociedad, no se da en el marco de la búsqueda de cooptación, sino en el establecimiento de relaciones que permitan conjuntamente a ciudadanía, técnicos y autoridades decidir sobre el accionar del poder público en su localidad (Cruz y Mballa 2017), por lo tanto, son las autoridades quienes generan el espacio para que este tipo de ejercicios se den, ya que requiere que se les otorgue presupuesto, técnicos y canales adecuados de funcionamiento.

Las diferentes experiencias de implementación de estos mecanismos e instancias de participación se han dado preferencialmente o con un mayor impulso en gobiernos que se definen de izquierda, estos han puesto como parte de sus agendas políticas la implementación de una mayor participación ciudadana.

En la implementación de innovaciones democráticas para la participación ciudadana ha sido fundamental la orientación ideológica del partido gobernante, el cual influye en la definición

y desarrollo de estas instituciones. En el desarrollo de la aplicación de estos mecanismos participativos en las experiencias latinoamericanas, han sido claves los partidos políticos con orientación ideológica de izquierda (Cruz y Mballa 2017).

La agenda política de estos movimientos responde también al sentimiento de exclusión de la población que no veía satisfechas sus necesidades entendiendo al poder lejano, por lo que estas propuestas políticas se definen en sí mismas como participativas, la desigualdad social, la transición hacia nuevos tipos de democracias y organización, la falta de acuerdos en pos de un desarrollo convierten a la participación ciudadana en un eje central de discusión (Valderrama, Garrido y Ríos 2016) siendo que los partidos identificados más con la derecha en general se los ve como herederos y causantes de esta crisis, no es sino hasta las propuestas políticas más recientes que vemos que incluyen a la participación dentro de su agenda programática.

La llegada al poder de partidos de izquierda con una agenda política vinculada a la participación ocasionó que se empiece a buscar la forma de construir esa participación desde el Estado. Sin embargo, no se circunscribió únicamente al proyecto de izquierda este tipo de experiencias, ya que se constituyeron proyectos participativos “[...] en países como Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Perú a nivel local se cuentan experiencias en Argentina y Uruguay, en localidades de Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y, desde el año 2002, en Chile y se aplican experiencias en algunas Delegaciones de la Ciudad de México” (Cruz y Mballa 2017, 11). Estas experiencias más parecidas a los presupuestos participativos se vieron superadas cuando en Venezuela, Ecuador y Bolivia se cambia el marco constitucional y dentro de estos se incluye a la participación como eje de la funcionalidad del Estado. De igual forma, se creó la Ley de Comunas en Venezuela y la Ley de Participación en Comunas Rurales en Nicaragua (Cruz y Mballa 2017). Con estas reformas la participación deja de depender únicamente de la autoridad y pasa a convertirse en obligatoria en estas localidades a donde asciende al rango de ley, generando un marco normativo que las regula.

Otros países que no se definían dentro del espectro político ideológico de la izquierda como Colombia y Chile, de igual manera impulsaron de alguna forma reformas normativas que incluían la participación, en Colombia la Ley 184 y en Chile la Ley 20500 regulan de alguna manera la participación ciudadana, pero vista desde un aspecto lejano y sin una mayor incidencia (Cruz y Mballa 2017), la creación de la norma a nivel nacional no genera una

obligatoriedad de aplicación o un estímulo que fomente que tanto ciudadanía como autoridades la apliquen; debido a la falta de motivación la participación no se da.

En este marco la excepción es Uruguay, este país no solo tiene pocos mecanismos participativos, sino que contrario a muchos de los otros países estos se utilizan por la ciudadanía para influir en la toma de decisiones (Valderrama, Garrido y Ríos 2016) se considera que:

Uruguay posee mecanismos de participación consolidados en un sistema democrático, que no solo garantiza el derecho ciudadano de participación activa, sino que también se ha transformado en un soporte relevante de su estabilidad (Valderrama, Garrido y Ríos 2016, 267)

De esto entendemos que no es necesario un alto número de mecanismos, sino que estos se encuentren consolidados y sean efectivos frente a la ciudadanía.

Estos diversos casos nos ponen claro que la formulación de una política pública participativa (Entidad A) requiere de varios elementos que parecen presentarse de forma uniforme para identificar la existencia de la entidad, a fin de identificarlos tenemos:

Tabla 2.2. Atributos y operacionalización del Cambio Institucional (A)

Hipótesis	Observaciones esperadas	Atributos
Gobierno formula la política de planificación participativa (A)	Se construye espacios con presupuesto y técnicos que impulsan la participación.	La autoridad determina el segmento de toma de decisiones en donde se dará la participación, sean estos presupuestos participativos, consejos, controles o simplemente informativos.
	La participación se encuentra dentro de los ejes de gestión de la autoridad de turno o el partido en el poder.	En los países en donde mayor cantidad de instancias se han dado es aquellos en donde los partidos

		tenían a la participación ciudadana como eje previo a llegar al poder.
	Se generan normas que limitan, regulan o impulsan la participación ciudadana.	En todos los casos observados se tiene normativa sobre participación ciudadana, sea que esta esté o no aplicada o de cumplimiento obligatorio.

Fuente: adaptado de Fontaine 2020.

El momento de formulación de la política pública es generalmente el más visible porque suele ser muy publicitado y se invita no solo a ciudadanía y medios a conocer la nueva política pública, sino a defenderla como beneficiosa, por lo cual las huellas que se encontraría estarían plasmadas en documentos y declaraciones públicas, así como actos públicos quizá incluso masivos.

2. 3. Centralización de la participación una forma de alejarla de sus objetivos (Entidad B)

Los Estados modernos se basan en gran medida en sistemas planificados que permiten realizar una mejor gestión de sus recursos, definir prioridades y organizar el gasto, así como la estructura en sí misma del Estado. La administración pública tradicional se basaba en el sentido de dirigir y organizar el Estado conforme se lo pensaba por medio de la imposición de metas y objetivos (Garrido s.f., 131). Con la inclusión de la participación, la estrategia de dirigir ahora se centra no solo en la dirección, sino en la búsqueda de consensos para poder encontrar los objetivos, la administración se transforma netamente en la encargada de alcanzar esos objetivos, esta búsqueda de consensos deja de lado las interacciones sociales y la búsqueda de intereses propios de cada uno de los actores, lo que lleva a que la participación se convierta en un discurso que busque la adhesión de la ciudadanía a decisiones ya tomadas (Garrido s.f., 133).

Mientras más compleja es una sociedad y el encuentro de consensos se vea más difícil, este tipo de imposiciones por parte de la autoridad serán más comunes, incluso se debe tomar en cuenta que las autoridades al momento de llegar al poder tendrán sus intereses y querrán que

estos se implementen en lugar de otros lejanos a su plan programático; a su vez existen grupos minoritarios o excluidos que jamás podrán ser parte de los sistemas de planificación, quienes están en estado de mendicidad, migrantes, analfabetos, entre otros grupos, no se encontrarán dentro del sistema de toma de decisiones que seguramente hablará principalmente de ellos, pero sin ellos.

Un aspecto clave que se empezó a abordar está en los intereses propios de quien ejerce de autoridad y quiere que su política pública, su ofrecimiento de campaña o que sus intereses particulares sean los que se mantengan y más bien legitimen dentro de un ejercicio participativo. No se debe olvidar que el Estado tendrá presencia hegemónica por el hecho de ser Estado.

Un aspecto relevante a considerar es el perfil de los mecanismos y el alcance real que tienen los ciudadanos a través de estos medios definidos institucionalmente. Así se presentan mecanismos de carácter consultivo, informativo o resolutorio. Es este aspecto o característica la que nos señala con mayor vehemencia la capacidad otorgada a los ciudadanos de intervenir concretamente en la gestión pública (Valderrama, Garrido y Ríos 2016, 233).

La institución construida para impulsar o gestionar la participación puede dedicarse únicamente a ser un ente informativo sobre las decisiones tomadas, en este caso el nivel de participación es nulo por parte de la población, la cual pasa a ser el público receptor del mensaje. Por su parte, al ser mecanismos consultivos no existe para con el Estado la obligatoriedad de aplicar las medidas solicitadas, es únicamente cuando los mecanismos participativos tienen capacidad resolutoria que pueden ejercer una incidencia directa en los actos de las autoridades.

La participación sin un nivel de resolución se convierte en un mecanismo de propaganda o de validación sobre decisiones ya tomadas, si unimos la idea de la búsqueda de adhesión (Garrido s.f.) y la existencia de mecanismos consultivos e informativos (Valderrama, Garrido y Ríos 2016) que no tienen carácter vinculante no se puede establecer canales por medio de los cuales se puede afectar al poder público, limitarlo o transparentarlo, ya que este instrumentaliza la participación para que esta solamente sirva como una caja de resonancia de sus propias decisiones.

Para sentirse incluidos a su vez quienes forman parte de mecanismos participativos deben sentir que su incidencia es directa y está solucionando problemas reales y palpables. Las diversas experiencias en donde se puede encontrar casos exitosos parten de mecanismos de participación descentralizados y que no tienen vínculos directos con el gobierno central, los mecanismos locales descentralizados tienen a una mayor participación de las personas (Valderrama, Garrido y Ríos 2016). En este punto existen dos caminos a seguir, una planificación regional o local que permita solucionar problemas cotidianos o una planificación nacional que busque resolver problemas generales separados del interés particular o sin tomar consideración a este, ambos caminos se vinculan con el modo de gobernanza establecido.

La manera en que el Estado desarrolla su administración dependerá de la lógica existente en cada uno de los territorios y la visión que tenga la administración pública para implementar una determinada forma de tomar decisiones. En tanto que, por un lado, se han privilegiado mucho a los gobiernos que descentralizan la toma de decisión, la crítica sobre la dificultad o lentitud en este sistema se mantiene, por lo cual en ciertos casos se privilegia a la centralidad (Peters 2007, 33) la necesidad de tomar decisiones rápidas no solo viene por parte del gobierno, sino que la acompaña la gente que espera que cualquier decisión tomada se ejecute de forma inmediata, lo cual ciertamente no es posible cuando se articulan sistemas participativos que requieren de tiempo no solo para diseñarse, sino también para implementarlos y ponerlos en práctica, por lo que:

(...) es más probable que sean las burocracias públicas o los poderosos actores privados, más que los excluidos y los menos organizados, los que lleguen a tener todas aquellas capacidades necesarias para ser realmente actores efectivos en el proceso de elaboración de las políticas” (Peters 2007, 42).

En esta lógica deberían entrar actores fuertemente organizados que por su propio peso político pueden ejercer presión sobre el gobierno para imponer agendas particulares que atañen o, peor aún, beneficien únicamente a un sector de la sociedad, como pueden ser organizaciones nacionales con un alto poder de convocatoria.

Los elementos planteados dibujan claramente la forma en la cual se configuran las instituciones al momento de centralizar la participación, las motivaciones pueden ser varias, desde la necesidad de tomar rápido las decisiones, el poder imponer una determinada

propuesta de agenda o la falta de consensos que permitan la toma de decisiones, lo que lleva a que el gobierno centralice de alguna forma la participación; esto se operacionaliza de la siguiente forma:

Tabla 2.3. Atributos y operacionalización de la Coordinación Intersectorial (B)

Hipótesis	Observaciones esperadas	Atributos
Gobiernos crean instituciones enfocadas en centralizar la planificación participativa.	Se generan proyectos de gobierno desde fuera del ámbito de la participación basados en la dirección y organización del Estado.	La propuesta de gobierno no nace de procesos participativos sino de un discurso técnico, burocrático y lejano a la ciudadanía.
	El gobierno busca construir espacios de aprobación de las decisiones ya tomadas y elimina espacios deliberativos.	Se convierte a los espacios participativos en instancias de información sin ninguna o con poca capacidad resolutive en pos de alcanzar objetivos.
	Se visualiza falta de consensos y la necesidad de tomar pronto decisiones causa que el gobierno imponga limitaciones a los espacios deliberativos.	Al existir falta de consenso en la toma de decisiones o la falta de velocidad para alcanzarlos, se imponen reglas y limitaciones que buscan acelerar los tiempos.
	Se construyen instituciones técnico-burocráticas que dirigen los procesos de toma de decisión amparados en ciertos niveles de participación.	Los límites se generan y las instituciones empiezan a funcionar para controlar esas limitaciones y en teoría acelerar los procesos y volverlos técnicamente viables.

Fuente: adaptado de Fontaine 2020.

La coordinación intersectorial tiene una fuerza causal inmediata en cómo otros actores se relacionan dentro del gobierno como a la externa del mismo, se generan interacciones, las fuerzas políticas y sociales se reacomodan en el nuevo escenario y el gobierno toma posturas según cada uno de los casos frente a la sociedad y sus actores.

2.4. La coordinación política se modifica (Entidad C)

Ante pequeñas modificaciones en las instituciones, muchas veces el efecto en los actores sociales es muy fuerte, la institucionalidad suele responder a las demandas que estos tienen en diferentes aspectos y modifica su comportamiento, esto requiere que exista transparencia en la participación ciudadana tanto en su funcionamiento como en la información que esta requiere para funcionar.

El alcance y perfil de los mecanismos pueden entenderse como cruzados por una variable de mecanismos de transparencia. Estos últimos son una tendencia reconocible en la región, ya que siete de los nueve países abordados por este estudio cuentan con este mecanismo de transparencia. Por medio de su presencia se observa una intención estatal de convertir a la ciudadanía como un fiscalizador de la gestión pública y así alcanzar niveles de validación que otorguen contrapeso a los cuestionamientos de una mala gestión o corrupción (Valderrama, Garrido y Ríos 2016, 271-272).

La falta de transparencia es una huella clara de que el gobierno no está interesado en aumentar la participación y el nivel de injerencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. El ocultamiento de información o la entrega de información incompleta es una huella clara de la voluntad gubernamental.

Un cambio en la voluntad política puede también generar un freno en la participación ciudadana, aun cuando existe la normativa, es finalmente la autoridad quien tiene mucha capacidad discrecional para la aplicación de mecanismos participativos dentro de su gestión; por ejemplo, en Uruguay, con la llegada del gobierno de inclinación más hacia la derecha ideológica se limitó el acceso a la participación y dieron privilegio a la representación de los partidos políticos (Cruz y Mballa 2017). Este ejemplo también se puede encontrar cuando en

mecanismos participativos con la intención de lograr consensos y alcanzar las metas excluyan a otros actores que impedían que dichos consensos se den (Peters 2007).

Aunado a lo anterior, encontrar consensos mínimos en las sociedades latinoamericanas es difícil, debido a que “La ciudadanía en América Latina es débil, fragmentaria e inestable” (Castillo 1998, 91), esto facilita que el gobierno coopte a ciertos actores con el fin de generar gobernabilidad como en determinados casos en donde:

(...) la “cooptación” o instrumentalización de las organizaciones de la sociedad civil; la incorporación a las políticas del Poder Ejecutivo, se presenta su control corporativo y sometimiento clientelar a través del partido político del gobierno; utilización para la movilización política en apoyo al Presidente de la República disminuyendo su autonomía e independencia (Cruz y Mballa 2017, 18).

Estas formas de trabajar con la sociedad convierten a los mecanismos de participación ciudadana en meros instrumentos del gobierno para mantener un discurso de impulso hacia nuevas formas de democracia, transparencia y lucha contra la corrupción; similar a estas formas de actuar en otros casos “los mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas han quedado realmente en el ámbito jurídico, sin lograr permearse en las calles, barrios, vecindades, escuelas y universidades, sin conseguir incentivar la voluntad de la sociedad para implementarlos” (Cruz y Mballa 2017, 19). El elemento discursivo aleja a la participación ciudadana de sus objetivos y la vuelve una herramienta de uso político para el gobierno.

El conflicto que genera la participación ciudadana es de doble vía, por un lado, las instituciones encargadas de activar los controles democráticos horizontales ven en ella una especie de competencia con respecto a las funciones que deben asumir (Monsiváis 2005, 12), una ciudadanía con interés en activar mecanismos participativos de cualquier índole, ejercerá un cierto nivel de control sobre la toma de decisión, lo cual puede no solo no gustar, sino entorpecer el trabajo de los controles horizontales. Este tipo de control si bien es deseable también se le debe tomar con cuidado, ya que existe una tendencia hacia purificar lo ciudadano y deslegitimar lo estatal (Monsiváis 2005, 12). Las crisis de las que salieron los países latinoamericanos no hace sino aumentar esta tendencia a generar un pensamiento utópico sobre el comportamiento de la sociedad y sus colectivos, delezmando el papel de la

institución pública sea cual fuera, tendencia visible con mayor fuerza en los representantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil que en sus mismas bases.

Por otro lado, una alta participación se empieza a ver mal cuando entorpece las decisiones que toma la autoridad, que a pesar de inicialmente ver con buenos ojos este tipo de control y participación termina cediendo “Ante los inmensos beneficios de administrar el aparato estatal sin rendir cuentas, donde el manejo patrimonial de los recursos del Estado ha sido una norma por décadas, la RdC se ve claramente como obstáculo” (Hevia 2005, 67). Tenemos en este lado no solo a la autoridad que quiere libertad absoluta para actuar, sino también a todo un aparataje estatal que por diferentes motivaciones o por la propia dependencia del sendero busca seguir actuando sin la injerencia de la ciudadanía.

Con este malestar es más fácil empezar a controlar el tipo, así como imponer límites a la participación que eliminar directamente esos mecanismos, la eliminación directa va en contra de todas las recomendaciones existentes, sean desde la academia, organismos internacionales e incluso peticiones expresas de la misma sociedad civil que premia con su voto a quien más participación ofrece, por ello se buscan sistemas menos evidentes de controlar la participación. La asignación de recursos a quienes forman parte de estos mecanismos es una forma de acercarlos a posiciones gubernamentales para no perder dichos recursos, incluso si estos se saltan normativas (Hevia 2005, 68). La cooptación no solo se da por la entrega directa de recursos, sino por la entrega de espacios o cuotas de poder, cargos o simplemente permitir la vulneración de determinadas normativas que para aquellas organizaciones críticas a la autoridad sí deben cumplirse.

Otra de las formas que se encuentra para obstaculizar la participación ciudadana está en la falta de acceso a la información, la cual es una característica transversal fundamental a los procesos participativos (Valderrama, Garrido y Ríos 2016), por lo que al querer limitar estos espacios se empieza a obstaculizar la forma en la cual se obtiene o distribuye la información necesaria para el ejercicio de incidencia en el poder público, en casos de estudio en México se encontró que se promulgaron leyes cuyo objetivo público era la transparencia, pero incluso ciudadanía informada y capacitada no lograba acceder a la información requerida por la dificultad de activar dichos mecanismos (Hevia 2005, 69), por lo que se puede apreciar si existen organizaciones importantes que son parte de los mecanismos de participación, el gobierno buscará cooptarlas, pero si, por otro lado, es la ciudadanía no organizada la que

intenta activarlos, el gobierno pone trabas burocráticas escondidas en leyes que reglamentan el derecho a la transparencia o al acceso a un determinado mecanismo de participación.

Las nuevas formas de coordinación política no se verán directamente, quizá con excepción de las leyes promulgadas, sin embargo, existirán otras huellas que demostrarán la intención de controlar a las organizaciones, sea para que participen, pero a favor del gobierno o para que simplemente no lo hagan. A modo de resumen tenemos:

Tabla 2.4. Atributos y operacionalización de las Coordinaciones Políticas (C)

Hipótesis	Observaciones esperadas	Atributos
Gobierno controla el acceso de los actores sociales a los espacios participativos.	Dificultad para acceder a la información o directamente falta de transparencia.	Al ser un elemento transversal esto se verifica en diferentes fases, tanto sobre la existencia del mecanismo, el cómo iniciarlo o la información requerida para su correcta aplicación y funcionamiento.
	Exclusión de actores y fomento de la democracia representativa en desmedro de la democracia participativa.	Se limita el acceso de los actores a mecanismos de participación o simplemente se deja de impulsarlos por parte de las autoridades.
	Cambia la asignación de recurso de los mecanismos de participación.	Se puede dar por diversas vías, dejar sin presupuesto a las instituciones encargadas de la participación, aumentar el presupuesto de las instituciones que vinculan directamente al gobierno con las organizaciones o por el ejercicio clientelar de la administración de recursos.

	Se generan controles y límites a la participación y sus actores.	Se van a promulgar leyes o reglamentos que limitan la forma en que se acceden a los mecanismos participativos, se accede a información o se toma directamente preferencias ante ciudadanía que no incomoda al poder.
--	--	--

Fuente: adaptado de Fontaine 2020.

Las huellas esperadas en esta entidad serán mucho más difíciles de obtener, puesto que por lo general se da por medio de interacciones directas entre autoridades y actores sociales, por lo que las huellas más visibles serán las leyes, asignación de recursos y limitaciones directas o indirectas a la participación.

2.5. Déficit de control democrático no electoral vertical (Entidad O)

El resultado, por lo general, tiene visibles las huellas y es en donde se podrá determinar si el ejercicio participativo implementado sirvió o no para aumentar los controles democráticos no electorales, un primer momento de identificación de este tipo de controles se da por la forma en la cual los actores se interrelacionan entre sí:

La creciente circulación de actores e ideas entre lo público y lo privado, que traen consigo la organización de la sociedad civil y la intromisión de las redes sociales en lo político, vuelve cada vez más indefinida la relación entre los derechos de los actores no estatales y las obligaciones de los actores estatales. La mera noción de control social padece de un estiramiento conceptual y una polisemia que se deben a la diversidad de actores involucrados y a la complejidad de las instituciones formales e informales que regulan sus interacciones (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 11).

La complejidad de delimitar los tipos de control democrático está basada en las interacciones diferentes que pueden tener para la configuración de un tipo de control, cabe aclarar que controles democráticos se asemeja en significado a *Public Accountability* aun cuando esta se relaciona a rendición de cuentas, sin embargo, esta última traducción no logra integrar tanto la responsabilidad como el control que debe existir (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 10). Al hablar de controles democráticos se extiende también a la responsabilidad que tiene la

ciudadanía para su activación y ejercicio, es decir, a mayor nivel de control democrático, más será la cantidad de ciudadanía interesada en ejercerlo.

Con el fin de lograr ubicar dentro de una tipología que permita su análisis, partimos de la relación existente propuesta por Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) entre los actores y la capacidad que tienen los unos por sobre los otros. Estos autores nos proponen:

Tabla 2.5 Tipología

		Coerción hacia actores estatales	
		+	-
Inclusión de actores no estatales	+	Vertical Electoral	Vertical No Electoral
	-	Horizontales Políticos	Horizontales Administrativos

Fuente: Fontaine y Gurza-Lavalle 2019.

Partiendo de esta tipología se ve claramente que existe en la participación ciudadana, en cualquiera de sus mecanismos, la inclusión de actores no estatales en espacios no electorales, se enmarca dentro del control democrático vertical no electoral, ya que a su vez el nivel de coerción es variable pudiendo incluso ser nulo hacia los actores estatales. Cuando Schedler (2004) caracteriza la *accountability*, aun cuando la relaciona con la rendición de cuentas, establece claramente la doble vía, “la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios” (Schedler 2004, 34). Todo proceso de control democrático requiere de la participación ciudadana y de un vínculo con la autoridad con el fin de poder tener una injerencia en las decisiones que esta toma, si uno de los elementos falta no es un control democrático.

Para que esta participación se dé, al menos en grandes volúmenes y con un nivel de representación alto, requiere de presupuesto asignado para su funcionamiento, del análisis de varios casos, no es únicamente la parte logística que en grandes casos de diseños participativos deliberativos requieren de lugar específico, así como

La voluntad política y la existencia real de presupuestos que sostengan este voluminoso aparato de participación, para pagar hoteles, aviones, almuerzos y pasajes, representan solo una parte de los costos. La enorme cantidad de “horas-hombre” que son destinadas a las reuniones de las conferencias, tanto de los funcionarios públicos como de los actores sociales (que se añaden a las horas que estos últimos invierten en foros locales, reuniones de sus propias asociaciones, etc.), representa costos la mayoría de las veces desconocidos y que permitirían explicar buena parte del éxito o el fracaso de las experiencias descritas (Hevia 2010, 104).

Encontrar huellas que demuestren la falta de presupuesto, la falta de institucionalidad adecuada y la pérdida de apoyo institucional y técnico para el desarrollo de mecanismos participativos sería sin duda una huella que nos apuntaría a la existencia de un déficit de control democrático vertical en general relacionado con la voluntad política de hacer o no hacer algo.

Los controles democráticos no electorales tienen varias características y su variedad hace que una evaluación eficiente deba realizarse desde cada una de sus particularidades, sin embargo, hay un factor que es la coerción, esta facultad de obligar a actuar o sancionar al aparato estatal en manos de la ciudadanía sería un factor clave para poder analizar el funcionamiento de los controles democráticos no electorales.

Cuando se ejecuta correctamente, la capacidad normativa e institucional permite someter la acción del controlado sin que medie otra razón que la subordinación del controlado. La coerción no suele figurar entre los mecanismos que favorecen la capacidad de control social sobre las autoridades públicas, pero la expansión y escalada institucional de los CDNE hacen posible que ese recurso distintivamente estatal esté, en algunas experiencias, a disposición de los actores sociales que participan de experiencias institucionales mixtas (Gurza et al. 2013).

La capacidad coercitiva no es necesariamente en este planteamiento nacido de la ley, sino, por el contrario, parte de la mera voluntad del controlado para que el controlador (ciudadanía)

pueda tener injerencia en su toma de decisiones. En sistemas en donde esta facultad parte de la ley debería ser mucho más visible la capacidad de la ciudadanía de ejercer algún nivel de control sobre las decisiones de las autoridades, un efecto contrario al esperado en estos sistemas quiere decir que la voluntad de la autoridad es evitar ese control. En ambos casos es la voluntad de quien legítimamente tiene la capacidad coercitiva de ceder ante la ciudadanía, lo que influirá en el nivel de control que puede existir.

La forma en la cual se desarrollan los controles democráticos no electorales requiere que dentro de su proceso se maneje información que debe venir proporcionada por el gobierno de turno, sin esa información los controles democráticos no electorales no se pueden desarrollar correctamente y muchas veces no activarse siquiera, es por eso que:

Se está buscando sofisticar el sistema de transparencia y acceso a la información sin instituciones que lo traduzcan en protección de derechos y controles democráticos. De hecho, como esclarece Judith Gruber, la lucha por la transparencia de la información pública gubernamental debe repensarse como parte de la estrategia ciudadana para obligar a los servidores públicos a someterse al control democrático, no como un fin en sí mismo (Isunza y Gurza 2013, 54).

Esto significa que la entrega de la información requerida para activar un control democrático debe considerarse un requisito básico para su propio funcionamiento, en caso de que la información no se entregue o se lo haga de forma incompleta no se podrá desarrollar correctamente el control democrático no electoral. En este punto es necesario aclarar que no se debe confundir esta entrega de información necesaria como parte del proceso para activar los controles democráticos no electorales, con los mecanismos de rendición de cuentas simples en donde la autoridad entrega información a la ciudadanía.

Tabla 2.6. Atributos y operacionalización del déficit de control democrático no electoral vertical (O)

Hipótesis	Observaciones esperadas	Atributos
Déficit de control	Falta de la doble vía en los mecanismos activados.	Se ve que no existe responsabilidad por parte de uno de los dos actores, o bien la falta de activar la participación por parte

democrático no electoral vertical		de las autoridades o por el lado de la ciudadanía la falta de intereses en participar.
	Reducción presupuestaria para los mecanismos democráticos o falta de apoyo logístico para su desarrollo.	El gobierno reduce el apoyo lo cual se visibiliza más claramente en la falta de apoyo a que se desarrollen dando prioridad a espacios con menor nivel de injerencia o simplemente no realizándolos.
	Falta de capacidad coercitiva para que se ejecuten los controles o para que estos tengan injerencia directa en las autoridades.	La autoridad debe verse obligada a activar mecanismos de participación y que estos tengan consecuencias en sus decisiones, el déficit de controles democráticos no electorales se vería por la falta de esta capacidad.
	Falta de entrega de información y de transparencia para que se puedan desarrollar los controles democráticos no electorales.	El gobierno deja de entregar la información necesaria para que se desarrollen los controles democráticos no electorales incluida información como su existencia, fechas o formas de participación.

Fuente: adaptado de Fontaine 2020.

Capítulo 3 El caso ecuatoriano

Las experiencias de reformas en fomento de la participación ciudadana han venido dándose desde el fin de las dictaduras y la consolidación de la democracia en América Latina. Los diferentes periodos han permitido que existan democracias consolidadas en las cuales los mecanismos e instancias participativas se han afianzado y son parte ya de su sistema político, mientras que otros países no han logrado consolidar plenamente sus instituciones; a su vez, existen países que cuentan con instituciones plenamente solidificadas, pero con una baja incidencia de estas en la sociedad (Garrido, Valderrama y Ríos 2016). Uno de estos periodos de reformas en América Latina se da durante la última corriente progresista que incluye la reforma constitucional en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia, lo cual unido a una corriente de integración en la región buscó la incorporación de instituciones exitosas como réplica en otros países.

Con respecto al Ecuador es desde la década de los 90 que el país se caracteriza por una fuerte corriente de cambio, la presión social acumulada se transformó en un continuo ejercicio de presión social sobre el poder ante diferentes medidas emanadas de la autoridad a la que se vio como representante de la sociedad. Es así que:

Frente a este vacío de representación han surgido nuevas formas de incidir en el sistema político, directamente y por fuera de la institucionalidad. A través de marchas, manifestaciones, paros y huelgas, por ejemplo, los movimientos sociales han logrado acumular poder para incidir en determinadas políticas públicas. En las últimas décadas, los Gobiernos han reconocido el papel de tales grupos y la legitimidad de estas formas de participación, por lo que han establecido, a través de reformas constitucionales, mecanismos de participación directa como el referéndum popular y la consulta popular (Guillman 2010, 332).

Estos mecanismos no solo quedaron obsoletos ante una institucionalidad deslegitimada que llevó a que en Ecuador se considere que el sistema político existe para favorecer a los partidos políticos y a los intereses de personas particulares que acceden al poder, lo que impulsó la búsqueda de un nuevo proceso de transformación institucional que se vio afectado también por la serie de experiencias exitosas en otras partes del continente, la ciudadanía buscaba nuevas formas de incidir en el poder.

3.1. La implementación de un sistema participativo.

Con este escenario que se venía configurando en el Ecuador, se da la gran reforma institucional por medio de la aprobación de la nueva Constitución en el año 2008, en dicho cuerpo normativo se incluye no solo una reforma a las instancias y mecanismos participativos que ya existían, sino la inclusión de nuevos y la creación del Sistema Nacional de Participación, que tiene como su máxima expresión el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), y forma parte de la función de Transparencia y Control Social, una nueva función que va más allá de los tres clásicos poderes del Estado.

Si bien el concepto de participación ciudadana no es nuevo, el enfoque como un derecho y su transversalización en la Constitución de 2008 sí lo es (Carrera 2015). En tanto, en la Constitución de 1998 los mecanismos participativos se entendían como un apéndice del andamiaje del Estado, en el nuevo texto constitucional se entiende a la participación como un pilar fundamental para el funcionamiento del Estado, la consolidación democrática y la transparencia y lucha contra la corrupción; dos enfoques radicalmente distintos.

Es justamente durante el proceso de elaboración y aprobación de la nueva Constitución que se configura el detonante del mecanismo causal que se analiza en el presente trabajo, discursivamente se planteó la necesidad de dejar atrás el neoliberalismo y pasar hacia una radicalización de la democracia, planteando un enfoque totalmente nuevo para toda la construcción institucional del Ecuador (Silva y Solano 2019). El nuevo enfoque viene acompañado de una construcción discursiva que manifiesta la intención de tener a la participación ciudadana como eje transversal en la gestión de lo público, diferenciándose claramente con la forma de gestión antes de la Constitución, en la cual las decisiones se tomaron sin tener en cuenta un componente ciudadano.

La identificación del mecanismo causal que se busca entre la puesta en agenda que se manifestó desde la búsqueda de aprobación de la Constitución y el déficit de controles democráticos no electorales se realiza conforme los instrumentos NATO, teniendo evidencias para cada una de las entidades conforme al siguiente cuadro:

Tabla 3.1. Teorización del Mecanismo Causal.

Teorización	Puesta en agenda (D)	Cambio institucional (A)	Coordinación intersectorial (B)	Relaciones políticas (C)	Controles democráticos no electorales (R)
Hipótesis	Gobierno anuncia que implementará mecanismos e instancias de participación en diferentes niveles.	Gobierno formula la política de planificación participativa.	Gobiernos crean instituciones enfocadas en centralizar la planificación participativa.	Gobierno controla el acceso de los actores sociales a los espacios participativos.	Déficit de control democrático no electoral vertical.

Fuente: elaboración propia.

Las distintas evidencias buscan generar la suficiente certeza respecto a la construcción del mecanismo causal, a su vez se pretende generar la solidez suficiente en cada una de las entidades que lo componen para en un futuro poder utilizar este mecanismo como fuente de comparación con otros procesos de similares características.

3.2. La participación como necesidad.

La ola progresista que se vio en América Latina no tenía únicamente la idea de implementar instancias o mecanismos participativos, el discurso de defensa de la diversidad y la inclusión en diversos niveles era parte de los pilares que sostienen la participación, la democracia liberal se enfrenta a nuevos retos “En la democracia moderna, el paradigma liberal, que acotó el ideal democrático a la formación de gobiernos representativos, está haciendo agua, y hay nuevos debates sobre la pluralidad y la diversidad del imaginario democrático” (Preciado 2015, 21). En Latinoamérica, la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones empujó levantamientos sociales que se reflejaron en la apertura de espacios participativos como válvula de escape que buscaba evitar nuevos levantamientos.

En Ecuador los mayores levantamientos sociales se dieron en la década de los 90 cuando una serie de protestas empujaron a reconfigurar el mapa político, durante este momento histórico se dio que:

[...] en el cuales diferentes movimientos sociales manifestaron su descontento y plantearon nuevas alternativas para desarrollo, es así que uno de los grupos sociales siempre marginados como lo es el indígena, aparece con fuerza en el panorama nacional, de igual forma la clase media, entre ellos profesionales, amas de casa, trabajadores, comerciantes crean nuevos movimientos y dejan en claro que la democracia representativa en Ecuador no debe ser la única alternativa y que deben cambiar no solo sus mecanismos, sino que se debe dar paso a otros tipos de democracia como es la participativa, comunitaria, directa entre otras (Carrera 2015, 2).

La presión social impulsó que se empiecen a establecer reformas que crearon espacios participativos que se plasmaron en la constitución de 1998, sin embargo, la respuesta de la institucionalidad no fue suficiente para generar satisfacción en estos grupos sociales lo que desembocó en un llamado a construir la Constitución de 2008; según Aguilar Andrade no solo generó un cambio con respecto a los derechos políticos plasmados en la Constitución de 1998, sino que también propició cambios con relación a los derechos de participación (Carrera 2015, 2)

En el Ecuador se configuraron diversos elementos que podemos encontrar en otros casos y nos permite elaborar un marco general para analizar la participación ciudadana y la relación entre esta y el gobierno:

1. Impulso social por la reforma del marco normativo pasando de una democracia mayormente representativa a una con más elementos participativos o totalmente participativa.
2. Victoria electoral de un gobierno o proyecto político con un fuerte elemento discursivo de defensa de la participación, la inclusión y los derechos.
3. Configuración de un gobierno fuerte y con objetivos económicos o políticos muy claros.

Estos breves elementos configuran los puntos de partida para generar el análisis de la política pública participativa, a su vez se puede encontrar los mismos elementos en diferentes

momentos históricos en Venezuela, Bolivia, Argentina, Nicaragua, Brasil, Chile, cada uno con diferencias sutiles en comparación con el Ecuador, como puede ser Bolivia o mucho más profundas como el caso brasileño por la evolución histórica de la participación en este país o Venezuela por ser un caso particular de fracaso de las instituciones democráticas.

Con estas consideraciones, el caso ecuatoriano tiene elementos que permiten generar un análisis que a futuro brindará elementos teóricos de análisis que se pueden aplicar en otros casos, más aún en la actualidad que los debates sobre la democracia participativa y la innovación democrática son cada vez más abundantes.

Capítulo 4 Evidencias encontradas

Siguiendo el marco teórico y metodológico aplicados al caso específico que se estudia se ha logrado identificar diversos observables empíricos en cada uno de los elementos que componen el mecanismo causal.

4.1. Puesta en Agenda (D): Gobierno anuncia que implementará mecanismos e instancias de participación en diferentes niveles

El punto de partida es la declaración de intención con respecto a la reforma institucional y la inclusión de la participación como un eje del nuevo marco del Estado en el Ecuador, la construcción de un sistema que no solo fomenta la participación ciudadana, sino que la tiene como un principio del ejercicio de la gestión de lo público y permite que se convierta en un contrapeso de las decisiones de la autoridad, influyendo directamente en el proceso de toma de decisión.

4.1.1. Nodalidad (D): Gobierno anuncia la intención de generar espacios participativos

La declaración de intenciones para el caso ecuatoriano da inicio con diferentes declaraciones en medios para posicionar la idea de la necesidad de construir una democracia participativa real y profunda, en contraposición a la democracia neoliberal excluyente que ha venido gobernando el país, es por ello que en un primer momento se ve la intención de deslegitimar la institucionalidad existente antes de la nueva Constitución, siendo una oferta de campaña la nueva Constitución en el discurso de posesión como presidente de Rafael Correa: “La institucionalidad política del Ecuador ha colapsado, algunas veces por su diseño anacrónico y caduco, otras por las garras de la corrupción y las voracidades políticas” (Correa 2007, 58).

Lo vuelve a ratificar cuando manifiesta que “nuestras clases dirigentes han fracasado, queremos una democracia donde se oiga nuestra voz, donde nuestros representantes entiendan que son nuestros mandatarios, y que los ciudadanos somos sus mandantes” (Correa 2007, 58). Como paso previo a la instauración de un nuevo diseño institucional y todo lo que ello conlleva, se desacredita lo que antes existía, como una forma de legitimación de las acciones que se tomarán.

Con el marco del nuevo diseño institucional y teniendo a la participación ciudadana como eje transversal se propone la construcción del nuevo marco normativo que se convertirá en la Carta Fundamental del Estado. Para ello uno de los principios es que “Sin participación ciudadana y control social del Estado sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal” (Secretaría Nacional de Planificación y

Desarrollo [SENPLADES] 2009). Aun cuando el documento es posterior a la aprobación de la Constitución, en él se plasma lo sucedido en el ejercicio del gobierno durante su proceso de aprobación y como un objetivo transversal de la gestión estaba la participación ciudadana.

Esto se verá ratificado cuando en un primer momento se buscó no acudir a un referéndum, sino, por el contrario, elaborar una Constitución sobre la base de la normativa existente por medio de una comisión, en el discurso de presentación de dicha comisión, Rafael Correa en su calidad de presidente declaró que: “Se requiere una nueva Constitución para obtener finalmente una verdadera democracia representativa y mucho más participativa” (Correa 2007). La intención de establecer una democracia participativa como objetivo primordial del Estado se declara abiertamente, si entendemos que al decir “más participativa” parte de lo construido en la Constitución de 1998, las nuevas instituciones que se generen a partir del marco normativo propuesto deberán ser un avance tanto en número como en ejercicio de la participación, subsecuentemente se debería generar un aumento de controles democráticos no electorales.

Por último, con la aprobación de la nueva Constitución de Montecristi se ratificó que la participación ciudadana es un valor transversal dentro de la nueva estructura del Estado. En el discurso de clausura el presidente sostuvo que: “El proceso de construcción de este sueño, de esta nación, para sentirnos representados, definidos, ha sido esencial y ampliamente democrático, participativo, incluyente” (Correa 2008). La propuesta de la norma suprema del Estado a partir de la Asamblea Constituyente se vería aprobada mediante el referéndum de 28 de septiembre de 2008 con un 63 %; con ello, la nueva Carta Magna empezaría a regir.

4.1.2. Autoridad (D): Gobierno anuncia cambios para incluir espacios participativos

Parte importante de la nueva propuesta de marco institucional es la creación de mayores instancias y mecanismos de participación ciudadana; a su vez reconocer a la participación como un ejercicio de poder ciudadano, la Constitución de 2008 en su art. 85 establece que “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución 2008). Esto amplió el campo de acción de la participación, ya que no se limita a un determinado espacio como puede ser la aprobación de los presupuestos participativos, sino que al ser un valor transversal se la incluye en cada espacio de toma de decisión por parte del Estado en su conjunto, lo cual es un avance radical respecto al texto constitucional anterior.

El desarrollo de este principio se da de forma más clara con el art. 95 de la Constitución vigente, en el que se establece:

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. (Constitución 2008)

Esta forma de ampliar el campo de acción de la participación, elimina la posibilidad de que se vea limitada a la aprobación de una decisión o a su control posterior; de esta forma, se convierte a la participación y a la ciudadanía en un actor en el proceso de la toma de decisiones.

La forma en la cual el principio transversal de la participación ciudadana se vería incluido dentro del marco institucional es por medio de la creación de una nueva función del Estado, en el art. 204 de la Constitución se estableció que:

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevendrá y combatirá la corrupción. (Constitución 2008)

La creación de la norma no basta para que se cumpla, alrededor suyo debe construirse una institucionalidad (formal e informal) que permita el cumplimiento de la norma escrita, la creación de una función eleva la participación ciudadana no electoral al mismo rango de la participación electoral; los controles democráticos electorales y no electorales se encontrarían al mismo nivel toda vez que cada uno de ellos cuenta con una función encargada de su pleno desarrollo y fomento.

Como una forma de dar soporte a este nuevo entramado institucional se creó dentro del Ejecutivo la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, totalmente dependiente del Ejecutivo, separada de la Función de Transparencia y Control Social, y que tenía como función:

Normar y garantizar el derecho a la participación ciudadana, y será la entidad pública responsable de diseñar, desarrollar y poner en práctica un conjunto de medidas y acciones

destinadas a estimular, encausar y consolidar la participación ciudadana en las decisiones claves que les afecta, de manera especial de aquellos segmentos de población hasta ahora marginados del acontecer político (Decreto Presidencial 133).

Al momento de la aprobación de la nueva Constitución el Ecuador contaría con varias instituciones encargadas del fomento de la participación ciudadana, las cuales muchas veces tenían funciones solapadas, pero con un mismo objetivo, a su vez dos funciones del Estado estarían enfocadas en el impulso de la participación ciudadana, la de Transparencia y Control Social y el Ejecutivo por medio de la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

4.1.3. Tesoro (D): Gobierno asigna recursos para promover el cambio institucional

La modificación de la institucionalidad en cualquiera de sus formas requiere de la asignación de recursos que permitan que se ejecute lo planificado, la falta de recursos es una clara muestra de que no existe la intención real de realizar el cambio, pudiendo quedarse simplemente en lo discursivo. Las evidencias encontradas muestran que el discurso se transformó en actuaciones tangibles del cambio institucional, en la Memoria Bial 2007-2009 se manifiesta que:

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio implica aclarar las competencias, facultades y atribuciones en la administración pública central y en los distintos niveles de gobierno, estableciendo las fuentes de recursos para el cumplimiento de las responsabilidades e identificando los espacios de articulación de la implementación de la política pública (SENPLADES 2009).

Dejando claro que la necesidad de establecer fuentes de recursos es lo que permite que se generen los cambios institucionales planificados. Sin esa asignación, la modificación se volvería imposible y mucho menos se podrían generar políticas públicas.

A su vez, el marco legal generado a partir de la nueva Constitución deja claro que la nueva institucionalidad participativa tendrá incidencia directa en la asignación de recursos. El art. 100 de la Carta Magna establece que:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. (Constitución 2008)

En dicho artículo se estipula que los temas para implementar la participación se establecen con la siguiente finalidad:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. (Constitución 2008)

Por un lado, la asignación de recursos debe existir para la elaboración de planes y políticas; como se manifestó anteriormente, una política sin recursos es tan solo un discurso que no se transforma en acciones, a su vez, la innovación institucional en materia de participación ciudadana tiene incidencia directa en la asignación de recursos, ya que existen los presupuestos participativos como un ejercicio directo de toma de decisiones por parte de la ciudadanía y un tema transversal en materia de participación es la búsqueda en mejorar la calidad de la inversión pública.

A su vez, existe la manifestación directa que los recursos no se deben utilizar únicamente dentro de la propia gestión pública, contrariamente se plantea que se debe fomentar la participación por medio del “acceso a oportunidades, la redistribución de la riqueza social, son las que coartan o amplían los horizontes de una verdadera participación ciudadana. Porque, sin oportunidades, sin equidad, la ‘participación ciudadana’ no pasa de ser un mero enunciado retórico, un saludo a la bandera, un aspecto hasta ‘folclórico’” (Correa 2011).¹

4.1.4. Organización (D): Gobierno organiza la institucionalidad para adaptarse a las instancias participativas

Una nueva institucionalidad requiere que la ya existente se reacomode para poder articularse y dar respuesta a la innovación planteada, no solo si esta le afecta directamente, sino también si la institucionalidad existente necesita interactuar con la nueva institucionalidad. Las evidencias encontradas muestran que las instituciones se adecuaron para poder generar la articulación incluyendo la participación ciudadana.

El cambio institucional parte de una justificación que se vea aceptado por la generalidad de la población, el cómo se buscaba sustentar la nueva Constitución que incluiría la participación ciudadana como eje, parte de fundamentar su creación en que “Se requiere una nueva

¹ Estas palabras fueron pronunciadas por Rafael Correa ya como presidente durante la Ceremonia de Inauguración de las Jornadas de Participación Ciudadana.

Constitución para hacer más eficaz y eficiente la administración pública, debemos ir a procesos acelerados de desconcentración, descentralización y adecuadas autonomías, pero sin trampas” (Correa 2007). En este discurso, Rafael Correa posiciona la idea central que busca sustentar los cambios institucionales que se proponían con la nueva Constitución, entre estos la participación ciudadana como eje central y transversal de esta innovación institucional.

Posteriormente, por medio de un Decreto Ejecutivo del año 2007 se modifica la institucionalidad con el fin de generar una sola institución encargada de la participación, en el que se justificó que “es necesario crear una Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana que articule, coordine y conjugue los objetivos principales y específicos de las antes mencionadas organizaciones, conforme a lo establecido en el art. 254 de la Constitución Política de la República” (Decreto Ejecutivo 133). Esta institución formal buscaba generar la articulación requerida para poder aplicar los artículos constitucionales que implementaron la participación desde el Ejecutivo.

La reforma institucional que parte de la implementación de la participación ciudadana incluyó la eliminación de espacios que antes ejecutaban las atribuciones que ahora pasan a una institucionalidad formal. Muchos de estos espacios no se encontraban regularizados y tenían un carácter más bien informal, sin embargo, su eficacia deberá ser analizada por separado, en el Decreto 133 se eliminan instituciones lejanas al Ejecutivo o que dispersan las decisiones, para ello se conjuga que:

[...] es necesario dotar al Estado de una estructura aglutinadora, ágil y flexible que permita alcanzar una democracia incluyente y participativa, optimizando el uso de los recursos y que, es política gubernamental agrupar las distintas secretarías adscritas a la misma, con el objeto de mejorar los niveles de coordinación, de comunicación y sus resultados (Decreto Ejecutivo 133).

La unificación de diversos espacios en una sola institución formal y reglamentada se justificó por medio de la búsqueda de agilidad acompañada de la necesidad de tener una respuesta ágil y que permita que la ciudadanía participe de forma fácil, sin la necesidad de perderse en un mar de espacios que tienen un nivel de incidencia diferente y espacios de acción limitados.

Esta reforma institucional “busca que la recuperación de los márgenes de maniobra estatal se produzca bajo esquemas de gestión que combinen la búsqueda de eficiencia, transparencia, descentralización, desconcentración y participación” (SENPLADES 2009, 40). Con esto se justificó la centralización en pocas instituciones y se dio impulso al fomento de la

participación, siendo los justificantes los mismos que impulsaron el proceso constitucional, el tener una mejor institucionalidad que dé respuesta a las necesidades de la sociedad.

La totalidad de evidencias encontradas muestran que el detonante del mecanismo causal existió, puesto que incluso antes de llegar al gobierno, Rafael Correa ya anunció la reforma institucional que tenía a la participación ciudadana como eje central, dicha reforma se plasmó en la Constitución de 2008 y se reforzó por medio de decretos ejecutivos motivados en la necesidad de generar un cambio institucional. En cada uno de los pasos se ratificó que las propuestas planteadas incluían el valor de impulsar la participación ciudadana como una forma de incidir en el proceso de toma de decisiones, proporcionando para ello las herramientas requeridas.

4.2. Cambio institucional (A): Gobierno formula la política de planificación participativa

El discurso y la intencionalidad activan la siguiente entidad que es la formulación de la política pública, se espera que en este punto se verifique de forma clara que existe una política en desarrollo con la generación de instrumentos que permitan la implementación de lo que el gobierno ha planificado.

Es a su vez un punto de unión entre el anuncio y el cambio institucional por lo que las evidencias deberán mostrar cómo el detonante (D) causa esta entidad (A) y se espera encontrar que se produzca (B), construyéndose de esa manera el paso siguiente del mecanismo causal.

Los anuncios realizados y las declaraciones de autoridades gubernamentales en diferentes espacios y momentos han establecido que la innovación que se planteó es la ampliación y fortalecimiento de la participación como forma de generar un vínculo más estable entre las decisiones del poder público y la ciudadanía, esta política transversal al ejercicio del poder afecta la formulación de otras políticas que deberán contar, por principio, con procesos participativos para su construcción.

4.2.1. Nodalidad (A): Gobierno vincula a la participación ciudadana como objetivo de gestión

El punto de partida se da con la inclusión de la participación ciudadana dentro del marco normativo que se construirá a partir de la entidad anterior. Teniendo una nueva Constitución que incluye a la participación como principio rector, es necesaria la modificación de toda la

estructura legal que se encuentra por debajo de ella. En la presentación de la Ley Orgánica de Participación se parte de aceptar que:

[...] tal enfoque constitucional implica pre configurar órdenes legales e institucionales que dinamicen la organización colectiva autónoma de la sociedad, propicien formas de incidencia directa de la ciudadanía en el sistema político, y articulen la participación ciudadana a lo largo del proceso de elaboración de políticas públicas (Presentación del Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2009).

El hecho de incluir la participación como un ejercicio del poder público causa que esta se limite a lo que establece la norma; esto significa que cualquier actividad aun cuando podría considerarse dentro del principio de la participación encuentra un primer obstáculo al necesitar del desarrollo de una norma que permita su plena ejecución.

El necesitar de la norma para el desarrollo de la participación se genera que se deslegitimen otras formas de participación no previstas.

En este camino hay que vencer muchos obstáculos y trampas. Hay quienes piensan que participación ciudadana es lo mismo que colgarse el letrero de actores sociales, líderes sociales, grupos sociales e intentar imponer agendas que no han sido aprobadas por un verdadero mecanismo democrático y participativo. Aquí, se llenan la boca algunos hablando de participación y lo único que quieren es mandar sin ganar elecciones (Correa 2011, 16).

Estas declaraciones dejan establecido que únicamente el camino ya formado es el que se puede utilizar, en temas de participación quiere decir que la participación ciudadana únicamente puede darse en las instancias y mecanismos que la normativa incluya, para que otro tipo de mecanismo se acepte deberá en primer lugar incluirse dentro de los ya normados.

La ratificación de esto se puede evidenciar cuando se construyó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se sostiene que: “No se trata de restar poder a los grupos sociales organizados, sino de encauzarlo para que su funcionamiento constituya, efectivamente, un instrumento de participación ciudadana democrática y de incidencia colectiva en la vida económica” (SENPLADES 2007). La declaración deja marcado que el camino a seguir es únicamente el establecido, limitando la participación al diseño que se construyó desde el gobierno, si bien no existe hasta el momento límites para poder activar los mecanismos e instancias creados, ya existen límites para mecanismos por fuera de estos.

Con la promulgación de la normativa necesaria para desarrollar los principios constitucionales se tiene de forma más clara la motivación que impulsa la redacción de la norma, es así que el

objetivo del gobierno al generar la Ley Orgánica de Participación Ciudadana queda explícito al decir en su art. 3 que:

Esta Ley incentiva el conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 3).

Es mucho más expreso cuando en el mismo artículo se manifiesta que la ley busca “Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 3).

Existen dos motivaciones que buscan coexistir en la normativa construida, por un lado, que la participación se vuelva efectiva y logre incidir en la toma de decisiones y, por el otro, que se enmarque dentro de lo establecido en la normativa sin posibilidad de generar nuevos espacios, no por una disposición expresa de la ley, sino porque en el ejercicio de lo público únicamente puede hacerse lo que está establecido en la norma.

4.2.2. Autoridad (A): Aplicación y generación de normativa sobre instancias de participación

La necesidad de regular el ejercicio de la participación requiere el desarrollo normativo de las herramientas necesarias del Estado para poder ejecutar sus políticas, planes, programas y proyectos, no basta el enunciado legal.

En el art. 45 de la Ley de Participación se establece la obligatoriedad de incluir la participación a escala general en el Estado:

Las distintas funciones del Estado establecerán mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones, así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión. Estas funciones del Estado establecerán una agenda pública de consulta a la ciudadanía, grupos y organizaciones sociales en todos los temas (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 45).

Este articulado no solo habla de una posibilidad o de un derecho que lo activará la ciudadanía, sino que son las mismas instituciones estatales quienes deben activar esos mecanismos, la iniciativa deja de ser ciudadana y se vuelve estatal.

En tanto que se da esta obligatoriedad, se genera un registro de quienes podrán participar al disponer en el art. 36 que manifiesta:

Las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos. El registro de las organizaciones sociales se hará bajo el respeto a los principios de libre asociación y autodeterminación (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 36).

El registro en si mismo no es un limitante *per se*, se convierte en uno cuando los requisitos y la voluntad de aceptar o no a una organización quedan a voluntad de la autoridad dejando margen para la discrecionalidad, puesto que la ley no establece requisitos.

Por último, la ley entrega la obligación de impulsar los mecanismos participativos a la misma Función Ejecutiva al mandar en su art. 52 que los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS), máxima instancia de participación en cada uno de los sectores en que se puede categorizar la actuación estatal, “Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 52). Para este caso específico, la iniciativa, el registro y el impulso recaen únicamente en la autoridad gubernamental dejando de lado a la ciudadanía en la participación.

4.2.3. Tesoro (A): Gobierno asigna recursos para el funcionamiento de las instancias de participación

La asignación de recursos para iniciar con el funcionamiento de instancias participativas se da de forma casi inmediata a la aprobación de las leyes, toda vez que era voluntad del gobierno la activación de un sistema de participación y más aun considerando que era el encargado de darles impulso y de distribuir los recursos a todas las funciones del Estado.

Con el funcionamiento del CPCCS se recibe la primera gran asignación únicamente enfocada en participación que fue de 5'200.000 USD conforme el informe de transparencia de la mencionada institución (CPCCS 2009). Este valor aún no considera a las diferentes entidades encargadas del fomento de la participación en otras funciones del Estado y del gobierno central.

Asignar recursos no fue el único mecanismo para mejorar la participación, se generaron políticas que premian a quien hace uso de mecanismos participativos, es así que se establecieron principios rectores que asignan más o menos recursos conforme a las

necesidades y competencias por medio de una institución creada para ello. “La nueva Carta Magna crea el Sistema Nacional de Competencias y su Consejo, con el fin de disminuir los niveles de discrecionalidad en la transferencia de competencias y asegurar la transferencia de recursos correspondientes a cada competencia” (SENPLADES 2011, 18). Esto se traduce en una ejecución presupuestaria en donde se identifique la activación de mecanismos e instancias de participación, significa que se podrá acceder de forma más rápida o a una mayor cantidad de recursos económicos.

De forma transversal en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 se incluyó que el gobierno generará estrategias para fomentar la participación por medio de “Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación” y de “Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa” (SENPLADES 2007). Estos principios incluidos en las políticas 10.4 y 10.5 presentes en el Plan Nacional de Desarrollo dejan clara la intención del gobierno central de ser el eje que fomente la participación, aun cuando existía una función del Estado encargada de lo mismo según la Constitución.

4.2.4. Organización (A): Gobierno genera instituciones encargadas de la participación ciudadana y la planificación

Previo a que se dé la aprobación de la Ley de Participación, desde el gobierno central ya se generaron espacios únicamente dedicados al fomento e impulso de la participación ciudadana: La intención del gobierno con la construcción de estos espacios era siempre dar cumplimiento a lo ofrecido durante la campaña y durante la época previa a la nueva Constitución.

Este primer paso va mucho más allá de simplemente crear entidades encargadas del fomento de la participación. Mediante un decreto ejecutivo se construyó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como el conjunto de entidades que orientan la inversión nacional, siendo la interacción entre Estado central y sociedad la que deberá establecer la forma para utilizar los recursos por medio de su incidencia en la planificación. El Decreto 1577 de 26 de febrero de 2009 vincula la planificación y la participación de forma directa, es decir, que por medio de la incidencia de la ciudadanía se podría definir los objetivos y la forma en la que estos objetivos serían alcanzados por el Estado, afectando de forma directa la toma de decisiones.

Como documento principal, la Constitución de 2008 implantó las instancias y mecanismos de participación que de forma obligatoria deberán construir los diferentes niveles de gobierno. Específicamente en su art. 100 manifiesta que “Para el ejercicio de esta participación se

organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (Constitución, art. 100), lo que obliga a incluir estos espacios dentro de la gestión de todo nivel de gobierno.

Se da un rediseño institucional que ocasionó que se replanteen las instituciones entre las que se encuentran aquellas que tienen funciones de participación ciudadana, la base parte de sostener que:

En el año 2007 el país tenía una institucionalidad *para ministerial* que debilitaba la rectoría sectorial. Además de los ministerios, existían 94 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, junto con 16 organismos de desarrollo regional. Todos ellos duplicaban los roles de los ministerios y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SENPLADES 2011, 8).

Estos organismos buscan ejercer diferentes niveles de injerencia en las decisiones del sector público, todos ellos fueron eliminados y la institucionalidad se reorganizó en torno a la nueva Constitución, el Decreto 133 y, posteriormente, la Ley de Participación, la evaluación a cada uno de estos espacios no fue realizada individualmente.

La Ley de Participación Ciudadana como último entramado en la creación del Sistema Nacional de Participación crea finalmente una nueva instancia de participación dentro de la Función Ejecutiva: los CCS, que son:

(...) instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Artículo 52)

Con lo cual se genera una nueva institucionalidad dentro de los diferentes ministerios, unida a la que se generó con la Constitución como otra función del Estado, la responsabilidad del fomento de la participación según la normativa estaba en dos instituciones formales, el Ejecutivo y el CPCCS.

La duplicidad de funciones, sin embargo, se vería afectada directamente por qué el Ejecutivo seguía teniendo como función el registro de organizaciones sociales quienes son las legitimadas a ser actores claves de la iniciativa participativa, el Consejo se queda únicamente con la capacidad de generar veedurías y observatorios que se activan alrededor de una política o de un acto concreto, a diferencia de las organizaciones que son permanentes y muchas de ellas con una larga historia.

4.3. Cambio institucional (B): Gobierno crea instituciones enfocadas en centralizar la planificación participativa

En la entidad (A) se verificó que las bases para generar una participación ciudadana centralizada estaban listas, esa centralización y el hecho de que se dupliquen funciones entre el Ejecutivo y el Consejo de Participación Ciudadana muestra la capacidad que existía en ese momento por parte del gobierno central para poder adaptar las instituciones conforme a sus necesidades.

El vínculo entre planificación y participación sin duda puede llegar a ser necesario, ya que permite que la ciudadanía tenga incidencia directa en las políticas, planes, programas y proyectos del Estado de forma que toma decisiones directamente sobre la administración de los recursos, no obstante, es justo este vínculo el que en lugar de permitir que la participación incida en las decisiones de la autoridad, se convierta en una piedra que impide desarrollar lo establecido desde la autoridad.

El nexo construido en la entidad (A) causa que la entidad (B) detone toda vez que la autoridad pretende ejecutar su plan de gobierno, aun cuando este no vaya acorde a las peticiones ciudadanas que nacen de cada instancia y mecanismo de participación, generando una desviación entre el objetivo inicial que era contar con una participación activa y transversal para dar paso a una participación limitada y que únicamente legitima la actuación de la autoridad.

4.3.1. Nodalidad (B): Gobierno impulsa la participación ciudadana como prioridad gubernamental anclada a la planificación centralizada.

Como paso intermedio entre la nueva Constitución, que incluyó a la participación como eje de gestión, y la aprobación de la Ley de Participación, tenemos el Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013 (SENPLADES 2009) que se basó en la nueva Constitución y se construyó anclado a un único Consejo Nacional de Planificación como órgano rector del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el cual no existió ninguna representación ciudadana amparados en la falta de normativa para su inclusión, por lo cual se creó únicamente con la visión de autoridades del gobierno central (presidente, secretario de SENPLADES y ministros coordinadores), representante de los consejos provinciales, representante de los municipios, representante de los GAD parroquiales y un observador del CPCCS. Esta fue la primera vez que se realizaba una planificación estatal en el marco de una Constitución participativa, y la participación fue inexistente.

En dicho instrumento se puede evidenciar que uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es la “Planificación participativa para el Buen Vivir”, entre cuyos retos se encuentra que: “Se debe impulsar un sistema de participación que permita integrar, de manera permanente y efectiva, las aspiraciones de la sociedad en los diversos procesos de planificación” (SENPLADES 2009, 14). Mientras que más adelante el plan señala que su fundamentación es:

[...] la propuesta de gobierno de Rafael Correa ratificada por el pueblo ecuatoriano en las urnas y, por tanto, con la legitimidad política de un mandato social y ciudadano al que el Gobierno Nacional debe responder y rendir cuentas. Esta propuesta de cambio, definida en el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana, se sustenta en principios y orientaciones éticas, políticas y programáticas que están incorporados en el Plan Nacional para el Buen Vivir (SENPLADES 2009, 11).

Y recalca que

La planificación alrededor de grandes objetivos nacionales demanda una nueva cultura institucional basada en la articulación, antes que en la fragmentación y segmentación del aparato público. En esta línea, es fundamental el papel de los ministerios coordinadores, como instancias que garantizan la coherencia y retroalimentación de la acción pública sectorial. Este proceso exige el alineamiento y armonización de las políticas sectoriales y la gestión, en la perspectiva de vincular lo existente y lo deseado en términos de política pública (SENPLADES 2009, 18).

Se tiene dos caminos contrapuestos en un mismo documento que marcaría el camino del gobierno. Por un lado, la búsqueda de construir un sistema de planificación participativa que permita la articulación de la sociedad y el gobierno en sus diferentes niveles; por otro lado, se quiere buscar la prevalencia del plan de gobierno propuesto en campaña y que exista un alineamiento y armonía entre las diversas políticas públicas y los sectores en donde estas se desarrollen; si bien esta coordinación es deseable, la incidencia de la ciudadanía no siempre estará con el programa ganador de elecciones, puede verse diferencias más aún cuando las políticas terminan afectando a sectores específicos, complicando la armonización y muchas veces buscando impedir la aplicación de ciertas políticas ganadoras en elecciones.

Al tener dos formas de poder realizar la planificación, una participativa y otra centralizada, el gobierno optó por tener un mayor control, es así que en la exposición de motivos para la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas manifiesta que:

Es necesario regular los procesos, instrumentos e institucionalidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa establecido en el art. 279 de la Constitución de la República y su relación con las instancias de participación establecidas en el art. 100 de la Constitución de la República, en la Ley Orgánica de Participación y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, en el marco de los procesos de política pública y planificación de todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y en el marco de sus competencias propias (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010, 1).

Deja claro que existía la necesidad de regular los procesos, instrumentos e institucionalidad para privilegiar la coordinación por sobre la participación, dejando la puerta abierta para que se dé un control directo sobre las formas y los temas que se trataban en estos espacios.

4.3.2. Autoridad (B): Gobierno modifica la normativa para centralizar el seguimiento y monitoreo de la participación.

Las reformas institucionales continúan el camino y se modifica el Ejecutivo central con la creación de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP), a la cual, entre sus diversas funciones se le otorgó, conforme el art. 5 del mencionado decreto, ser la encargada de la:

Promoción, impulso y la generación de políticas planes programas y proyectos vinculados a la participación ciudadana, y a su vez la encarga de monitorear, apoyar y facilitar la gestión política de las entidades de la Función Ejecutiva para el cumplimiento de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas y agendas del gobierno (Decreto 1522, art. 5).

Esta función permite unificar dentro de la institución encargada de la política a la participación ciudadana, pero siempre anclado a lo que ya ha quedado establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante señalar que la SNGP nace de la Secretaría de Pueblos que ya tenía con anterioridad la gestión de la participación, pero aún no de forma tan directa.

En el año 2010 se promulgó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) el cual estableció que: “La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria” (COOTAD 2010, art. 3).

Este texto vuelve obligatoria la implementación de instancias y mecanismos de participación en todo nivel de gobierno. A su vez, en cada una de las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno descentralizado se especifica que al momento de elaborar el plan provincial,

cantonal o parroquial este debe estar en “concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados” (COOTAD 2010, art. 3). El vínculo entre los planes seccionales y el plan nacional se vuelve obligatorio, por lo cual existe un límite para el nivel de incidencia que puede tener la participación dentro de la planificación aun cuando esta es de alcance local.

La obligatoriedad y el control que el Ejecutivo tendría sobre la planificación permitió a su vez controlar el desarrollo local amparados en la necesidad de coordinar las políticas públicas. El art. 467 del COOTAD estipula que: “informarán semestralmente, a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional el avance o logro de las metas establecidas”. En el Plan Nacional de Desarrollo a pesar de ser GAD y contar con autonomía administrativa, el cumplimiento o no de las metas que se establecen desde el gobierno central implica a su vez el desembolso o no de recursos económicos.

4.3.3. Tesoro (B): Gobierno direcciona los recursos para centralizar la planificación participativa.

En primera instancia, se dotó de los recursos económicos suficientes para que la SNGP pueda desarrollar plenamente sus competencias, el Decreto 1522 transfiere el personal y los bienes del Ministerio Coordinador de la Política, Secretaria de Pueblos y Viceministerio de Gobernabilidad, lo que implicó la unificación en una sola entidad de los recursos destinados a la coordinación política y los destinados a participación y descentralización; siendo a su vez la SNGP la encargada de vigilar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo unido a lo ya dispuesto en el COOTAD en el cual la SENPLADES se encargaría de verificar el cumplimiento de los objetivos del plan por parte de los gobiernos descentralizados.

El COOTAD a su vez refuerza el control; en su art. 192 condiciona la entrega de recursos al cumplimiento de objetivos. Se condicionó la entrega de las asignaciones por parte del gobierno central a los GAD dependiendo del cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo por parte de los GAD (COOTAD, Artículo 192), ya que explícitamente se sostiene que la entrega de asignaciones depende del cumplimiento que lo determina la SENPLADES. Con esto, la participación se verá aún más limitada toda vez que la prioridad en cualquier nivel de gobierno sería la obtención de recursos y el cumplimiento ante el gobierno central.

Esta forma de control se volvió más radical cuando se condicionó la posibilidad de acceder a los créditos por parte de los GAD, depende a su vez del acatamiento de los objetivos

establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo cumplimiento lo determinaba la SENPLADES (COOTAD, art. 211), limitando aún más la autonomía que tendría cada nivel de gobierno para ejecutar su propio plan de gestión y para ejercer el control, por tanto, se limita y controla el acceso a recursos públicos.

Para este momento se tiene dos entidades dependientes del Ejecutivo encargadas de gestionar la participación ciudadana. De forma directa la SNGP y de forma indirecta la SENPLADES, organismo que controla la planificación participativa. El desarrollo interno de SNGP se enfocó a su vez en proyectos dirigidos al impulso y fomento de la participación (SINAC y Escuelas de Formación) y a su vez se centraliza la información con respecto a las organizaciones sociales con la creación del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales (SUIOS), que es el espacio en el que se centralizará el registro de las organizaciones sociales que puede activar diversos mecanismos e instancias de participación, en especial aquellos que se vinculan de forma directa a la planificación.

4.3.4. Organización (B): Gobierno modifica las instituciones para centralizar el funcionamiento de las instancias de participación.

Los recursos que se direccionan muestran la intención de generar nuevos espacios de toma de decisión y acción del poder público, esto se verá reforzado con la modificación de las instituciones existentes para poder centralizar la participación ciudadana. En primera instancia la Secretaría de Pueblos y Nacionalidades fue la encargada de la coordinación de los temas participativos, esta estructura se modificó dando paso a la creación de la SNGP, quien absorbe las funciones de la Secretaria de Pueblos unificando a la institución encargada de fomentar la participación con la institución encargada del control político (Decreto 1522). Los intereses en ambas áreas de acción del gobierno se podían contraponer, la participación busca generar incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, el control político busca que el programa de gobierno se cumpla.

Esta visión de vincular participación y gestión política marcaría la construcción del Sistema de Participación Ciudadana entendiéndolo como “el conjunto integrado de actores, instituciones, políticas, normativa, espacios, instancias y mecanismos, que posibilita el ejercicio del derecho de participación de la ciudadanía, en la gestión pública” (CPCCS 2017) anclado al COOTAD, al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y a la Constitución, además, señalando a SENPLADES y al Consejo Nacional de Planificación como eje central.

La participación dejó de ser un eje transversal a la gestión pública y se convirtió en un elemento satélite de la planificación nacional, la entidad central del sistema es la SENPLADES que es la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Decreto Ejecutivo 1372). Este Sistema cuenta además con un órgano rector, el Consejo de Planificación, presidido por el Presidente de la República, y está conformado por los ministerios coordinadores y los representantes de CONGOPE, AME y CONAJUPARE. La SENPLADES es a su vez la encargada de vigilar la participación en los procesos de planificación (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010). El Consejo de Planificación cuenta para ese momento con mayoría absoluta de representantes del Ejecutivo y varios miembros afines, sin ningún espacio para la participación dentro del organismo encargado de vigilar que exista participación; una contradicción en sí misma.

La participación ahora dependía de dos instituciones del Ejecutivo, en un primer momento la SNGP, encargada de su fomento, y la SENPLADES, como la encargada de su vigilancia. Es importante señalar que la SENPLADES se encarga de la planificación de todo lo concerniente al Estado, no únicamente al Ejecutivo, por lo cual se va incluso por sobre otras funciones del Ejecutivo incluido el CPCCS.

4.4. Coordinación intersectorial (C): Gobierno controla el acceso de los actores sociales a los espacios participativos.

El vínculo que se construye entre la planificación y la participación pone a dos intereses contrapuestos en conflicto, por un lado, la planificación busca lograr alcanzar los objetivos que el gobierno se plantea, la inclusión de la participación en la planificación puede lograr que el nivel de incidencia de la ciudadanía sea alto. Sin embargo, el gobierno busca que sea su programa el que predomine aun cuando los mecanismos e instancias participativos se decanten, por lo contrario.

La fundamentación del gobierno para coartar o limitar la participación es que a la misma no accede la totalidad de la población y son solo grupos de interés quienes la activan, a diferencia de elecciones generales en donde la totalidad de población valida un programa de gobierno.

4.4.1. Nodalidad (C): Gobierno controla el acceso a la información en todo el sistema de planificación participativa

La primera limitación para poder controlar el nivel de incidencia en la planificación es el acceso a la información sobre el sistema de planificación participativa, el punto de partida es el Plan Nacional de Desarrollo que busca institucionalizar múltiples espacios de participación,

en los cuales se genere un diálogo público entre la sociedad y el Estado, plan que lo construyó el Consejo Nacional de Planificación (SENPLADES 2013), el cual se encuentra conformado por el Presidente, Secretario de SENPLADES, seis ministros coordinadores, tres representantes de los niveles de gobierno descentralizado y se contó con cuatro representantes de la ciudadanía. Esto significa que son once representantes del Estado contra cuatro de la ciudadanía.

Por otra parte, se creó el Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, como encargado de recopilar la totalidad de organizaciones reconocidas por los diferentes ministerios, el reconocimiento es el que otorga la personería jurídica a las organizaciones, siendo estas las que se enlazan directamente al Sistema de Participación Ciudadana conforme lo establecido en el Decreto Ejecutivo 16. Este decreto estableció los requisitos para obtener el reconocimiento del Estado entre los cuales está que la organización deberá ser aprobada por la cartera de Estado competente.

En el informe del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales para el año 2020 se manifestó que: “Todas las entidades del gobierno que forman parte del gobierno deben remitir listados constantes de las organizaciones que han sido aprobadas para tener un sistema único de información sobre las organizaciones de la sociedad civil, mensualmente la SNGP evalúa los reportes enviados y pide aclaraciones respecto a la conformación, aprobación o eliminación de las organizaciones”. El control que ejerce la SNGP es directo sobre el procedimiento de reconocimiento de una organización.

Las reglas empiezan a verse discrecionales y poco claras, la forma de constitución de organizaciones tiene límites lo cual a su vez genera trabas para los procesos participativos, si bien la ley reconoce las organizaciones de hecho, no es posible que las mismas formen parte del Sistema de Planificación Participativa, solamente son parte del mismo las organizaciones reconocidas por el Estado.

4.4.2. Autoridad (C): Gobierno incluye límites y reglas especiales que limitan el ámbito de la participación

El límite impuesto a la capacidad de acceder a la información con base en la que se generó el sistema de planificación participativa va de la mano con las modificaciones y requisitos que se establecieron para la creación de organizaciones.

El Decreto Ejecutivo 16 (2013) sostiene que “Las instituciones del Estado, a través del SUIOS, darán a conocer a las organizaciones sociales, sobre espacios de deliberación y toma

de decisiones, programas, proyectos y servicios”, por lo cual solamente quienes se encuentran registrados en el SUIOS podían conocer sobre espacios en donde se tenga incidencia en la toma de decisiones, limitando cualquier otro tipo de participación por la falta de acceso para poder ejercer su derecho.

Los límites impuestos no solo se dan a escala general, sino también sectorial, las instancias de participación creadas mediante la Ley de Participación Ciudadana y Control Social eran los CCS, pero el acceso a ser parte de estos se reglamentó incluyendo un límite de 36 organizaciones de la sociedad civil organizada. En este caso, se encarga a la SNGP la coordinación para el acompañamiento, monitoreo y conformación de los CCS (Decreto Ejecutivo 656). Estos consejos los constituye cada uno de los ministerios conforme a las organizaciones que han aprobado, siendo la instancia máxima de participación sectorial debiendo representar a las demás organizaciones que quedaron por fuera de estos consejos.

La forma de selección para ser parte de los CCS queda a discreción de la entidad, debiendo privilegiar a las organizaciones nacionales, provinciales, cantonales, en ese orden, sin embargo, no existe norma que regule de forma clara el proceso de selección; se estableció en el Decreto 656 un orden de preferencia.

El Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales tenía un Reglamento que contemplaba causales de disolución, por ejemplo, con la disolución de la Unión Nacional de Educadores (UNE), en la que se señala dicho incumplimiento, así como el de violar sus propios estatutos conforme a lo establecido en el Decreto 16. En declaraciones realizadas por la presidenta de la UNE dijo que las razones son discrecionales y responden a la denuncia por violación a los derechos humanos en contra del gobierno de Rafael Correa, postura similar a la expresada por FUNDAMEDIOS, Pachamama y Acción Ecológica (Rosero 2016), organizaciones también disueltas con criterios similares; el más común fue el de desviarse de los objetivos para los cuales fue constituida.

4.4.3. Tesoro (C): Gobierno limita los recursos asignados a la participación ciudadana

Los límites no se muestran de manera frontal, se desarrollan de forma paralela a la institucionalidad de la participación, muchas veces apuntalando objetivos diferentes o contradictorios entre sí.

El SUIOS, organismo encargado del registro de las organizaciones legalmente reconocidas, recibió un total de 9'000.000 USD para la construcción del sistema centralizado de información SUIOS, el cual tendrá por objetivo centralizar la información sobre creación y

eliminación de organizaciones y también encargarse del seguimiento de estas aprobaciones a otras carteras de gobierno.

Esta centralización de la información se vio acompañada de la creación de unidades de participación en cada ministerio, asignando los recursos necesarios para que las unidades de planificación construyan los CCS, esto incluye pasajes de movilización para los consejeros locales para su funcionamiento y, en ciertos casos específicos, dietas por cada reunión a la cual asistían (Decreto Ejecutivo 16). No obstante, estos recursos únicamente se entregaban bajo discrecionalidad de cada institución y a las organizaciones que ellos aprobaron para ser parte del CCS.

El dinero para el fomento e impulso de la participación financió el proyecto Sistema Nacional de Acción Ciudadana (SINAC) para el fortalecimiento de la participación, con un monto de 7'400.000 USD, el proyecto establecía como objetivos que se busca dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo y las intervenciones que el Ejecutivo planteó enmarcado en dicho plan. Los montos fueron especificados en la solicitud de extensión del proyecto SINAC el año 2015, nuevamente el objetivo principal de la participación ciudadana es dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las modificaciones realizadas a la institucionalidad formal del Estado no han cambiado los objetivos en cada uno de los proyectos, es así que en el Informe SUIOS 2020 se reasignaron los recursos para el funcionamiento del programa, pero esta vez anclado a la Secretaría de Derechos Humanos a pesar de la eliminación de la SNGP se mantiene dicho proyecto con similares fines y objetivos.

4.4.4. Organización (C): Gobierno genera procesos de seguimiento y control a las instancias de participación

La asignación de recursos viene acompañada de una institucionalidad formal que permite la ejecución del presupuesto asignado, la implementación del SINAC como continuación del Sistema de Participación Ciudadana de la Secretaría de Pueblos, diferenciándolo del creado por el CPCCS como una forma de dar cumplimiento a los objetivos sobre participación establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. La institucionalidad generada tenía como objetivo garantizar los objetivos del Plan de Desarrollo y no la incidencia real de la participación en la toma de decisiones del poder público.

Por su parte el Sistema Único de Información de Organizaciones Sociales se encargó de centralizar los datos de las organizaciones legalmente reconocidas controlando el

cumplimiento de requisitos formales por parte de las organizaciones sociales, sin los cuales no pueden ser parte del Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

El Decreto 16 encarga que cada ministerio sea el responsable de reglamentar, convocar e invitar a ser parte de los CCS por medio de las direcciones o coordinaciones de planificación, incluso en este nivel el vínculo entre la participación y la planificación es visible.

4.5. Déficit de controles democráticos (O): Déficit de control democrático no electoral vertical.

Los límites formales e informales impuestos al ejercicio de la participación ciudadana, la falta de presupuesto asignado y el control de los espacios participativos cambió los objetivos de la construcción del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, pasando de ser una forma de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones a una forma de validar la toma de decisiones desde la autoridad, se encontró que:

4.5.1. Nodalidad (O): Pérdida de acceso a la información.

La información para ser parte de los espacios de participación se ve limitada y la capacidad de los actores ciudadanos para poder ejercer una incidencia real requiere de acceso a información y capacitaciones constantes sobre una variedad de temas, sin tener estos insumos los diagnósticos y la incidencia se ven limitadas, las metodologías de participación que utiliza la SENPLADES parten del diagnóstico realizado por la misma ciudadanía sin la entrega de mayores insumos por parte de quienes coordinan estos mecanismos. Estas mismas metodologías se imparten para su aplicación a los GAD, parte de estos procesos incluyen al finalizar la necesidad de validación por parte de los funcionarios públicos, poniendo un filtro adicional a las decisiones tomadas en espacios ciudadanos.

Otro punto clave en esta falta de acceso a la información se encuentra en que el gobierno central no entrega información sobre el estado de la planificación, el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo anterior o información que es relevante para la elaboración del nuevo Plan. El ejercicio de participación se convierte en un ejercicio en el cual “Por un lado, la ciudadanía provee mucha información al Estado, sin embargo, esta es ignorada; por el otro, el Estado provee poca información, la cual, en el caso ecuatoriano se limita a dar lineamientos para la participación ciudadana” (Orrantia 2015, 70). En general, la información entregada por la ciudadanía pasará por un filtro de funcionarios públicos para que la validen y decidan si la utilizan o no, esta información se encuentra en el Sistema Nacional de Información que lo maneja la SENPLADES.

Esta falta de acceso a la información genera falta de rendición de cuentas, tanto en aspectos generales como en los resultados de la participación ciudadana. Los eventos formales de rendición de cuentas no tienen espacio para las expresiones ciudadanas, se convierten en eventos de propaganda en los cuales únicamente se informa de los logros que el gobierno alcanzó, el ejemplo más claro de esto son los enlaces ciudadanos que si bien tenían una convocatoria abierta no permitían en ningún momento la participación de la ciudadanía y se limitan a informar la agenda de las autoridades y los logros alcanzados (politicacomunicada.com s.f.); estos enlaces se posicionaron como eventos de rendición de cuentas aun cuando no los reconocía ninguna autoridad y no se encontraban legalmente reconocidos como parte de los ejercicios de transparencia o rendición de cuentas demostrando las contradicciones existentes en el sistema de participación y transparencia.

4.5.2. Autoridad (O): El gobierno convierte los mecanismos participativos en instancias de información.

La instrumentalización de la participación pervierte los objetivos que esta tenía al momento de construirse, las instancias y mecanismos que debían buscar incidir en la toma de decisiones se convierten en espacios que, en el mejor de los casos, únicamente sirven para rendir cuentas sobre la gestión realizada, en otros, únicamente valida decisiones tomadas con anterioridad por la autoridad sin que exista presencia ciudadana; al depender de la autoridad muchos de estos espacios no lograron siquiera constituirse.

Las instancias de participación dentro de los ministerios requieren la aprobación mediante acuerdo ministerial de la conformación del CCS y su respectivo reglamento, sin dichos documentos los consejos no se pueden conformar y funcionar. Para febrero de 2018, de las 24 carteras de Estado existentes, solamente 9 contaban con el reglamento interno para su funcionamiento, siendo estas las únicas 9 que al final del año reportaron resultados obtenidos (SNGP 2018). Las restantes no cuentan con las herramientas adecuadas y no reportaron ningún resultado.

La falta de acceso se expresa en otros espacios, el control de la aplicación de las instancias y mecanismos de participación en las diversas normativas recaen en el CPCCS, instancia que se encuentra cooptada por el gobierno central, debido a que sus miembros tienen vínculos directos siendo exfuncionarios del gobierno o tienen vínculos personales con autoridades. En total 4 de los 6 miembros del CPCCS al año 2018 tenían relaciones cercanas y hasta personales con el gobierno central (Fundación Ciudadanía y Desarrollo s.f.), lo cual es una

muestra de cooptación de la institución encargada del control e impulso de la participación ciudadana.

Al depender de la voluntad política la activación de mecanismos e instancias de participación no recae en la ciudadanía, sino en la autoridad, como ejemplo tenemos que en los GAD la aprobación de ordenanzas que viabilicen estos espacios fue muy variada, aun cuando la Constitución fue aprobada el año 2008 y el COOTAD el año 2010, en los dos municipios más grandes del país las ordenanzas que regulan la participación se aprobaron el año 2011 en Guayaquil y el año 2016 en Quito (Romero 2019; Letamendi 2019). En ambos casos se critica la falta de difusión de la normativa por parte de las instituciones (desconocimiento de la ciudadanía) o que no se respeta los derechos ciudadanos en dicha normativa, a su vez no existe capacidad coercitiva para obligar a que las autoridades activen y respeten los espacios participativos, siendo en muchos casos contraproducente para las autoridades activarlos prefiriendo ejecutar su plan de gobierno de forma directa.

4.5.3. Tesoro (O): Falta de transparencia al momento de la rendición de cuentas.

Confundir los espacios de participación con los de rendición de cuentas genera que ambos terminen perdiendo sus objetivos, es así que los datos entregados en las rendiciones de cuentas no son claros y de fácil acceso para la ciudadanía. No se puede ejercer un contraste o verificar en qué se utilizó el presupuesto, ya que, tanto el formulario oficial que se debe entregar al CPCCS como el evento formal se limitan a entregar números y porcentajes alcanzados así como las actividades realizadas (Del Cisne 2017), sin que se pueda tener en cuenta otros criterios como el componente de cada uno de los gastos o cómo varió el presupuesto a lo largo del año.

Esta falta de transparencia se encuentra también al momento de informar sobre el manejo de los recursos públicos. En muchos casos la información entregada es contradictoria, lo cual impide que la ciudadanía pueda cumplir con su rol; un caso es la cantidad de recursos asignados para el pago de salarios en el gobierno central, el cual no se ha logrado identificar claramente, siendo este un componente clave tanto de la planificación de las instituciones como en el presupuesto (Fundación Ciudadanía y Desarrollo. s.f.). Sin estos datos la participación de la ciudadanía dentro del presupuesto no sería posible, ni para cumplir un rol fiscalizador ni para participar de su elaboración.

4.5.4. Organización (O): Falta de espacios de participación de actores no estatales en la participación pública.

Los límites impuestos a la participación generan que estos espacios pierdan su eficacia, generen desconfianza y la ciudadanía no participe por considerarlos insuficientes para alcanzar sus objetivos o solventar sus necesidades.

Con respecto a la participación en la elaboración y aprobación de los presupuestos, estos se realizan en asambleas (que cuentan con limitantes físicos y logísticos en municipios grandes) y deben pasar sus invitados por varios filtros; ejemplo de ello es que la aprobación del presupuesto 2019 de Guayaquil, ciudad con un aproximado de 2 millones de habitantes, en la que únicamente se encuentran aceptadas para participar de la aprobación del presupuesto 90 organizaciones, de las cuales 30 participan y todas tienen vinculación con la Alcaldía y reciben presupuesto cada año (Letamendi 2019). La aprobación de estas organizaciones depende por completo del Municipio, así como los ministerios aprueban a las organizaciones que participan en su sector de responsabilidad.

En la máxima instancia de participación que tiene el Ecuador, la Asamblea Plurinacional por el Buen Vivir, espacio en donde se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo y se canalizan las necesidades del resto de espacios participativos, la conformación pasa por un filtro previo por parte del organismo encargado de generar gobernabilidad (SNGP o Ministerio de Gobierno) para aprobar los consejeros delegados por parte de cada uno de los CCS. En dicho análisis se verifica la cercanía al proyecto político para que puedan participar de la asamblea, este mecanismo de selección no se explicita en ninguna parte de la normativa y es de dominio interno de quienes coordinan esta instancia de participación. Esto termina en una baja presencia de delegados ciudadanos y una mayoría de delegados del gobierno.

La falta de incentivos, los límites y la censura previos a poder participar generan un ambiente hostil para las organizaciones y la ciudadanía que buscan ser parte de cualquier mecanismo o instancia de participación. Se censura organizaciones sociales y se las elimina de los registros formales impidiendo su participación, utilizando también ataques mediáticos y creación de organizaciones paralelas dividiendo la capacidad de incidencia que estas tienen. Por otra parte, derechos como la protesta se condenan aduciendo que no se ejecuta por los canales adecuados.

Conclusiones.

La instrumentalización de la Participación Ciudadana: un vínculo entre participación, planificación y la política pública.

Al iniciar la investigación se plantearon algunas preguntas, partiendo de ¿Por qué la instrumentalización de la participación ciudadana impide que se genere participación en las políticas públicas?, también se generaron preguntas secundarias sobre el efecto que tiene la instrumentalización en los controles democráticos no electorales, estas líneas de investigación permitieron encontrar diversas conclusiones a partir de las evidencias las cuales a su vez mostraron la existencia de un mecanismo causal y al interior de este fuerzas causales que generan un vínculo entre la puesta en agenda de los mecanismos de participación y el déficit de controles democráticos no electorales.

El diseño de las políticas y la clasificación NATO permite identificar de forma bastante certera el camino que siguió la política pública de planificación participativa, adentrándonos en la implementación sin dejar de lado la agenda y las interacciones que se vuelven muchas veces trascendentales, nos da un marco que permite armar el mecanismo causal y por ende encontrar el momento de quiebre en el cual la instrumentalización hace su aparición así como las formas en las cuales esta se manifiesta.

En el resultado del mecanismo causal se encontraron evidencias de pérdida de la capacidad de acceso a la información, falta de control sobre la activación de las instancias y mecanismos de participación, falta de transparencia en la rendición de cuentas y pérdida de espacios de participación de los actores no estatales.

La instrumentalización de la participación termina generando un déficit de control democrático no electoral en principio por qué se desvía los objetivos planificados y declarados de la participación, se pierde la capacidad ciudadana de generar una incidencia en el poder y finalmente las instancias y mecanismos participativos se convierten en un espacio de validación de las decisiones tomadas desde la autoridad.

Lo que encontramos.

La institucionalidad que se generó en el Ecuador a partir de la nueva constitución, incluyó como un eje transversal espacios encargados de controlar e impulsar la participación ciudadana, siendo el principal el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y paralelamente se construyó la Secretaría de Pueblos como organismo dependiente del ejecutivo encargado del control e impulso de la participación, tener dos instituciones con las

mismas funciones generó duplicidad de competencias y le otorgó más capacidad de incidencia

La transformación de la Secretaría de Pueblos en Secretaría Nacional de Gestión de la Política permitió unificar dentro de una misma institución a la gestión de la participación ciudadana y la gestión política, vínculo necesario si entendemos la necesidad de fomentar la participación como eje de gobierno, sin embargo, esto también generó que sobre los mecanismos e instancias de participación, en especial aquellos que se vincula de forma directa al ejecutivo se creen controles políticos, especialmente en el momento de definir quienes acceden a ellos.

Posteriormente, se constituyó a la SENPLADES como la institución encargada de centralizar la planificación a nivel nacional incluyendo la realizada por los GADs, el Plan Nacional de Desarrollo marca el camino que debe seguir el Estado, sin que la participación ciudadana pueda salirse de este margen y la SENPLADES es la encargada de vigilar su cumplimiento.

En un Estado como el ecuatoriano, la ejecución del programa de gobierno parte de una planificación en la cual se determina a dónde se dirigirán los recursos públicos, determinando qué políticas, planes, programas y proyectos se ejecutan desde el momento de la posesión presidencial; al atar los gobiernos autónomos descentralizados a una planificación nacional se tiene como ventaja la articulación de proyectos nacionales, pero a su vez se genera un control desde el gobierno central a los gobierno locales.

Este control se evidencia también en la participación, el vínculo entre participación y planificación es necesario si lo que se busca con los mecanismos participativos es tener incidencia en las decisiones gubernamentales, el canal debe ser solamente de abajo hacia arriba para permitir que la participación sea un contrapeso a la decisión gubernamental; la planificación es la expresión de la intencionalidad del gobierno, la participación debe convertirse en un contrapeso a esa planificación.

En el caso de Ecuador la planificación del gobierno central se convirtió en el máximo objetivo de todas las instituciones del Estado, para que ello funcione la participación no podía incidir de forma real en esa planificación, siendo no deseable para el gobierno cambiar su propia constitución y su discurso político, lo que sucedió fue una cooptación de los espacios participativos, controlando quienes ingresaron en los mismos y lo que estos podían resolver.

Con la construcción del mecanismo causal se pudo evidenciar que, la instrumentalización pasa por la centralización de los espacios de control de la participación como son el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Secretaría de la Política y la SENPLADES, esto se evidencia en la Entidad C donde encontramos que cada institución cumple un papel sea de

control técnico (CPCCS y SENPLADES) o político (SNGP) lo que permitió identificar el momento en el cual los objetivos planteados cambiaron para adaptarse a las necesidades del gobierno.

La puesta en agenda de mecanismo e instancias de participación terminó generando un déficit de controles democráticos no electorales, ya que estos estaban centralizados en instituciones administradas por el gobierno central o bajo su esfera de influencia, las evidencias más claras de este control están en la falta de información sobre estos mecanismos y el control que existe para el acceso a quienes quieren activarlos.

La falta de información se traduce en menos publicidad respecto a la existencia de estos mecanismos, la ciudadanía desconoce que existen, contrario a lo que pasa durante la puesta en agenda que es un eje central del discurso y a su vez esta falta de información se verifica en la inexistente formación técnica para activar de forma eficiente estos mecanismos.

El efecto final de la instrumentalización es que la participación desaparece de la agenda pública, los mecanismos e instancias al ser de obligatoria aplicación se vuelven espacios que pasan desaparecidos para la ciudadanía en general y son únicamente un requisito más a cumplir cuando se ejerce un cargo público, perdiendo su esencia de espacio de incidencia ante las decisiones públicas y de contrapeso a la voluntad del poder.

En el Ecuador se evidenció justamente eso, las rendiciones de cuentas se han convertido en espacios sin un control ciudadano real, es únicamente un requisito a cumplir cuando se ha terminado un periodo, no existe participación y en general son los propios funcionarios quienes son parte de esos espacios que únicamente aprueban lo que vino desde la autoridad de turno, en general se encuentra que esto es así en todos los niveles de gobierno, siendo lo raro encontrar excepciones para lo cual se deberá realizar una investigación más pormenorizada.

Es necesario identificar el papel que tienen la institucionalización de la participación y el efecto que esta tiene en los controles democráticos no electorales, del caso analizado esta institucionalización permitió que se genere un déficit de controles democráticos no electorales, contrario a lo que podría intuirse, otros casos podrían dar luces sobre procesos exitosos y si esa institucionalidad tiene una medida ideal.

Otro aspecto a investigarse está en el nivel de incidencia que tiene una participación institucionalizada de la no institucionalizada, incluyendo dentro de la investigación el nivel de conflictividad social que existe y como la participación afecta a las mismas, considerando que la participación sirve como válvula de escape que alivia la presión cuando existen conflictos

sociales.

Las sociedades modernas ven en los controles democráticos no electorales en general y en la participación ciudadana en particular una nueva forma de relación entre el poder gubernamental y la ciudadanía por la capacidad que tiene de generar canales de comunicación de ida y vuelta, el reto ahora es encontrar la receta ideal en cada momento y en cada comunidad para que el control democrático no electoral sea efectivo y, dentro de lo posible, duradero a través del tiempo.

Referencias bibliográficas

Adúriz, Isidro, y Pablo Ava. 2006. «Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina.» *América Latina Hoy*, vol. 42, abril: 15- 35.

Álvarez, Jesús, y Manuel Mendieta. 2013. «Corrupción y transparencia: aspectos contextuales, metodológicos y empíricos.» *Revista de responsabilidad social de la empresa*: 13-48.

Beach, Dereck, y Rasmus Pedersen. 2013. «Process-tracing methods: Foundations and guidelines» *Michigan: Michigan University Press*.

Bennett, Andrew. 2010. «Process Tracing and Causal Inference.» En *Rethinking Social Inquiry*, de Henry Brady y David Collier. Rowman and Littlefield: 207-220

Bennett, Andrew, y Jeffrey Checkel. 2015. «From Metaphor to Analytic Tool. » *Cambridge: Cambridge University Press*.

Caballero, Gonzalo. 2007. «Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación.» *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, núm. 2. Universidad de Santiago de Compostela: 9-27.

Carrera, Frankz. 2015. «La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador.» *UNIANDÉS EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*.

Castillo, Fernando. 1998. «Participación y Exclusión: Una aproximación al tema desde las comunidades de base.» En *Nociones de una Ciudadanía que Crece*, de Enrique Correa y Marcela Noé. FLACSO-Chile: 91-101.

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Quito, 2010.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 2009. «Informe de ejecución presupuestaria.» Quito.

—. 2017. *Sistema Nacional de Participación*.

Correa, Rafael. 2008 «Discurso de Clausura de la Asamblea Nacional Constituyente.» Montecristi.

—. 2007 «Discurso de Posesión.» Quito.

—. 2007 «Discurso de Rafael Correa al presentar la comisión para codificar una nueva constitución.» Quito.

—. 2011. «Discurso del Presidente de la República del Ecuador en la Ceremonia de Inauguración de las Jornadas de Participación Ciudadana.»

Cruz, Luis, y Louis Mballa. 2017. «Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas de América Latina.» *Revista Políticas Públicas*.

Presidencia del Ecuador. 2013. Decreto 1522. *Decreto Presidencial*. Quito.

—. 2007. Decreto Ejecutivo 133. «Creación de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.» *Decreto Presidencial*. Quito.

—. 2004. Decreto Ejecutivo 1372. *Decreto Presidencial*. Quito.

—. 2013. Decreto Ejecutivo 16. *Decreto Presidencial*. Quito.

—. 2015. Decreto Ejecutivo 656. *Decreto Presidencial*. Quito.

Del Cisne, Éricka. 2017. «*La afectación del principio de transparencia por la indebida.*» Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Fairfield, Tasha, y Andrew Charman. 2015. «Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats.» *The London School of Economics and Political Science*.

Fontaine, Guillaume. 2015. «*El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos.*» Barcelona: Anthropos, 2015.

—. 2020. «Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach.» En *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*, de Guy Peters y Guillaume Fontaine. Northampton: Edward Elgar Publishing: 273-291..

—. 2020. «The Contribution of Policy Design to Realist Evaluation.» Editado por Elliot Stern. *Evaluation*.

Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano, y Ivan Narváez. 2020. «*The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*.» Londres: Palgrave Macmillan.

Fontaine, Guillaume, y Gurza-Lavalle, Adrián. 2019. «Controles democráticos y cambio institucional en América Latina Presentación del dossier.» *Íconos no.65*: 7-28.

Fundación ciudadanía y desarrollo. «El secuestro de la Participación Ciudadana en el Ecuador.» Quito, s.f.

—. *El alto costo de la burocracia en Ecuador*. Quito: Fundación ciudadanía y desarrollo., s.f.

Garrido, Javier. «Planificación participativa para el desarrollo local.» En *Metodologías y Presupuestos Participativos*, de Tomás Villasante y Javier Garrido. CIMAS: 123-152

Garrido, Luis, Valderrama, Luz Marina y Ríos, Javier. 2016. «Democracia deliberativa, instituciones y Participación Ciudadana en América Latina.» *Revista de Ciencia Política*: 255-275.

George, Alexander, y Andrew Bennett. 2005. «*Case studies and theory development in the social sciences*.» Cambridge: MIT Press.

Guillman, Anne. 2010. «*Juventud, Democracia y Participación Ciudadana en el Ecuador*.» *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Manizales: 329-345.

Gurza, Adrian, Euzenía Carlos, Guicheney, Hellen y Dowbor, Monika. 2013 «Brasil.» En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas en búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.*, de Ernesto Isunza: 63-160. México DF: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática.

Gurza, Adrian, y Ernesto Isunza. 2010. «La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.» En *Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática*, de Adrian Gurza y Ernesto Isunza, 19-82. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Gurza, Adrian, y Ernesto Isunza. 2014. «Controles democráticos, participación y representación.» En *La representación política de cara al futuro*, de Diana Guillén Alejandro Monsiváis Carrillo, coordinadores, 47-74. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Hall, Peter. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.» *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3: 275-296.

Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. «Political science and the three new institutionalisms.» *Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG)*.

Hevia, Felipe. 2005. «El concepto de Rendición de Cuentas y sus Usos: Proyectos Políticos en Pugna.» En *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas.*, de Alejandro Monsiváis, 63-82. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Hevia, Felipe. 2005. «Participación ciudadana institucionalizada y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales en la política de asistencia social» Bogotá: Revista de Estudios Sociales No. 39: 95-108.

Hood, Christopher. 1986. «The tools of government.» Chatham: Chatam House.

Hood, Christopher y Margetts, Helen. 2007. «The Tools of Government in the Digital Age.» New York: Palgrave Macmillan.

Howlett, Michael. 2011. «Designing Public Policies Principles and Instruments.» Abingdon: Routledge.

—. 2009. «Governance modes, policy regimes, and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design.» *Policy Sci*: 73-89.

—. 2008. «Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance.» *Canadian Public Administration*.

Howlett, Michael, Kim, Jonathan y Weaver, Paul. 2006. «Assessing Instrument Mixes: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research.» *Review of Policy Research*.

Isunza, Ernesto, y Gurza, Adrian. 2014.. «Controles democráticos, participación y representación.» *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación y la inclusión democráticas en México*.

—. 2013. «Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática.» En *Controles Democráticos No Electorales y Régimen de Rendición de Cuentas en Búsqueda de Respuestas Comparativas: México, Colombia, Brasil, Chile y Sudáfrica*, de Ernesto Isunza Vera, 9-62. México D.F.: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática.

—. 2010. «Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación.» En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.*, de Ernesto Isunza: Adrián Gurza, 19-80. México: La Casa Chata.

Jackson, Patrick. 2010. «The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics.» London: Routledge.

Lascombes, Pierre, y Le Gales, Patrick. 2007. «Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation.» *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*: 1–21.

Letamendi, Xavier. 2019. «Críticas al presupuesto municipal de Guayaquil por escasa participación ciudadana.» *Primicias*.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito, 2010.

Lowndes, Vivien. 1996. «VARIETIES OF NEW INSTITUTIONALISM: A CRITICAL APPRAISAL.» *Public Administration an International Quarterly*: 181-197.

Mahoney, James. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology.» *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4: 507-548.

March, James, y Olsen, Johan. 2005. «*Elaborating the “New Institutionalism”*.» Centre for European Studies.

—. 1984. «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.» *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3: 734-749.

Monsiváis, Alejandro. 2005. «Rendición de cuentas, un campo contencioso.» En *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, de Alejandro Monsiváis C. (compilador), 7-16. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

—. 2005. «Rendición de cuentas: un campo contencioso. (a manera de introducción).» En *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas.*, de Alejandro Monsiváis. México D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Orrantía, Daniela. 2015. «*Análisis crítico de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*» Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Peters, Guy. 2003. «*El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política.*» Barcelona: Gedisa.

—. 2007. «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39: 33-50.

—. 2018. «*Policy Problems and Policy Design.* » United Kingdom: Edward Elgar.

politicacomunicada.com. s.f. <https://politicacomunicada.com/la-rendicion/> (último acceso: 12 de 03 de 2020).

Preciado, Jaime. 2015. «Actores de la nueva gramática democrática participativa en América Latina.» En *Teorías y debates sobre la democracia participativa en la Ciencia Política Contemporánea*, de Jaime Preciado, 21-56. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Presentación del Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana. 2009.

Romero, Daniel. 2019. «Falta de promoción limita el uso de la silla vacía.» *El Comercio*, 21 de septiembre.

Rosero, Mariela. 2016. «Una resolución del Ministerio de Educación declara disuelta a la UNE.» *El Comercio*, 18 de agosto.

Salamon, Lester. 2002. «*The tools of government.* » Oxford: Oxford University Press.

Schedler, Andreas. 2004. «*¿Qué es la rendición de cuentas?* » México D.F.: IFAI.

Secretaría Nacional de Gestión de la Política. «Informe estado de situación CCS -SNGP.» Informe Interno, Quito, s.f.

SENPLADES. *La participación ciudadana en el desarrollo de los PDyOT: Una metodología práctica paso a paso.* s.f.

—. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.* Quito.

—. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.* Quito.

—. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017.* Quito.

—. 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009.*

—. 2011. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado.* Documento de Trabajo. Quito: SENPLADES.

Silva, Teodoro y Solano, Vicente. 2019. «La Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados: El estudio de caso del GAD cantonal de Cuenca, Ecuador.» *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales. Año XI, Número 21:* 127-151.

Torres, Eduardo. 2015. «The new institutionalism: toward a new paradigm?» *Estud. polít. (Méx.) no.34.*

Valderrama, Luz; Garrido, Luis y Ríos, Javier. 2016. «Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina.» *Revista de Ciencia Política:* 255-275.

Wilder, Matt y Howlett, Michael. «The Politics of Policy Anomalies: Bricolage and the Hermeneutics of Paradigms.» *Chicago: Annual Meeting*: 1-28.