

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
EN UN NUEVO MODELO DE ESTADO EN EL ECUADOR
PERIODO 2008-2013.**

CASSANDRA CATHERINE ARCINIEGAS SANMARTÍN

DICIEMBRE 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS.**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
EN UN NUEVO MODELO DE ESTADO EN EL ECUADOR
PERIODO 2008-2013.**

CASSANDRA CATHERINE ARCINIEGAS SANMARTÍN

**ASESOR DE TESIS: PHD. IVÁN NARVÁEZ
LECTORES/AS: M.Sc MARÍA DE LOS ÁNGELES BARRIONUEVO
PHD. MARÍA BELÉN ALBORNÓZ**

DICIEMBRE 2015

DEDICATORIA

Todo el esfuerzo y dedicación de estos dos años de estudio e investigación, sumado a un gran número de retos, obstáculos y emociones encontradas en todo el proceso se lo dedico en primer lugar a Dios, en segundo lugar a mis padres que han sido el pilar fundamental de mi existencia, siempre han estado ahí para brindarme su apoyo y cariño incondicional, sus consejos y motivación han sido fundamentales para seguir en este sueño; a mis hermanos, por ser parte de mi vida y estar siempre presentes con sus palabras de aliento; finalmente un agradecimiento especial a mi compañero de vida y aventuras, gracias por estar ahí en los momentos difíciles y complicados de este proceso, tu amor infinito ha sido el combustible que necesitaba para continuar.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mi tutor de tesis Iván Narváez, su asesoramiento en todo momento fue clave para lograr finalizar esta investigación; de la misma manera a los profesores Guillaume Fontaine y Belén Albornoz, quienes han sido parte importante de este proceso, al brindarme su apoyo siempre que lo necesité.

Al personal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en especial a Geovana Ariciaga quien fue de gran ayuda al facilitar la información que requería durante toda la investigación, así como al personal de comunicación y de la secretaria de promoción de la participación por su apoyo.

A los actores clave que fueron parte de las entrevistas de la investigación un agradecimiento al asambleísta Virgilio Hernández, al profesor de FLACSO Simón Pachano, al dirigente indígena Carlos Pérez Guartambel, y al servidor público Yitzac Espinel del CPCCS, por brindarme de la manera más amable su tiempo y predisposición para las entrevistas.

Gracias a todas estas personas fue posible que se desarrolló la investigación de una manera adecuada, al facilitar información, y al brindarme su apoyo y asesoramiento; gracias infinitas por su colaboración.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	15
TRANSICIÓN DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS.....	15
Garantismo, garantías y derechos fundamentales.....	16
Vieja Gobernanza.....	21
Gobernanza moderna.....	21
Método de análisis de las políticas públicas modelo NATO.....	34
Seguimiento de procesos o (Process Tracing).....	37
Tipos de seguimiento de procesos.....	37
Mecanismo causal.....	38
CAPÍTULO II.....	40
EL PROCESO DE “TRANSFORMACIÓN” DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR.....	40
La participación en la Costa Norte.....	55
La participación en la Costa Centro-Sur.....	55
La participación en la Sierra Norte.....	56
La participación en la Sierra Central.....	56
La participación en la Sierra Sur.....	57
La participación en la Amazonía.....	58
CAPÍTULO III.....	64
LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN Y SUS DIVERSOS ENFOQUES..	64
Descripción de la política pública.....	64

Objetivos.....	65
Nodalidad o información.....	68
Normativa Nacional e Internacional de la Política Pública.....	70
Normativa Nacional.....	70
Normativa Internacional.....	76
Tesoro.....	78
Recursos destinados a la política.....	78
Organización.....	79
Instituciones que ejecutan la política.....	79
Descripción del mecanismo causal.....	84
Entrevistas:.....	87
Resultados:.....	88
CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	97
ANEXOS.....	100

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1

Organigrama de la CCCC.....Pg.42

Gráfico 2

Organigrama del CPCCS.....Pg. 52

Gráfico 3

Mecanismo causal de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador....Pg. 82.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:

Acciones de la ex CCCC.....Pg.40.

Tabla 2.

Normativa generada por el poder de transparencia y control social.....Pg.51.

Tabla 3

Presupuesto de la política pública de participación ciudadana.....Pg.79.

Tabla 4

Instrumentos de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador...Pg. 66-67.

Siglas:

AP: Alianza País

CCCC: Comisión de Control Cívico de la Corrupción

CNE: Consejo Nacional Electoral

CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

CONAJUPARE: Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

CONFEMEC: Confederación de mujeres ecuatorianas por el cambio.

COOTAD: Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización

CUS: Comités de Usuarias y Usuarios.

ECUARUNARI: Confederación de pueblos de la nacionalidad kichwa del Ecuador.

FENACLE: Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro.

FENOCIN: Confederación de organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador

GADs: Gobiernos Autónomos Descentralizados

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

ONGs: Organizaciones no gubernamentales

ONU: Organización de Naciones Unidas

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir

POA: Plan Operativo Anual

PSC: Partido Social Cristiano

PSP: Partido Sociedad Patriótica

PRIAN: Partido Renovador Institucional Acción Nacional.

RED: Partido Ética y Democracia

RFP: Red Fronteriza de Paz.

UPS: La Unidad de Participación Social.

RESUMEN

Desde el año 2006 el Ecuador está viviendo un cambio de modelo político de Estado al pasar de un Estado de derecho a un Estado constitucional de derechos, es desde este periodo en que con mayoría ciudadana llega a Carondelet Rafael Correa, con la consigna de reestructurar todo el Estado, que hasta ese momento tenía un alto grado de desprestigio y nula credibilidad ciudadana, contar con estructuras caducas llenas de problemas, como la corrupción, escasos aciertos con respecto a políticas públicas, sectores sociales e indígenas en desacuerdo, una economía inestable y un sin número de problemas de fondo y de forma en el país.

Frente a este panorama y toda una historia de inestabilidad política y descontento ciudadano; surge la necesidad de elaborar una nueva carta constitucional la misma que recoja en sus articulados la esencia de las luchas de los movimientos sociales, y permita el involucramiento y debate ciudadano necesario para legitimar este proceso en el país; como parte del mismo se debaten varios temas trascendentales, y se da una respuesta positiva de la ciudadanía que se involucra y acude al llamado democrático.

En este estudio se analiza el proceso por el que tuvo que atravesar el país en su interés de lograr una democracia participativa en donde la participación ciudadana esté presente en las diferentes instancias gubernamentales, como el resultado de todo un proceso macro de elaboración de la nueva Constitución, se incluyen por primera vez temas importantes para los ciudadanos como la generación de un poder ciudadano, y en concreto de la política pública de participación ciudadana institucionalizada por el CPCCS, que permite ver los alcances y limitaciones que ha tenido la participación ciudadana en la coyuntura política actual.

INTRODUCCIÓN

El primer capítulo, de la investigación contiene el marco teórico específico del tema abordado, el mismo versa sobre comprender el proceso que ha sido parte constitutivo del Ecuador como modelo político de Estado, en los últimos siete años, al pasar de ser un Estado de Derecho al actual Estado Constitucional de Derechos, considerándose este un cambio paradigmático es necesario identificar las diferencias existentes entre estos dos modelos políticos; en donde el énfasis recae en los derechos y el garantismo como herramientas necesarias para comprender este nuevo modelo, así también como el neo-constitucionalismo, siendo Ecuador el país que desde el año 2008 cuenta con una nueva Carta magna, garantista de los derechos fundamentales y que fomenta la democracia participativa como una alternativa a la democracia representativa; este tipo de democracia trae consigo una forma de gobernar “moderna”, que contrasta a su vez con el modelo de la vieja gobernanza, y por ende un estilo de gobernabilidad democrática que promueva la inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil, mediante la participación ciudadana en mayores espacios de acción pública, lo que se ve reflejado en la generación de políticas públicas, consideradas como un campo disciplinar actual y de interés político, social y económico. Lo anteriormente mencionado se encontrará en el marco normativo del Ecuador, que es la base del tema de investigación y que va desde la Constitución hasta la normativa secundaria. Los aspectos mencionados nos permitirán una comprensión macro de la política pública de acuerdo al nuevo modelo de Estado y al sistema político actual.

En la última parte de este capítulo se abordará el método de análisis de la política pública de participación ciudadana, denominado modelo NATO, seguido de la explicación del seguimiento de procesos.

En el segundo capítulo se analizará a la ex Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), profundizando el análisis en esta última institución que surge de la aprobación de la nueva Constitución del año 2008 en el Ecuador, siendo el CPCCS una organismo emblemático del cuarto poder del Estado, y rector de la participación ciudadana en el país; de forma continua en este capítulo se abordará el tema de la

participación ciudadana en el país analizando los aciertos y desaciertos de esta en las diferentes regiones (Costa Norte, Costa Centro-Sur, Sierra Norte, Sierra Central, Sierra Sur y en la Amazonía); finalmente se presentará una perspectiva crítica del CPCCS que ha sido frecuente en los últimos años frente a la conformación y existencia de esta institución, de esta manera se logrará poner en perspectiva al consejo y a la participación ciudadana en el Ecuador.

En el último capítulo se abordará el estudio de caso, es decir la política de participación ciudadana en el Ecuador, en la primera parte se hará una descripción de la política pública y sus objetivos, seguido de una profundización de la misma a partir del uso de las herramientas del modelo NATO, así se pondrá énfasis a los cuatro ejes de este modelo, organización, información, presupuesto, y normativa, en la segunda parte de este capítulo se dará la explicación del caso por medio del seguimiento de procesos y el mecanismo causal; y en una tercera parte se presentará un análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a informantes clave, para finalmente emitir unas conclusiones con respecto a la investigación.

Problemática:

La democracia en el Ecuador ha presentado un nuevo reto desde la creación del Cuarto Poder del Estado en la Constitución del 2008, denominado de transparencia y control social, reto de pasar de una democracia representativa a una participativa.

Históricamente la participación ciudadana en el país se limitaba al ejercicio del voto en época electoral, al finalizar las elecciones la ciudadanía permanecía aislada del ejercicio y control del poder. En la década de los noventa la crisis económica y política del Ecuador abrió paso al surgimiento a varias organizaciones sociales, que pugnaban por un espacio interlocución sociedad Estado. Ante la inexistencia de vías legales e institucionales de participación ciudadana, frente a un modelo estatal centralizado y unitario, y una crisis de gobernabilidad, que no ha permitido controlar el poder o proponer alternativas desde el consenso ciudadano; los movimientos sociales optaron por formas no convencionales de participación que incluían multitudinarias movilizaciones, paralizaciones de servicios públicos y manifestaciones de diversos sectores.

Bajo la sombra de un pasado de ingobernabilidad, a partir de la nueva Constitución aprobada en el año 2008, en el país se crea el cuarto poder del Estado denominado de Transparencia y Control Social, el mismo que permite la generación de una amplia normativa entorno a la participación ciudadana, con sus correspondientes mecanismos y herramientas para fomentarla y fortalecerla.

El nuevo poder del Estado dio paso a la creación del (CPCCS), que en ejercicio de sus atribuciones como institución rectora de la participación en el país, elabora políticas públicas tendientes a fomentar la participación ciudadana en el Ecuador.

Objetivo General:

Analizar como la institucionalización de la participación ciudadana a través del CPCCS, se constituye en un mecanismo de transformación y construcción de un sistema político correspondiente al Estado Constitucional de derechos en el Ecuador.

Objetivo Específico:

- Analizar el CPCCS como instrumento de la política pública para explicar cómo se institucionaliza la participación ciudadana en el Ecuador.
- Explicar como la institucionalización de la participación ciudadana se convierte en un limitante de las prácticas de participación democrática en el país.

Pregunta de Investigación:

¿Cómo la institucionalización de la política de participación ciudadana, a través del CPCCS, se constituye en un instrumento para la consolidación del ejercicio de la democracia en el país?

Hipótesis:

La participación ciudadana, institucionalizada mediante el CPCCS, como parte del cuarto poder del Estado, es asumida como respuesta a la exclusión social en el marco constitucional de derechos en el Ecuador, y como mecanismo de empoderamiento ciudadano después de un largo período de inestabilidad política. No obstante, la creación de normativa legal en la materia, ha reducido a siete mecanismos el ejercicio

de la participación ciudadana que coartan su desarrollo y restringen la participación democrática en el país.

Justificación:

La presente investigación, es relevante porque trata de elucidar que en Ecuador se está llevando a cabo un proyecto político autocalificado como “revolucionario”, cuya estructura se encuentra positivada en la Constitución aprobada el año 2008 en Montecristi; en la cual, dentro del marco de la gobernabilidad, se reconoce el cuarto poder del Estado, rompiendo la clásica estructura de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en crisis e incapaces de dar respuesta a una demanda democrática substancial.

El poder de Transparencia y Control Social, conocido también como “poder ciudadano”, marca un hito en la historia constitucional del Ecuador, porque por primera vez se crea una institución jurídica que concede a la sociedad un poder al mismo nivel que los demás poderes del Estado.

Es importante desarrollar una investigación académica que analice las condiciones históricas, recoja el fundamento teórico y los antecedentes sociales, que permitieron que el Estado vea como un recurso necesario el empoderamiento de la sociedad civil dentro del desarrollo de las políticas públicas del país.

Metodología:

Para cumplir con el objetivo de analizar como la institucionalización de la participación ciudadana a través del CPCCS, es un mecanismo de transformación y construcción de un sistema político correspondiente al Estado Constitucional de derechos en el Ecuador; en el presente trabajo se utilizará el método de investigación bibliográfica como guía de estudio; para en la primera parte abordar las diferencias entre el Estado de derecho y el Estado constitucional de derechos, las características de la democracia representativa y participativa, el alcance de la gobernanza y la participación ciudadana.

De forma continua se encuentra un análisis de la normativa con respecto a al nuevo poder del Estado en el país, para entender de manera clara como está concebido este cuarto poder dentro del Estado Constitucional de derechos desde el año 2008.

En segundo lugar, se estudia la CCCC y de esta manera conocer el surgimiento del CPCCS; seguido de un análisis de cómo se ha desarrollado la participación

ciudadana en los últimos años en diversas regiones del país, y por otro lado tener una perspectiva crítica de esta institución.

En tercer lugar se analizará, la política pública de participación ciudadana mediante el método de análisis de políticas públicas denominado modelo NATO y Seguimiento de procesos.

Las herramientas para la presente investigación serán la recolección de información, registros documentales de bibliografía y entrevistas con profesionales, académicos y políticos expertos en el tema de estudio utilizando la técnica de codificación en tres etapas (codificación abierta, codificación de ejes y codificación selectiva), es decir se hará uso de un enfoque cualitativo de investigación, sumado a una metodología asumida desde el enfoque de la ciencia política y las políticas públicas.

Todas estas herramientas anteriormente mencionadas permitirán agrupar y analizar información recolectada y de esta manera llegar al objetivo general de la investigación.

CAPÍTULO I

TRANSICIÓN DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS

Diferencias fundamentales entre el Estado de derecho y el Estado constitucional de derechos.

Se puede entender al Estado de Derecho desde dos perspectivas diferentes: a) en sentido débil o formal, "Estado de Derecho" designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley, ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos. En este sentido, correspondiente al uso alemán del término Rechtsstaat, son Estados de derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal. b) En sentido fuerte o sustancial, "Estado de Derecho" designa, sólo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, sujetos a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos. En este significado más restringido son Estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2002:187).

En este mismo sentido se sostiene que en el Estado de derecho el poder se divide teóricamente en tres: el poder ejecutivo, el poder legislativo, y el poder judicial; así los límites del Estado son los impuestos por el parlamento: el ejecutivo solo puede hacer lo que establece la ley y el judicial es "boca de la ley"; en este modelo de Estado la "Constitución no es rígida y se puede reformar por el procedimiento ordinario de creación de leyes; los derechos son los que están reconocidos y desarrollados en las leyes [...] las garantías formales están descritas en las leyes y se encarga a la administración de justicia ordinaria el reconocerlos y protegerlos" (Ávila,2008:21).

Una vez entendido el Estado de derecho como la implementación de la estructura del Estado contenida en la norma legal, los Estados dan un salto jurídico con el apareamiento del Estado constitucional de derechos, con el cual

Cambian las condiciones de validez de las leyes, dependientes ya no solo de la forma de su producción sino también de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales [...], siendo posible que una norma formalmente válida y por consiguiente vigente, sea sustancialmente inválida por el contraste de su significado con normas constitucionales, como por ejemplo el principio de igualdad o los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2002: 192).

Desde otra perspectiva; en el Estado de derechos, el fin es:

El reconocimiento, promoción, garantía de los derechos constitucionalmente establecidos. La parte que se conoce como dogmática cobra protagonismo en relación a la parte orgánica y en relación al sistema jurídico. La parte orgánica debe adecuarse a cumplir los derechos y el sistema jurídico debe adecuarse a la parte dogmática de la Constitución, por ello, no es casual que las garantías sean de políticas públicas, normativas y, en última instancia, judiciales (Ávila, 2008:36).

Garantismo, garantías y derechos fundamentales.

Parte constitutiva del Estado de derechos es el garantismo, asumido como la concepción de las garantías de la libertad política como libertad que tienen las personas en relación con el Estado y frente al Estado, y en donde la Constitución establece límites adecuados a la acción del Estado (Ibañez, s/r citado en Carbonell, 2005 :59); es decir un régimen en donde las garantías son parte de esta concepción y se las comprende como los medios o instrumentos de los que disponen los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos constitucionales (Grijalva, 2011;27).

De esta manera se puede decir que el garantismo necesita del constitucionalismo para hacer realidad su programa ilustrado, pero al mismo tiempo el constitucionalismo se alimenta del proyecto garantista para condicionar la legitimidad del poder al cumplimiento de exigencias morales que se concentran en los derechos fundamentales (Prieto, s/r citado en Ferrajoli, 2006:16).

En este modelo garantista lo más importante son los derechos fundamentales, asimilados como derechos subjetivos que las normas de un ordenamiento jurídico atribuyen universalmente a todas las personas; es decir "derechos supra estatales a los que los Estados están vinculados y subordinados también en el plano del derecho

internacional [...] son derechos de las personas con independencia de sus diversas ciudadanías" (Ferrajoli, s/r citado en Ávila, 2008:75).

Ferrajoli recalca que los derechos fundamentales son el parámetro más importante de la igualdad jurídica, estos a su vez son la principal característica de la democracia y el valor primario del pensamiento democrático; desde esta perspectiva se comprenden a los derechos fundamentales como derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos, los seres humanos con capacidad de obrar (Ferrajoli, 2009:37).

Positivism jurídico como antecedente del neo-constitucionalismo.

Parte de la transición del modelo de Estado de derecho al modelo constitucional de derechos, se encuentra el positivismo jurídico entendido como la corriente de pensamiento según la cual una ley por ser ley debería estar conforme a la justicia (Ferrajoli,2002:191), así el positivismo jurídico se encontraba caracterizado por dos rasgos, por un lado la separación entre derecho y moral, y por otro la tesis de la neutralidad, la misma que establece que cuando se describe el derecho se debe hacer sin introducir valoraciones ya que se puede confundir entre el ser y el deber ser (García, s/r citado en Ferrajoli, 2006: 24-25).

Con este antecedente se comprende al paradigma constitucionalista o neo-constitucionalismo, en donde su singularidad radica en la existencia de Constituciones con un contenido claramente orientado a limitar el ejercicio del poder, en donde se reconoce a la Constitución como norma suprema la misma que contiene derechos fundamentales, valores y principios (Turégano,2010;117).

De esta manera la Constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder; la Constitución es así material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; y procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas. En suma, en el constitucionalismo se conjugan el Estado como estructura, los derechos como fin y la democracia como medio.

Los derechos de las personas, a la vez, son límites del poder y vínculos. Límites porque ningún poder los puede violentar y lo que se pretende es minimizar la posibilidad de violación de derechos; y vínculos porque los poderes de los Estados están obligados a efectivizarlos, y lo que se procura es la maximización del ejercicio de los derechos (Ávila, 2008:22).

Así el neo constitucionalismo se convierte en un modelo adecuado en donde se afrontan los desafíos del presente con la finalidad de garantizar los derechos de las personas frente a los poderes estatales.

Características de la democracia representativa y de la democracia participativa.

Los cambios de las formas de Estado, se ven reflejados en una serie de aspectos importantes que construyen la nación. Respecto a la naturaleza democrática que adquieren las normas en el Estado constitucional de derecho según Bobbio,

El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales (Bobbio, 2008: 26-27).

De esta manera únicamente en condiciones de libertad puede ser posible el desarrollo de la democracia, y de la misma forma, únicamente en condiciones de democracia es posible la protección de las libertades y derechos fundamentales.

Ferrajoli, plantea la idea de que a más de garantizar las libertades, la democracia requiere de que los derechos humanos funcionen como sus límites a efectos de evitar que se caiga en lo que llama una democracia plebiscitaria, es decir una tiranía de la mayoría que terminaría por erosionar los derechos que sirven de base a la propia democracia. El contrario a este tipo de democracia el autor ha denominado democracia constitucional, es decir un sistema jurídico-político en que la voluntad de la mayoría se halla canalizada y limitada por derechos humanos y por tanto universales, indisponibles e imprescriptibles, establecidos en el Derecho Internacional y en una Constitución relativamente rígida, esto es, que no se puede reformar sino por un procedimiento o mayoría especial. Puesto que las leyes y las políticas públicas son o pueden ser expresiones de mayorías políticas, estas leyes y políticas no pueden violar los derechos

humanos y, por tanto, también se hallan sometidas a la Constitución (Ferrajoli, s/r citado en Grijalva, 2011).

Para Bobbio, en la democracia moderna “el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos de feligrés de una iglesia, de trabajador, de estudiante, de soldado, de consumidor, de enfermo, etc.[...]” (Bobbio, 2008: 34-35); es decir, en la democracia moderna el ciudadano no se encuentra limitado por las barreras de la democracia representativa de delegación de funciones, o como la denomina O’Donnell, democracia delegativa que fue el resultado del debilitamiento del Estado de derecho traducido en una excesiva preponderancia del Ejecutivo sobre los demás poderes públicos, lo que se tradujo en una práctica recurrente, en donde el poder ejecutivo vislumbró que por medio del sufragio se le delegaba el derecho de transformarse en interprete exclusivo de los más altos intereses de la nación, esperando que tras la elección de los delegadores se convirtan en una audiencia pasiva pero complaciente de lo que haga el presidente (Pisarello, 2002:284); y que en el caso latinoamericano, la debilidad institucional de las democracias estaba fuertemente vinculada a su carácter insuficientemente representativo, lo que transformó las cuestiones públicas en asuntos privados y desencadenó en un inevitable proceso de apatía y desafección (Pisarello, 2002:295).

Desde otra perspectiva Ziccardi caracteriza la democracia representativa o delegativa por el manejo del poder exclusivo de las élites políticas de la época, la misma que se basa en el voto, las elecciones libres y secretas y la delegación de decisiones de los ciudadanos en los representantes electos (Ziccardi, 2008:39); se puede decir que existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía (Ziccardi, 2008:41).

En este sentido Gargarella, a partir de una caracterización de las Constituciones históricamente establecidas, aproxima el concepto de democracia en términos que marcan la diferencia entre los conceptos de Bobbio y Ferrajoli; “siendo así, una verdadera democracia implica que las nuevas generaciones y los ciudadanos en general puedan discutir, definir y exigir constantemente sus derechos, en una suerte de constituyente permanente” (Gargarella, s/r citado en Grijalva, 2011:54).

Este concepto propuesto por Gargarella permite hablar de una democracia participativa que conlleva al activismo de los ciudadanos, quienes tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas, lo que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, esto es no solo elegir al representante, sino también buscar estar presente en la toma de decisiones, y ser parte activa en las tareas del Estado.

De esta forma se:

Transita hacia la construcción de una democracia participativa que complemente y sea capaz de otorgar calidad a la democracia representativa como forma de gobierno. Una democracia que reconozca el valor de la participación ciudadana, lo cual implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas (Ziccardi, 2008:38).

Así la democracia participativa:

Se basa en la participación como un conjunto de procedimientos y procesos relacionales donde los agentes entran en relación simétrica y recíproca, de comunicación, de cooperación, de corresponsabilidad. El acoplamiento de los agentes que intervienen en la vida social a esta perspectiva de la participación, como necesidad y como derecho, es lo que permite recuperar el sentido transversal y relacional de la participación (Alguacil, 2005: 5).

Este tipo de democracia incluye a una pluralidad de actores ciudadanos, que de manera individual o colectiva ejercitan su derecho de intervenir en los procesos decisorios y re orientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones colectivas y sociales, incrementando de esta manera su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo su interés como parte de la comunidad política mediante formas de democracia directa en todas las esferas de la sociedad y del Estado (Velazco, 2010:16).

Sin embargo para Bobbio “más que un paso de la democracia representativa a la participativa lo que se está produciendo es una ampliación de la democracia a la sociedad civil, lo que él llama "democracia social". Esto implica un paso de la

democratización del Estado a la democratización de la sociedad” (Bobbio, s/r citado en Ortiz, 2003: 26).

Como se puede deducir del abordaje teórico de todos estos autores lo relevante es enfatizar las diferencias de los dos tipos de democracia, representativa y participativa, lo que oportunamente será utilizado cuando se haga el análisis del caso específico.

El alcance de la gobernanza.

Vieja Gobernanza

En este contexto se deben determinar los cambios de los que fue parte la gobernanza en estas formas de Estado, pasando de un sistema denominado vieja gobernanza, que según Luis Aguilar es:

El estilo de dominio directivo del gobierno sin participación significativa de la sociedad (“gobernanza por gobierno” o “vieja gobernanza”) suele explicarse por las características de debilidad de la sociedad que no contaba con las capacidades suficientes para ser un interlocutor obligado del gobierno e influir en sus decisiones (Aguilar, 2009: 6).

Este modelo directivo, estatista o marcadamente centralista, concentraba de una forma vertical y arbitraria el manejo del poder político; que se veía operacionalizado en el Estado mediante la gestión pública clásica caracterizada por múltiples defectos de fondo (dejar de lado a la sociedad civil), y de forma (problemas en su organización operativa), es decir un estilo de dominio directivo del gobierno sin participación significativa de la sociedad (Aguilar, 2009:146).

La gestión pública clásica no permitió “desarrollar una nueva cultura política que ayude a superar la pasividad y el carácter inhabilitante, que imprime la democracia representativa para con los ciudadanos, en la implementación de procesos, procedimientos y estrategias para afrontar la satisfacción de las necesidades humanas” (Alguacil, 2005:4).

Gobernanza moderna.

Al contrario la “gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un

poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001:1). Por tanto se puede decir que la nueva gobernanza es un nuevo modelo de gobernar de manera horizontal, de forma descentralizada en donde existen diferentes mecanismos de diálogo entre actores y es más concertadora, los ciudadanos y ciudadanas deben ser tomados en cuenta en las deliberaciones de asuntos públicos; a partir de ello gobernar se lleva a cabo mediante diversas formas como la negociación, asociación, co-producción e interdependencia entre el gobierno, las organizaciones sociales, empresas privadas, ONGs, que pueden llegar a ser parte de la comunidad política (Aguilar, s/r citado en Sahuí, 2009:21).

Se puede sostener que en la nueva gobernanza la sociedad no puede ser controlada por un centro de inteligencia como el Estado o el Gobierno (Aguilar, 2006: 98); ya que aquella implica “el desarrollo de un sistema político adaptativo, que tome en cuenta la evolución de las demandas y del entorno” (Fontaine, 2010:111).

El surgimiento de una nueva gobernanza representó el fin de los sistemas tradicionales, sin embargo: “No significa el fin o el declive del Estado, sino su transformación y adaptación a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto. En particular, el Estado continúa siendo crucial como estructura para la determinación de los objetivos, sino siempre como una estructura de implementación” (Peters & Pierre, 2005:53).

Para Aguilar la nueva gobernanza es el resultado de la transición de un Estado unitario a un régimen diferenciado “que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de redes inter organizacionales auto organizadas, “capaces de autogobierno”, que se hacen cargo de numerosas tareas públicas en diversas materias públicas” (Aguilar, 2006:115); estas redes de las que nos habla el autor generalmente las integran actores privados, públicos, sociales, civiles e inter gubernamentales.

Para Mayntz en “la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, 2001:1); en síntesis la nueva gobernanza “es el proceso de dirección de la sociedad, definido y ejecutado en modo compartido de interdependencia – asociación – coproducción – corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. En co-gobierno” (Aguilar,

2009:17); es decir gobernar de una forma cooperativa o también denominada co-gobernanza la misma que “conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos de los gobiernos [...] en el ámbito sociopolítico, son formas clave de gobierno horizontal: los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante” (Kooiman, 2005: 66).

En esta línea Kooiman asegura que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente ‘unidireccional’, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como del sistema a gobernar (Kooiman, 2005: 175).

El uso de la gobernanza como concepto analítico ayuda a dar cuenta de los factores que inciden en la acción pública en:

Tres órdenes de cambio que se han vuelto manifiestos desde hace tres décadas. La gobernanza es multiniveles pues da cuenta de la articulación entre lo local y lo global; es interactiva pues regula las interacciones del Estado, la sociedad y la economía; es reflexiva pues explica la retroalimentación mutua entre los procesos y las estructuras de la acción pública (Fontaine, 2010: 113).

Es así que el Estado y la sociedad civil participan y a menudo cooperan en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas. Esta cooperación o coordinación no es uniforme ni estática, sino que puede llevarse a cabo de diferentes maneras e intensidades (Mayntz, s/r citado en Sahuí, 2009).

Este tipo de gobernanza se ve reflejada en la una Nueva Gestión Pública (NGP), o reforma administrativa entendida como los “cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor” (Aguilar, 2009:146); la reforma administrativa cobró fuerza de necesidad urgente re direccionando la relación sociedad – Estado – economía a un modelo de administración pública que:

Era parte de un movimiento mayor, de naturaleza política e institucional, cuyo propósito central era evitar la reedición de las situaciones pasadas de anemia económica, improductividad política o autoritarismo despreciable, y equipar a los gobiernos con las facultades y prácticas directivas apropiadas para contribuir a que sus sociedades, ya de suyo llenas de problemas, estén en condiciones de

hacer frente a los desafíos del nuevo tiempo mundial y nacional (Aguilar, 2009:138).

Sin embargo aunque la NGP surgió en la época neoliberal en el Ecuador no fue hasta los últimos años (2007-2014) que logró poner en debate su estructura y generar cambios trascendentales en la gestión, articulándose al ejercicio del poder y apalancándose dentro del sistema político gubernamental, esto significó una reforma gerencial y administrativa que incluyó cambios en aspectos políticos – institucionales en la acción del gobierno y el ejercicio de poder, permitiendo un mayor grado de involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas.

Considerando la participación ciudadana como una alternativa democrática a la forma de gobierno convencional, la inclusión de los ciudadanos en los diferentes espacios y procesos decisorios garantizan la toma de decisiones legítimas, puesto que son procesos que incorporan “ intereses particulares (no individuales) y para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político (Cunill, s/r citado en Ziccardi,2008:38), la NGP, vinculada a la gestión contemporánea, con sus diversas características, coadyuva al logro de una gobernanza interactiva en donde los actores sociales logran generar vínculos directos entre la sociedad y el Estado, a diferencia del modelo clásico de gestión pública.

Gobernabilidad democrática.

De esta manera la gobernabilidad se ve reflejada en un sistema diferente en donde los ciudadanos poseen mayor poder democrático, y se la entiende como la:

Interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver (Alcántara, 2004: 39).

De aquí se desprende que “el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil depende en gran medida del buen gobierno democrático de cada país y por ende la gobernabilidad de su sistema, conduce a la búsqueda de un modelo de análisis que integre ambos escenarios” (Arbós & Giner, s/r citado en Alcántara, 2004: 51).

Ciudadanía y Sociedad Civil.

De esta manera, el inicio de la ciudadanía se da como una búsqueda del reconocimiento de derechos ante lo que anteriormente había sido el poder absoluto representado en el gobernante; los derechos de ciudadanía fueron conquistados al Estado en cuanto expresión política de una matriz de poder y dominación. Sin embargo, estas conquistas no fueron extendidas a todas las personas por igual. Los que dejaban de ser excluidos pasaban poco a poco a formar parte de una élite de sujetos de derechos. Por su parte, quienes todavía no eran reconocidos como ciudadanos, seguían en una continua lucha por sus derechos, la ciudadanía entendida como el reconocimiento de derechos, solo era reconocida a ciertos grupos: en un inicio fueron los varones, blancos y de cierto estatus social; poco a poco, el espectro de la ciudadanía fue ampliándose como consecuencia de décadas de movilizaciones y luchas de diferentes grupos sociales en todo el mundo (Dávalos, s/r citado en Ávila, 2008:76).

Con estos antecedentes el surgimiento de la ciudadanía, se da a partir de la existencia de una comunidad organizada que reconoce derechos de participación a una persona, como miembro de dicha comunidad (Dávalos, s/r citado en Ávila, 2008:74); derechos a participar en la gestión de los asuntos de la ciudad, integrando plenamente a la comunidad política de los ciudadanos. Esta comunidad estaba basada en un principio fundamental de igualdad: supone iguales ante la ley a todos los ciudadanos y les reconoce un igual poder de intervención en las decisiones colectivas (Chevalier, 2011: 376).

En esta línea se sostiene que:

Los ciudadanos(as) existen en cuanto se auto determinan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses. Esta autodeterminación del sujeto es una cualidad fundamental del ciudadano(a) en cuanto titular de poder, es decir en cuanto sujeto que debe intervenir en la toma de decisiones (Ortiz, 2003: 36).

La ciudadanía moderna, hace referencia a la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, representación de intereses, demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos (Calderón, Hopenhaym & Ottone, s/r citado en Ortiz, 2003: 35-36).

De esta forma se puede sostener que hoy “la ciudadanía muestra un horizonte más amplio y de calidad para los procesos participatorios en tanto es reconocida como un derecho y en tanto son los ciudadanos, como sujetos participantes los que pueden diseñar el régimen democrático” (Ortiz, 2003:34).

La sociedad civil moderna se crea por formas de auto constitución y auto movilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, en tanto que son producto de su intervención en su formación y transformación que estabilizan la diferenciación social (Cohen & Arato ,2001: 8).

Cohen y Arato especifican que la sociedad civil no es todo lo que se encuentra fuera del Estado o la economía “la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (Cohen & Arato ,2001:10).

Así la sociedad civil es vista como el nuevo paradigma que ha de venir a llenar el espacio vacío, como la que hará posible la realización de los derechos básicos, las instituciones democráticas, la solidaridad y justicia social “la propia sociedad civil ha surgido como una nueva clase de utopía, una a la que llamamos “autolimitada”, una utopía que incluye un rango de formas complementarias de democracia y un complejo conjunto de derechos civiles, sociales y políticos que deben ser compatibles con la diferenciación moderna de la sociedad (Cohen & Arato ,2001: 11).

Pero esta sociedad civil también se puede concebir como:

Una red de grupos y asociaciones incluyendo a) las familias y los grupos de contactos directos personales, por una parte y las organizaciones claramente estatales por otra, que median entre los individuos y el Estado, lo público y lo privado [...] las asociaciones de la sociedad civil tienen en sí mismas una calidad cívica, pública relacionada tanto con un derecho a existir reconocido como a la capacidad para deliberar abiertamente sobre asuntos comunes y actuar en público en defensa de intereses justificables (Cohen & Arato, 2001:71)

Así el resurgimiento del discurso de la sociedad civil y la aparición de varias agrupaciones que asumen su identidad bajo la figura de la sociedad civil ha

provocado un impacto importante no solo a nivel el Estado sino también de el modelo de gobernación (Mayntz, 2001: 11-12).

En las sociedades contemporáneas, funcionalmente diferenciadas, “el Estado ha perdido el monopolio de la coordinación y conducción sociales, por lo que estas funciones clave son llevadas a cabo tanto por instituciones estatales como por organismos de la sociedad civil” (Mayntz, 2001:12).

La participación ciudadana más allá de la Participación política.

Después de caracterizar a la ciudadanía y a la sociedad civil en la nueva forma de Estado constitucional de derechos, es pertinente abordar la participación ciudadana, la misma que comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales (Ziccardi, 2008:41); constituyéndose como parte importante de una forma diferente de entender y sobretodo de ejercer la democracia, de esta manera la participación y ciudadanía se relacionan en dos sentidos, en tanto la acción de los actores produce ciudadanía y en tanto la ciudadanía se ejercita en tanto se participa (Ortiz, 2003: 35).

Así la participación ciudadana se constituye como derecho ciudadano “cuyo ejercicio incluye una amplia gama de posibilidades de participación en asuntos públicos, desde el aporte comunitario para la construcción de obras, hasta la revocatoria del mandato de las autoridades electas” (Camacho & Rast, 2008: 14).

La importancia de la participación radica en que es un elemento constitutivo de la democracia; “el papel central que desempeña la participación para que el régimen democrático tenga legitimidad. Tanto desde el punto de vista teórico como desde la visión de la práctica cotidiana existe un acuerdo en que mayores niveles de participación producen democracias de mejor calidad” (Pachano, 2010: 7).

Según Lissette Borrel “la participación ciudadana es el conjunto de herramientas que facilitan la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en la organización de la administración pública, sin ser parte de las estructuras burocráticas” (Borrel, s/r citado en Camacho & Rast, 2008: 13). Es decir que el ciudadano que participa no forma parte de la estructura administrativa del Estado o de su burocracia, sino que es parte del conglomerado común del Estado, en términos generales podemos decir que es un ciudadano alejado del ejercicio político

profesional pero que forma parte de la actuación del gobierno, rompiendo el esquema tradicional de invisibilización del ciudadano.

La participación ciudadana es un ejercicio en el cual el Estado usa su facultad administrativa para institucionalizar y empoderar al ciudadano común en el ejercicio del poder; “la representación política tiene que ver con el establecimiento de una relación regularizada de control entre gobernantes y gobernados” (Montúfar, 2004: 136).

Para Santiago Ortiz el concepto de participación ciudadana se deriva de la definición de ciudadanía en la medida en que los ciudadanos existen cuando se auto-determinan, es decir cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de su voluntad y sus intereses; “en sentido general se puede definir la participación como la intervención en procesos de decisión” (Ortiz, 2003:42).

Según Velazco “La participación ciudadana es una relación social de poder, mediante la cual una pluralidad de actores, de manera individual o colectiva, ejerce su derecho a intervenir en los procesos decisorios del Estado y en el rumbo de la sociedad” (Velazco, 2010: 16); al igual para Rodrigo Baño se denomina participación ciudadana a una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales, con lo cual se involucra bajo ese término a una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, con diversidad de funciones, así como de modalidades y medios (Baño, 1998: 7).

La participación se genera en el espacio público en donde se llevan a la práctica estrategias, programas y proyectos promovidos por los gobiernos, de esta manera se puede considerar a la participación ciudadana como un medio para la incidencia política, para satisfacer demandas y aspiraciones comunes de un grupo mediante la exigibilidad de derechos, el control social, la concertación entre la sociedad civil y el Estado o la co-gestión de obras de interés social (Camacho & Rast, 2008:14).

Es decir la participación ciudadana va mas allá de la participación política porque “es una forma de generar contrapeso a los mecanismos formales de participación política como son los partidos políticos, y es la mejor alternativa de interlocución directa en el espacio público” (Fracer, s/r citado en Camacho & Rast, 2008:14), sumado a esto que “la participación política surge de la intervención activa

de los ciudadanos en la vida política constituyendo uno de los ejes para consolidar un mayor grado de democratización [...]” (Sabucedo, 1996).

La participación ciudadana entendida también como la capacidad de los individuos de formar parte activa en los procesos de toma de decisiones políticas:

Permite enlazar bajo un mismo término tanto la producción normativa de las instituciones públicas (planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, etc.), como las actividades políticas y administrativas realizadas tanto por actores políticos y sociales como por autoridades públicas para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción (el proceso de la política, o policy process), así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma (Roth, 2010: 23).

Para Aguilar:

La participación ciudadana como fenómeno jurídico político y social, supera la esfera de la participación política e incluye las denominadas formas de democracia directa (referéndum, revocatoria, iniciativa legislativa, etc); espacios de co-gestión entre el Estado y la ciudadanía (presupuestos participativos, consejos de coordinación); mecanismos de legitimación social de iniciativas, decisiones públicas (cabildos, consultas ciudadanas) y las diversas formas de participación de tipo conflictivo, por ejemplo las protestas y movimientos sociales. Estas son formas de incidir en el poder público y en el diseño y aplicación de políticas públicas (Aguilar, 2006: 10).

De esta manera “las transformaciones del pacto social que sustentó el Estado de bienestar abren la perspectiva de nuevos "contratos sociales", en este caso no solo entre individuos, sino entre grupos sociales, generaciones, sexos y entre Estado y ciudadanos, planteando una creciente demanda de participación y control social”(Fleury, s/r citado en Ortiz, 2003: 22).

Según Gloria Camacho y Lothar Rast, para ejercer de forma adecuada y efectiva la participación ciudadana se puede diferenciar entre “mecanismos” y “herramientas”; un mecanismo puede ser permanente “como las mesas de concertación, o puede ser ocasional como las veedurías o la consulta popular” (Camacho & Rast,2008: 17); Por otro lado por herramientas podemos identificar a todos los “instrumentos que emplean las organizaciones ciudadanas para relacionarse con las entidades públicas del gobierno central o local” (Camacho & Rast,2008:17); en esta misma línea Montúfar sostiene que el “control social, mediante el trabajo de

observatorios y veedurías, constituye una de las esferas más importantes de participación ciudadana activa”(Montúfar, 2004:159).

Los mecanismos y herramientas son parte de los procesos participativos, y se constituyen como un “conjunto de acciones o iniciativas por las cuales los actores de la sociedad civil entran en contacto con las instituciones de gobierno local en una o varias etapas del ciclo de políticas públicas” (Camacho & Rast, 2008: 17).

Políticas públicas como campo de investigación.

De esta forma la política pública como un campo de análisis y de investigación académico se desarrolló inicialmente en el contexto norteamericano, a mitad del siglo XX. En idioma inglés se separa la "política" en tres términos diferenciados *polity*, *politics* y *policy*; en inglés, *polity* se refiere a la esfera política en general; *politics* corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político (el juego electoral, los debates en el Congreso, las movilizaciones, los cargos, etc.): y, finalmente, *policy* designa a las actividades resultantes de la *politics* (sus consecuencias, resultados o sus *outputs*). El término *Policy*, tiene en inglés el significado de curso de acción, de programas de acciones adoptados por una persona, grupo o gobierno, o serie de principios sobre los cuales están basadas estas acciones, combinado con el concepto de *public*, al proceso de elaboración y de puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública, es decir *public policy* o política pública (Roth, 2010: 18-19).

Para Laswell el término *policy* designa las elecciones más importantes de la vida organizada, privada y la orientación de esta nueva ciencia debe poner énfasis en los problemas fundamentales que se generan en torno a los seres humanos en sociedad, más que en los tópicos del momento (Lasswell, s/r citado en Roth, 2010: 21).

Abramovich ha planteado que si bien los derechos humanos por si mismos no pueden definir un modelo de desarrollo, ellos si pueden constituir marcos conceptuales para orientar las políticas sociales y, en general, las políticas públicas de desarrollo. También ha destacado que el enfoque de derechos concibe a los ciudadanos no como beneficiarios de programas discrecionales de asistencia social, sino como titulares con poder propio para exigir política y judicialmente que se desarrollen políticas que no solo respeten sus derechos mediante la omisión de ciertas conductas, sino que participen en

el diseño de las medidas positivas a que está obligado el Estado para efectivizar estos derechos.

Si los derechos humanos pueden ser marcos conceptuales de políticas públicas, estos marcos conceptuales no son solo necesarios y útiles para el Estado. Como lo muestran varias experiencias en América Latina, son las organizaciones y movimientos sociales los que participan en la definición misma de los derechos y los que pueden exigir que tales políticas públicas sirvan a los derechos (Abramovich, s/r citado en Grijalva, 2011:59).

Partiendo de estos argumentos se puede definir la política pública como “los diversos medios, estrategias y técnicas entre los cuales se puede escoger para concretar los derechos. En otras palabras, los derechos son los fines de las políticas, y por tanto los condicionan en esta importante medida sin eliminar las diversas alternativas políticas para su consecución” (Grijalva, 2011:62).

Desde la perspectiva de Roth se denomina política pública a:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2010:21).

La política pública es un fenómeno complejo en el cual interactúan, frecuentemente mediante redes estructuradas de agentes, elementos institucionalizados como reglas formales, ideas, intereses e instituciones políticas (Capano, s/r citado en Roth, 2010); hay que entender la política pública como “un conjunto de elementos y procesos que, con el curso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí en vista de lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth, 2010:23).

Sin embargo, el campo de estudio de análisis de política pública, consiste precisamente en el análisis del proceso de la acción pública bajo diversas modalidades, enfoques y métodos, enlazando diversas disciplinas académicas tradicionales. Dunn (1981) definió esta disciplina como una ciencia social aplicada que, mediante el uso de múltiples métodos de investigación y argumentos, produce y transforma una

información pertinente sobre la política pública para que pueda ser usada por el sistema político para resolver problemas de política pública. Se trata entonces, de una expresión que hizo entender el Estado en acción, o más precisamente del gobierno o, aun mejor, de la gobernanza en acción (Roth, 2010:23).

El análisis de política pública abre camino para construir una democracia participativa y deliberativa como alternativa a una democracia representativa hoy desgastada y desprestigiada, la cual tiende a encarnar, además, un modelo de representación social y política y de gestión pública excluyente, elitista y vertical, y frecuentemente oligárquica y plutocrática; de esta manera la esperanza radica en que el análisis de políticas públicas retome un camino que se comprometa radicalmente como una herramienta la participación ciudadana, la emancipación, la transformación y el progreso social basado en valores y prácticas democráticas. Como decía el mismo Lasswell: una disciplina orientada por los valores democráticos y el respeto a la dignidad humana (Roth, 2010:24).

El reto en la actualidad es, avanzar hacia la construcción de una sociedad pos estatal, es decir de una organización de la sociedad que supere la visión de una institución tutelar, top down, que nos domina. Por esto es necesario promover la experimentación de modelos institucionales de democracia participativa y deliberativa, de democracia directa en donde las instituciones públicas, el Estado, asuman un rol de proveedor de medios y recursos, y de organizador de una deliberación en condiciones de igualdad entre las partes involucradas en la formación de las políticas, y no de un único actor político que busca imponer un punto de vista. Se trata entonces de generalizar y profundizar las experiencias de acción pública ya existentes, mediante las cuales implementen mecanismos participativos y deliberativos entre expertos y ciudadanos, como los foros ciudadanos, los presupuestos participativos, entre otros que permitan democratizar el trabajo de las instituciones gubernamentales (Roth, 2010:54-55).

Sin embargo “la formulación de las políticas públicas se vuelve el producto de negociaciones entre las instituciones políticas y los actores de la sociedad, no sólo para identificar los problemas o elaborar la agenda, sino también para llevar a cabo y evaluar las políticas” (Fontaine, 2010: 110).

Así el “problema del gobierno, en la práctica gubernamental, ya no es la cuestión fundamental de legitimidad o ilegitimidad de este, sino del como no gobernar

demasiado o de la aplicación del principio del máximo y del mínimo necesario para alcanzar el deber ser del Estado” (Roth, 2010:20).

Marco normativo general.

Con todo lo anteriormente mencionado, el marco normativo general del que parte la investigación, es la Constitución del Ecuador aprobada en el año 2008, la cual consagra en su capítulo quinto la creación de la Función de Transparencia y Control Social (cuarto poder del Estado), estableciendo en su artículo 204 que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Constitución Política del Ecuador, 2008:108).

De forma continua establece en su artículo 206 que los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, cuyas atribuciones y deberes además de los que establezca la ley, son en primera instancia “formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción” (Constitución Política del Ecuador, 2008:108-109).

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 Política del Ecuador, 2008:108).

Con respecto a la participación ciudadana la sección segunda, manifiesta las funciones, deberes, atribuciones, e integrantes del CPCCS.

Partiendo así de lo contemplado en la Constitución, del CPCCS se desprenden varias normas para el logro adecuado de sus fines, entre las más significativas están la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Ley orgánica del CPCCS, el Reglamento General de Veedurías, y el reglamento de la función de transparencia y control social, entre las más significativas.

Se hace referencia al marco normativo institucional para analizar la participación ciudadana, porque no es posible concebir que esta se encuentre por fuera de la Constitución, por lo tanto es necesario entender que la participación ciudadana, y las

políticas públicas también se desarrollan dentro de un marco normativo e institucional, ya que existen instituciones especializadas que son las responsables de viabilizar las propuestas políticas.

El marco normativo que servirá de referencia para el análisis es la Constitución, y las leyes secundarias anteriormente mencionadas, y la institucionalidad del Estado central por medio del CPCCS.

Aproximación metodológica.

Método de análisis de las políticas públicas modelo NATO.

Partiendo de los conceptos de política pública como mecanismo de resolución de conflictos generados en la sociedad, y en donde se pone énfasis sobre todo en la participación de los diferentes actores para la resolución de los mismos; se vuelve necesario comprender el método de análisis de política que se aplicará en esta investigación, como es el de diseño de las políticas públicas mediante instrumentos, a partir de la tipología de instrumentos elaborado por Christopher Hood y Michel Howlett, denominado modelo NATO, el mismo que comprende el análisis de los instrumentos de la política según los recursos del Estado y objetivos de la política .

Hood en su trabajo de 1983 “Tools of Government”, manifestó que para el estudio de las herramientas que los gobiernos usan es necesario conocer los recursos que disponen y por tanto propuso el modelo NATO, éste es un acrónimo de las palabras Nodality, Authority, Treasure y Organization. Las herramientas están dadas en dos dimensiones: 1) el papel del gobierno para el que se utilizan (detectores y generadores o productos), y 2) el recurso gubernamental que se alistan, es decir, nodalidad, tesoro, autoridad u organización.

Así estas herramientas pueden ser la información (nodality) entendida como la capacidad para usar y transformar información y conocimiento, la autoridad (authority) como la capacidad para tomar decisiones y ejercer la autoridad, el tesoro (treasure) como la capacidad para aportar recursos, y la organización (organization) como la capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones (Hood, 2007, traducción propia).

Para comprender este modelo, se debe tener en cuenta diferentes conceptos claves que lo conforman; como es el diseño de políticas, el mismo que implica el intento deliberado y consciente de definir los objetivos de política y conectarlos a los instrumentos o herramientas con los cuales se espera realizarlos. En este sentido se constituye como una forma específica de la formulación de políticas fundamentada sobre la base de reunir y aplicar determinadas herramientas sobre los objetivos de políticas encaminadas a la consecución de ambiciones de carácter político (Weaver, 2009; 2010; Bobrow y Dryzek, 1987; Bobrow, 2006; Montpetit, 2003). Las decisiones sobre el diseño de políticas suelen estar ligadas a las características de los instrumentos seleccionados y al contexto general de las preferencias de políticas.

Por otra parte frente a los instrumentos de política, se los concibe como técnicas de gobierno que usan recursos del Estado para obtener resultados de política; Hood plantea que la ideología, el cambio tecnológico y los intereses en conjunto han constituido a los instrumentos como esenciales al momento de analizar las políticas públicas.

En el modelo NATO los instrumentos pueden ser de dos tipos, por un lado los sustantivos los cuales afectan a la producción y distribución de bienes y servicios en una sociedad, y por otro lado los procedimentales, es decir aquellos instrumentos de financiación de grupos de interés y otras actividades diseñadas para alterar los procesos de la política (Howlett & Rayner, 2007, traducción propia).

Por otra parte las teorías de la elección de instrumentos de política atravesaron diferentes “generaciones” y los teóricos se movieron desde el análisis de instrumentos individuales al análisis comparativo de selección de los mismos. La “nueva generación” de la teoría de la elección de instrumentos se movió más allá de la selección de herramientas, para hacer frente a una serie de preocupaciones sobre el diseño y la adopción de instrumentos mezclados para la toma de decisiones y la implementación de las políticas. Estos teóricos se centran ahora en la cuestión de la optimización o coherencia de los instrumentos (Howlett, Kim, & Weaver, 2006, traducción propia).

El proceso de diseño y selección de instrumentos todavía se hace complejo por el hecho de que algunos de los elementos de las políticas públicas siguen siendo más susceptibles a una cuidadosa reflexión y la manipulación deliberada del gobierno. Entender exactamente cómo las opciones de instrumentos se ven limitadas por los

conjuntos de mayor orden de las variables es por lo tanto crucial para tomar las decisiones de diseño de política correctas en contextos de formulación de políticas específicas.

Por lo tanto se debe tomar en cuenta tres niveles de opciones de instrumentos para el diseño de políticas. Un primer nivel se encuentra referido a los acuerdos de gobernanza en base a la determinación de los objetivos políticos abstractos y preferencias generales de implementación. En este se plantea que los objetivos de alto nivel o macros pueden variar de acuerdo a la naturaleza de los actores políticos, las ideas y las reglas institucionales. Existen acuerdos y vínculos según cuatro modos de gobernanza comunes (gobernanza legal, corporativa, de mercado, y de red) que hacen referencia a los focos de política específica, las formas de interacción Estado-sociedad y los objetivos generales de gobierno (modos de gobernanza).¹

Un segundo nivel conforme a Howlett, está en torno a la lógica del régimen político y temas de capacidad, determinando objetivos de política y mecanismos de política. En este nivel las formas de gobierno (de mercado o corporativa) van a establecer los límites para los objetivos políticos y los instrumentos de política. Los objetivos de la política varían de acuerdo a la naturaleza específica de los problemas de políticas específicas que se espera resolver.

Por otra parte la cuestión de la elección de instrumentos de política se relaciona no solo con el modo de gobernanza sino también con las preferencias de implementación y los objetivos de política es decir la taxonomía de instrumentos (sustantivos y procedimentales).²

Por último, el tercer nivel referido al diseño de instrumentos técnicos, en donde las elecciones del gobierno en el nivel micro del diseño de política están condicionadas por los niveles meso de política existentes así como también en el macro nivel del modo de gobernanza. Ambas consideraciones de lo que se puede hacer y es deseable en el micro nivel depende de los instrumentos disponibles y considerados apropiados. El desarrollo final y la calibración de los instrumentos sustantivos o procedimentales está

¹ Ver anexo número 1, Nivel uno de instrumentos para el diseño de políticas pg.100

² Ver anexo número 2, Nivel dos de instrumentos para el diseño de políticas pg.101

ligado a la valoración en circunstancias específicas de la naturaleza de los recursos disponibles del gobierno y de los desafíos a enfrentar en la identificación del tipo de instrumento apropiado a ser utilizado en un tipo de régimen y un modo de gobernanza específico (la intensidad de administración, el establecimiento de metas, el riesgo político y las limitaciones de la actividad del Estado (Howlett, 2009, traducción propia).³

Seguimiento de procesos o (Process Tracing).

El Seguimiento de procesos o (Process Tracing), surgió como un método de inferencia causal en la investigación cualitativa de las ciencias sociales, sobre todo en los diseños de investigación de estudios de caso; el mismo, se puede utilizar para analizar un caso con diferentes caminos, que incluye largas y complicadas cadenas causales.

Como método, puede ser utilizado para identificar y describir la política, eventos, y elaborar caminos simples o complejos por los que se producen (Collier, 2011). El seguimiento de procesos mantiene la promesa de un rico relato de "cómo" un fenómeno de política complejo surge como política pública (Kay & Baker, 2015, traducción propia).

Para George y Bennett, el seguimiento de procesos ofrece un medio para identificar el proceso de la cadena causal, y el mecanismo de causalidad entre una variable independiente y el resultado de la variable dependiente (Kay & Baker, 2015, traducción propia).

Tipos de seguimiento de procesos.

Es importante reconocer las tres variantes del seguimiento de procesos identificados en la literatura (Beach & Pedersen, 2013; George y Bennett, 2005; Hall, 2006).

En primer lugar “probando o comprobando teorías”, es el caso centrado en el seguimiento de procesos el cual explica los resultados en un caso particular, donde el objetivo fundamental es responder a la pregunta ¿qué explicación mecanicista

³ Ver anexo 3, Nivel tres de instrumentos para el diseño de políticas pg. 101

representa el resultado?; Esta variante es utilizada por los investigadores que asumen un caso muy complejo, multifactorial, y con un contexto específico, no generalizado fácilmente más allá del caso en sí (Beach & Pedersen, 2013).

En segundo lugar “construyendo teorías” las variantes del seguimiento de procesos están compuestas por la construcción de teorías y pruebas de teoría. La teoría es la prueba deductiva, el propósito es poner a prueba la teoría existente y los mecanismos causales que se hipotetizan, preguntando es el mecanismo causal la función presente y lo hace como la hipótesis. Se puede emplear en dos situaciones: primero, cuando existen deducciones existentes en relación con un mecanismo causal que une X e Y en un determinado tipo de caso, o la segunda, cuando las deducciones de teorización existente relativa a un mecanismo pueden hacerse con facilidad (Beach & Pedersen, 2013 traducción propia).

Por el contrario, en tercer lugar está la “explicación de resultados”, siendo esta la más común en la práctica, es la situación en la que queremos explicar un resultado histórico particularmente desconcertante. Aquí, la ambición no es la teoría centrada en construir o probar un mecanismo teorizado; sino el objetivo es elaborar una explicación suficiente de los resultados. Por ejemplo en lugar de estudiar los mecanismos que causan la guerra (Y), el análisis se centrará en explicar un resultado en particular, la Primera Guerra Mundial (Beach & Pedersen, 2013 traducción propia).

Todas estas variantes se pueden utilizar para hacer inferencias causales respecto al cambio de políticas.⁴

Mecanismo causal.

Existe una variación significativa en la definición de un "mecanismo causal" (por ejemplo, Mahoney, 2012; Hedström y Ylikoski, 2010). Pero hay una definición que es ampliamente utilizada y básica de Bennett, quien sostiene que los mecanismos son: los procesos físicos, sociales o psicológicos en última instancia no observables a través de que los agentes con capacidades causales operan, pero sólo en los contextos o condiciones específicas, para transferir energía, información, o materia a otras entidades. Al hacerlo, el agente causal cambia las características, capacidades, o

⁴ Ver anexo número 4, tres tipos de seguimiento de procesos, tres variantes, sus sinónimos y usos pg.102

propensiones de las entidades afectadas de manera que persisten hasta los mecanismos causales posteriores que actúan sobre ellos; (George & Bennett, 2005 traducción propia).

Por otro lado Hernes sostiene que un mecanismo es un conjunto de partes que interactúan, un conjunto de elementos que producen un efecto no inherente a cualquiera de ellos. Un mecanismo se trata tanto de "tuercas y tornillos", como sobre los "engranajes y ruedas", el trabajo de la rueda o la agencia por la cual se produce un efecto (Hernes s/r citado en Beach & Pedersen, 2013 traducción propia).

Para comprender de manera más clara este concepto se debe tener en cuenta que el mecanismo de vinculación de una causa y el resultado puede entenderse utilizando una analogía de la máquina. Cada parte del mecanismo teórico puede ser pensado como una rueda dentada que transmite la energía causal dinámica del mecanismo causal a la siguiente rueda dentada, en última instancia contribuye a la producción de Y o resultado; es decir un mecanismo causal se define como una teoría de un sistema de partes de enclavamiento que transmite fuerzas causales entre fenómenos de X y los resultados asociados a Y (Beach & Pedersen, 2013 traducción propia)

Cada una de las partes del mecanismo causal pueden ser conceptualizadas como un compuesto de entidades que emprenden actividades (Machamer, Darden y Craver, 2000; Machamer, 2004). Las entidades son los factores que participan en las actividades (las partes del mecanismo, es decir las ruedas dentadas), donde las actividades son los productores del cambio o los que transmiten fuerzas causales a través de un mecanismo (el movimiento de las ruedas) (Beach & Pedersen, 2013 traducción propia).

También se debe tener en cuenta que los mecanismos por sí solos no pueden causar resultados, más bien, la causalidad reside en la interacción entre el mecanismo y el contexto en el que opera (Falleti & Lynch, 2009, traducción propia).

Se explicó brevemente la metodología que se aplicará cuando se realice el caso de estudio entorno a la política pública de participación ciudadana en el Ecuador; como es el modelo NATO y sus diferentes niveles de instrumentos en el diseño de políticas públicas, y el seguimiento de procesos o process tracing, ya que estos modelos permitirá la comprensión y explicación en torno al tema de investigación; sin embargo esta metodología se profundizará en el capítulo respectivo.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE “TRANSFORMACIÓN” DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC).

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción en adelante (CCCC), fue una institución creada en el año de 1997 por decreto ejecutivo (50631 VII) durante el gobierno del Dr. Fabián Alarcón; la CCCC era un organismo de derecho público, con autonomía e independencia económica, política, administrativa, y actuaba en representación de la sociedad civil.

Esta institución estaba conformada por delegados de varios sectores de la sociedad civil, los medios de comunicación, los sectores productivos, los grupos de derechos humanos, consumidores, los movimientos indígenas, sindicalistas y de mujeres.

La institucionalización de la CCCC respondió a que el Ecuador se encontraba con los índices más altos de corrupción de América Latina, y fue notable en ese momento la exigencia desde la sociedad civil respecto a las graves denuncias sobre actos de corrupción que habían sido realizadas en los últimos gobiernos, de manera particular en la administración del ex- Presidente Abdalá Bucaram Ortiz (Cantos, 2000:2). De alguna manera esta temática reflejaba los temas visibles de la agenda pública y de una coyuntura en donde estaba en juego la conducta dolosa de las élites y los funcionarios públicos de esa época (Ortiz, 2011:39).

La creación de la CCCC permitía el control de lo público a nombre de la ciudadanía. Durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1998, se puede considerar que esta institución fue la primera innovación institucional relacionada con el proceso de inclusión ciudadana en el control de lo público control social (Olivo, 2013). Respecto a ello, podemos constatar las acciones realizadas por esta institución en la siguiente tabla número 1:

Tabla 1:

Acciones de la ex CCCC

Acciones
Casos de investigación
Criterios y solicitudes de rendición de cuentas
Institucionalización
Veedurías ciudadanas
Seguimiento de casos de corrupción
Capacitación, conferencias, foros y debates
Compras públicas, comisiones especiales, planes estratégicos y de prevención
Redes cívicas
Organización interna
Aplicación de instrumentos internacionales y organismos anticorrupción
Coordinación interinstitucional

Fuente: Elaboración propia con base en Olivo, 2013.

La Dirección de Investigación de la Comisión enfocaba su investigación en ocho áreas, que eran consideradas más importantes, así estaba:

- a) El sistema financiero ecuatoriano.
- b) La administración aduanera.
- c) Contratación pública.
- d) Negociaciones petroleras.
- e) Presupuesto del Estado.
- f) Sistema educativo.
- g) Administración de la justicia
- h) y corrupción política

De alguna manera esta temática refleja los temas visibles de la agenda pública y de una coyuntura en donde estaba en juego la conducta dolosa de las elites y los funcionarios públicos (Ortiz, 2011: 40).

La CCCC, contaba con una estructura a tres niveles:

1. El nivel Directivo que estaba constituido por el Pleno y las subcomisiones, de Prevención, Bancaria y de lo Económico, de Investigación, Jurídica, de Aduanas, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y de Educación.
2. El nivel Ejecutivo.
3. El nivel técnico que estaba integrado por la Dirección General de Investigación, Dirección General de Prevención, Dirección General Jurídica, Dirección General de Desarrollo, la Dirección General de Imagen Corporativa y Comunicación, y la Dirección General Financiera .

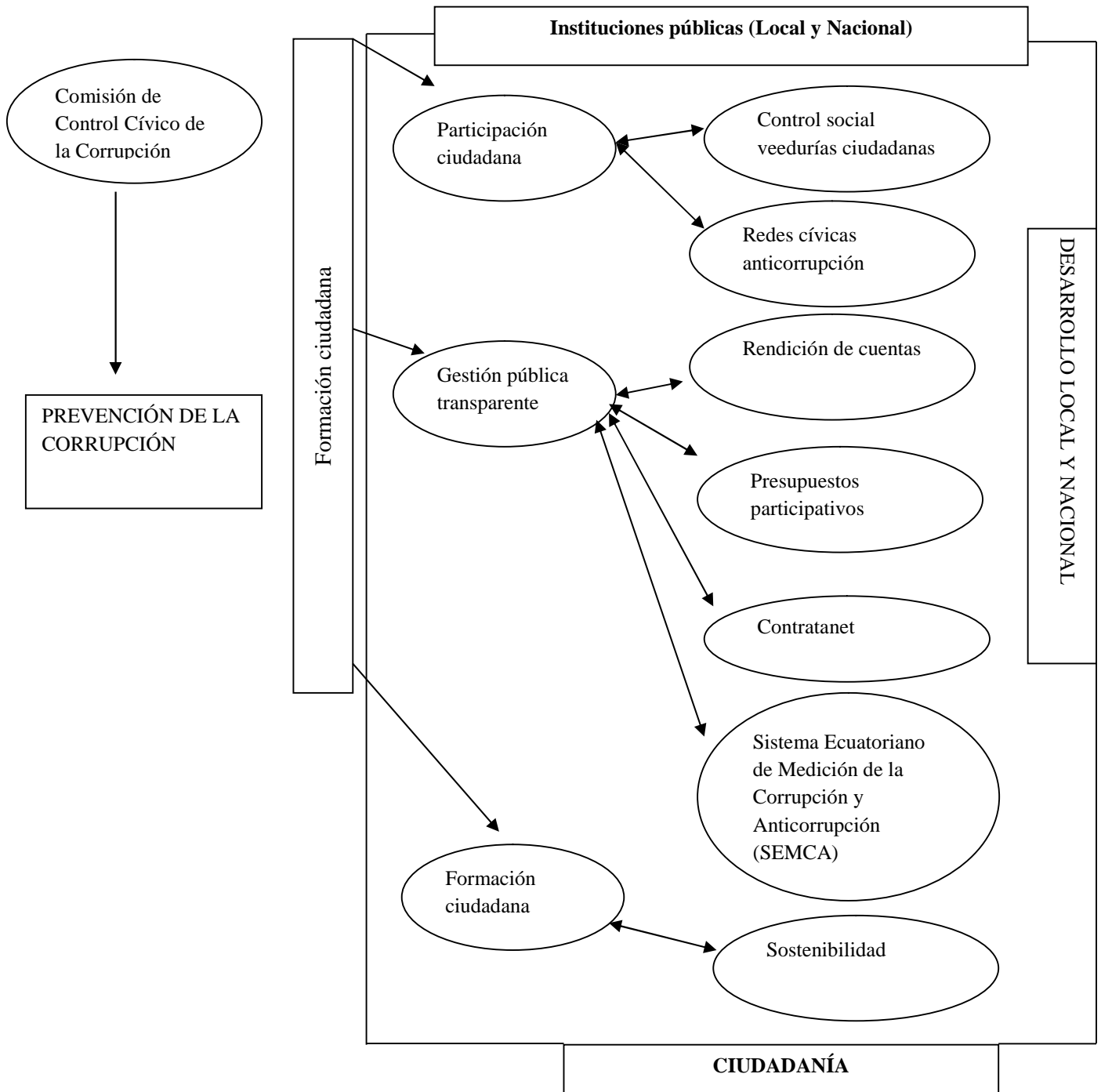
Por otra parte, esta institución enfocaba su trabajo en cuatro ejes temáticos:

1. Formación Ciudadana en la educación formal y en educación no formal en la comunidad.
2. Contraloría Social (veedurías ciudadanas)
3. Opinión pública, y,
4. como eje transversal la implementación de redes cívicas.

Desde el año 2001 al 2007 existieron 135 veedurías registradas y avaladas por la CCCC, su trabajo se enfocaba en la formación ciudadana, control social mediante veedurías y redes cívicas anticorrupción así como transparencia y rendición de cuentas. No obstante en octubre del año 2007, a la espera de la nueva Constitución y del nuevo marco institucional se produjo una parálisis en la actividad de la CCCC (Ortiz, 2011: 41).

En el siguiente gráfico número1 se muestra el Organigrama que presentaba la CCCC.

Gráfico 1
Organigrama de la CCCC



Fuente: Elaboración propia con base en revista de la CCCC del año 1997.

El surgimiento del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

En el año 2007 el advenimiento de Rafael Correa a la Presidencia de la República de la mano de un movimiento político que surge de la crisis de la derecha conservadora que cerró una etapa de gobiernos neoliberales, oligárquicos y afirmados en una práctica servil al imperialismo principalmente, norteamericano, (Pallasco, 2013:222); trajo consigo una tendencia política que planteaba cambiar el modelo de desarrollo y fortalecer el Estado, Correa de la mano de Alianza País, fue elegido democráticamente como Presidente de la República, gozando de un alto grado de popularidad.

En los últimos años el país había vivido un ambiente de crisis política, marcada por la deslegitimación de los partidos y movimientos políticos de toda tendencia e ideología, una crisis social representada por las constantes protestas, levantamientos y paralizaciones de los servicios básicos por parte de todos los conglomerados sociales (indígenas, sindicatos, mujeres, estudiantes, trabajadores, etc.) que se encontraban indignados por el constante atropello a los derechos fundamentales de los ciudadanos, y una crisis económica reflejada por la quiebra y cierre de los bancos “feriado bancario”, y el cambio de la moneda nacional del sucre al dólar. Estas condiciones hicieron colapsar el sistema político y trajeron como consecuencia la destitución de tres presidentes (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez), debido a las exigencias socio económicas y políticas de la sociedad en general.

De esta forma el nuevo presidente con un discurso “cautivador” entorno al socialismo del siglo XXI, el Sumak Kawsay (Buen vivir), la oferta de una agresiva obra pública que modernizaría el país, políticas asistencialistas para los grupos vulnerables y la re-estructuración completa del Estado fue considerado por la población como la opción adecuada para lograr un cambio de las estructuras caducas y por lo mismo, llenas de defectos y problemas, como la ilegitimidad, la corrupción, el nepotismo y el “piponazgo” que fueron el denominador común de los últimos gobiernos en el país (Saltos,1999).

Como parte de la reestructuración completa del Estado propuesta por el nuevo mandatario, estaba la necesidad de redactar una nueva Constitución, alegándose que la norma suprema existente no permitía consolidar los cambios propuestos por el gobierno de turno, considerándose ilegítima la Carta magna del año de 1998 por haber sido

elaborada sin la inclusión de los grupos sociales y por la ausencia de la aprobación de los ecuatorianos en las urnas.

Fue así que después de elecciones democráticas se elige una Asamblea Constituyente, con el objetivo de elaborar una nueva Constitución donde se incluyeran a un gran número de actores sociales. En el año 2008 la nueva Constitución de la República fue aprobada por la mayoría ciudadana mediante referéndum.

La metodología aplicada para la elaboración del texto constitucional permitió que las organizaciones sociales introdujeran gran parte de sus postulados en los debates constituyentes, satisfaciendo las pretensiones de la mayoría de estas. Así, se plasmaron en el magno texto gran parte de las agendas de lucha de las organizaciones sociales en el ámbito ambiental, económico, sociopolítico, laboral, ciudadano, cuestiones de género, participación social o la reivindicación de plurinacionalidad (Machado, 2012:16).

En la misma perspectiva Ortiz sostiene que la Constitución fue una expresión de la correlación de fuerzas y en ese sentido recogió propuestas de los más amplios sectores que llegaron a Montecristi, particularmente en torno al reconocimiento de los derechos, el poder ciudadano, la organización popular, la participación y el control social. La democracia participativa fue así elevada a la expresión de la soberanía popular, mientras se identificaba a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades como titulares de derechos. Por otra parte también se reconocieron varias formas de democracia: directa, representativa y comunitaria (Ortiz, 2011: 41).

Desde esta coyuntura la Constitución se instauró como la herramienta principal para la reestructuración del país, buscando el establecimiento de un nuevo modelo de democracia, basado en la participación ciudadana, en un nuevo modelo económico sustentado en la solidaridad y la equidad, en un nuevo entendimiento con la naturaleza, aceptando que ésta es sujeto de derechos y por tanto de respeto, de nuevos horizontes de convivencia entre diferentes, en un marco de plurinacionalidad y bajo una organización territorial descentralizada (Carpio, 2011:7).

De esta manera la Constitución aprobada en el año 2008, concede a la participación ciudadana una fuerza al mismo nivel de los otros poderes del Estado, que se ve reflejada en varios artículos que constan en este documento, como el artículo 85 en donde se manifiesta que la formulación, ejecución, evaluación y control de las

políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Constitución Política del Ecuador, 2008:62).

Entorno a la participación y organización del poder en el artículo 95 se manifiestan los principios de la participación; de esta manera se sostiene que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución Política del Ecuador, 2008:67).

Otro aspecto importante que consta en la Carta Magna es la imagen de la participación en diferentes niveles de gobierno, así el artículo 100, 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.

La participación en estas instancias se ejerce para:

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

Para el ejercicio de esta participación se organizarán en⁵:

Audiencias públicas: son un mecanismo de participación convocado por la autoridad por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía para atender peticiones o fundamentar decisiones.

Veedurías ciudadanas: son un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos, desarrolle actividades o presten servicios de interés público. El ejercicio de la Veeduría tiene carácter voluntario, es decir, los veedores no perciben ningún tipo de remuneración, su contribución responde a un compromiso cívico y ciudadano, no genera vínculo alguno con la institución a ser observada ni con el CPCCS. Como resultado de su gestión proactiva, puede proponer mejoras en la ejecución de la gestión o prestación de los servicios.

Asambleas ciudadanas: son espacios para la organización de personas, que se establecen con base en intereses comunes, y que tienen como objetivo dialogar y negociar con las autoridades y los gobiernos, para obtener atención a sus necesidades e intereses, y asegurar el buen gobierno de los asuntos públicos.

Cabildos populares: son un mecanismo de participación que puede organizarse en cualquier localidad, para realizar sesiones públicas. Estos Cabildos son de

⁵ Ver Anexo número 5 mecanismos de participación ciudadana. Pgs. 103-105

convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

Silla vacía: Es el espacio de participación en el debate y toma de decisiones para un representante de la ciudadanía, dentro de las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (GADs).

Observatorios: son un espacio autónomo, técnico, interdisciplinario de carácter permanente conformado por grupos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones que elaboran diagnósticos, informes y reportes, con independencia y criterios técnicos, que sirven para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas. Su gestión puede también aportar a la construcción de políticas públicas.

Todos estos mecanismos de participación ciudadana se desprenden del cuarto poder de transparencia y control social, el mismo que se encuentra institucionalizado por medio de la Contraloría general del Estado, la defensoría del pueblo, las superintendencias y el CPCCS que es la institución a cargo de la participación en el país.

La Constitución en su capítulo quinto crea la Función de Transparencia y Control Social, estableciendo en su artículo 204 que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”.

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 Política del Ecuador, 2008:108).

En la sección segunda en torno al CPCCS, manifiesta las funciones y atribuciones de esta institución, por lo cual en su artículo 207 establece que “el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será

desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones” (Constitución Política del Ecuador, 2008:109).

En el mismo apartado se establece que el CPCCS a su vez estará integrado por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

El Artículo 208, hace referencia a los deberes y atribuciones del CPCCS entre estas están:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Para que el CPCCS pueda cumplir con sus funciones entorno a la designación de autoridades en el Art. 209.- se sostiene que el CPCCS organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana; en esta misma perspectiva en el artículo 210 se sostiene que en los casos de selección por concurso de oposición y méritos de una autoridad, el CPCCS escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso e informará a la Asamblea Nacional para la posesión respectiva (Constitución Política del Ecuador, 2008:109,110, 111).

Partiendo así de lo contemplado en la Constitución, del cuarto poder del Estado se desprenden varias normas para el logro adecuado de sus fines, entre las que están:

- ✓ La Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- ✓ Ley orgánica del CPCCS.

- ✓ Reglamento general de veedurías.
- ✓ Reglamento de fondos concursables.
- ✓ Reglamento de denuncias y pedidos.
- ✓ Reglamento de la función de transparencia y control social.

En la siguiente tabla número 2 se muestra la normativa generada por el poder de transparencia y control social en los últimos años.

Tabla 2.

Normativa generada por el poder de transparencia y control social.

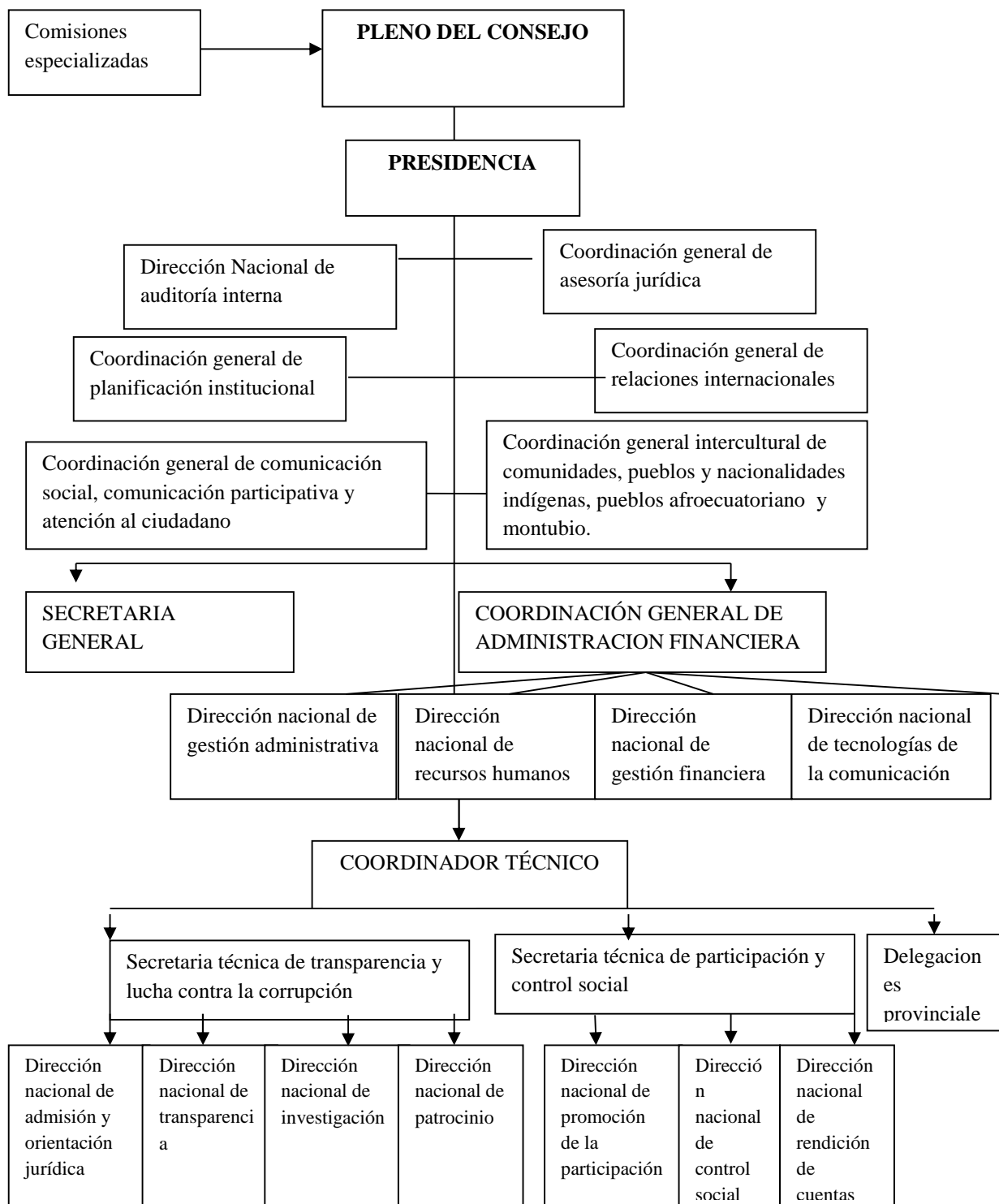
Normativa (Leyes Reglamentos)	Número de artículos	Disposiciones				
		Generales	Reformatorias	Transitorias	Derogatorias	Finales
1.Ley orgánica de participación ciudadana	101	3		2		1
2.Ley orgánica del CPCCS	73			9		1
3.Reglamento general de veedurías	20	5		1		1
4.Reglamento de fondos concursables	32				1	1
5.Reglamento de denuncias y pedidos	33	4	1	3	2	
6.Reglamento de la función de transparencia y control social	20	2		6		1

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa, leyes y reglamentos emitidos por el Cuarto Poder.

En la actualidad el CPCCS se encuentra conformado y estructurado de la siguiente manera:

Gráfico 2

Organigrama del CPCCS



Fuente: Elaboración propia con base en la página web del CPCCS.

La participación ciudadana en el Ecuador en los últimos años.

Después de la creación del CPCCS esta institución empieza a generar normativa y diversos espacios y formas en donde se pueda ver cristalizada la participación en el país, aquí analizaremos como ha sido la participación en las diferentes provincias del Ecuador en los últimos años.

La Constitución es una herramienta fundamental para analizar cómo ha sido la participación ciudadana en los últimos años en el país, ya que en la misma se planteó como uno de sus objetivos construir equidad territorial, minimizar el centralismo, y sobretodo concretar la democracia participativa.

En el año 2010 se desarrollo un estudio a cargo de COMUNIDEC, a nivel nacional para contar con un diagnóstico de la participación ciudadana a la luz del nuevo poder del Estado y de la creación del CPCCS, y sobre todo para recoger los insumos más importantes para elaborar la política nacional de participación ciudadana; de esta manera se llevaron a cabo cinco tipos de talleres: seis regionales con representantes de instituciones y gobiernos autónomos descentralizados; seis regionales con representantes de la ciudadanía; uno nacional con funcionarios públicos; uno nacional con personas con discapacidad; uno local con la Asamblea cantonal y barrios de San Miguel de los Bancos; y uno de reflexión especializada de casos exitosos en Cotacachi (COMUNIDEC,2011 :19).

En este contexto se desarrollaron 16 mesas que estuvieron a cargo de analizar el tema de la participación ciudadana, en donde asistieron 1.500 delegados que se los puede clasificar en seis grupos: dos que constituyeron la mayoría autoridades y servidores públicos de los GADs de las provincias, cantones y parroquias; y organizaciones que representaban a la sociedad civil movimientos sociales, indígenas, afro ecuatorianos, montubios, mujeres, jóvenes, niños/as y adolescentes, campesinos, personas con discapacidad, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), Universidades; y cuatro que tuvieron una representación marginal: representantes del Régimen Dependiente (del Ejecutivo) en los niveles nacional, provinciales, cantonales y parroquiales; representantes de otras funciones del Estado (Judicial, Electoral, Participación Ciudadana); delegados de partidos y movimientos políticos; y ciudadanos que participaron a título personal (COMUNIDEC, 2011:20).

Los 16 talleres se realizaron a nivel nacional por regiones, Costa norte, Costa centro sur, Sierra norte, Sierra central, Sierra sur, y Amazonía; lo que se demostró en primera instancia es que la participación tiene características territoriales diferenciadas.

De esta manera la diversidad territorial de las experiencias conllevó a que surgieran cinco aspectos centrales:

- a. El tipo de actores sociales y políticos que se encuentran presentes en el territorio, de manera especial por el nivel de conformación, por el tipo de coaliciones y liderazgos logrados, ya sean experiencias provinciales o cantonales.
- b. El nivel de intensidad de la participación, ya que por un lado están unos cuantos eventos participativos y aislados, y por otro lado procesos consolidados que tienen como característica la continuidad en el tiempo por la voluntad política de los diversos actores, la creatividad y la renovación.
- c. El grado de éxito y legitimidad, así están las experiencias que lograron algún éxito momentáneo de movilidad social, hasta las experiencias participativas que han sido influyentes para lograr una mayor equidad en el acceso a recursos entre los diferentes actores territoriales, que permitió evidenciar una nueva cultura política que supero las formas clientelares del pasado.
- d. El grado de conjunción de aspectos que dinamizaban la participación, desde la que se caracterizaba por el bloqueo entre la escasa voluntad política, la débil organización, el alto grado de clientelismo, hasta la que logró crear condiciones favorables para su desarrollo o que necesita cambios y estímulos para lograr nuevos niveles.
- e. Las propuestas que realiza la sociedad civil y los GADs para dinamizar el proceso participativo, que va desde aquellas que precisan de una fuerte formación de organizaciones, para lograr consensos previos o cultivar la voluntad política de los actores, hasta las que se plantean nuevas metas para avanzar en esos procesos (COMUNIDEC, 2011:29-30).

Teniendo en cuenta estas características territoriales de la participación en el Ecuador, se creó una tipología regional de la participación:

Por una lado están las dos costas la del norte y el centro sur; las tres sierras la del norte, el centro y el sur, y la Amazonía.

La participación en la Costa Norte

En la costa norte se encuentran las provincias de Esmeraldas, Santo Domingo y Manabí, la experiencia participativa es nueva, la gente no sabe que es la participación ciudadana; hay una escasa organización social y un menor compromiso por las autoridades de las diferentes funciones del Estado por impulsar estos procesos.

En este territorio existen pocas experiencias participativas que generalmente fueron protagonizadas por los gobiernos locales, por lo cual tienen como ámbito fundamental el cantón.

Los principales problemas en este territorio que no permiten una cultura participativa de las personas, es la cultura clientelar, la escasa organización social y formación ciudadana, esto a su vez se complementa con la desinformación, el desconocimiento de la ley y el espíritu confrontacional entre partidos y grupos políticos; sumado a esto que los servidores públicos no cumplen la ley de participación, en este marco cualquier reclamo e iniciativa ciudadana es considerada parte de la oposición a la que hay que combatir (COMUNIDEC, 2011: 30-31).

La participación en la Costa Centro-Sur

En la costa centro sur se encuentran las provincias de Los Ríos, Guayas, Santa Elena y El Oro, en estos territorios recientemente se han organizado varios procesos participativos, como el uso de los presupuestos participativos en varios cantones como Chilla, Vinces, Pedro Carbo y en algunas juntas parroquiales, como iniciativa de los GADs; sin embargo en esta región es notable la escasa organización social, aunque se encontraron procesos de educación ciudadana, el mecanismo de la silla vacía por ocupar y las personas se ha organizado para modificar ciertas políticas municipales.

En este territorio las formas de participación son tradicionales como las juntas cívicas, y las audiencias públicas. Existe una escasa coordinación y constantes pugnas entre los GADs, y se denuncia el uso de la participación como las veedurías y la silla vacía para fines políticos; sin embargo aunque ha mejorado la información brindada de las autoridades hacia los ciudadanos la participación se ha vuelto episódica, ya que no se han registrado procesos de envergadura ni se han dado resultados importantes.

En este territorio el principal inconveniente es la cultura política, y la falta de formación, motivación, organización, desconocimiento de las normas y poca conciencia por parte de los ciudadanos, sumado a la persistencia de una cultura política autoritaria, opuesta a la participación, manipuladora discriminatoria e incluso violenta por parte de las autoridades, adicionalmente se encuentran problemas relacionados a la falta de recursos, información insuficiente, sesgada e inoportuna y contradicciones de las diferentes normas que existen para promover la participación (COMUNIDEC, 2011: 31).

La participación en la Sierra Norte.

En la Sierra Norte se encuentran las provincias del Carchi, Imbabura, y Pichincha, aquí los protagonistas principales son los municipios, entre los principales están los de Cotacachi, Otavalo, Ibarra, Bolívar, Cayambe, Antonio Ante; puesto que algunos de estos han sido parte de procesos exitosos que incluyeron todo el ciclo de la política pública; pero también ha sido importante la participación de gobiernos provinciales como el de Pichincha e Imbabura que han impulsado procesos participativos, pero no han logrado coordinar estas acciones con los municipios ya que la participación y protagonismo de las juntas parroquiales ha sido débil, por la ausencia de actores sociales y liderazgos provinciales que articulen procesos de mayor envergadura (COMUNIDEC, 2011: 32).

La participación en la Sierra Central

En la Sierra Central están ubicadas las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Chimborazo, aquí los gobiernos provinciales han asumido el protagonismo, ya que se han logrado procesos participativos como en Tungurahua el nuevo modelo de gestión, y en Chimborazo y Cotopaxi el presupuesto participativo.

Sin embargo estos resultados positivos en el caso de Tungurahua responden a la existencia de una élite a nivel provincial de movimientos sociales, mercados que articulan la provincia y una fuerte tradición organizativa que ha facilitado los consensos en esta materia. En el caso de las provincias Cotopaxi y Chimborazo hay actores sociales provinciales, especialmente los indígenas que han impulsado estos procesos, pero la participación de otros actores ha sido débil.

En el caso de este territorio el papel de las diferentes agencias de cooperación ha sido trascendental en los procesos de formación de talentos humanos, metodologías y financiamiento.

En estas provincias existen varios problemas como: la dificultad para llegar a consensos, el escaso presupuesto público y su distribución inequitativa, la falta de coordinación entre los GADs, y de estos con las políticas sectoriales, y la débil formación de servidores públicos.

Otra crítica importante son los pocos espacios que tiene un ciudadano común para ejercer sus derechos y las contradicciones del gobierno que desconoce a las organizaciones mientras se dice promover la participación ciudadana (COMUNIDEC, 2011: 32-33).

La participación en la Sierra Sur.

En la Sierra Sur están las provincias del Cañar, Azuay y Loja, en este territorio los procesos participativos han sido desiguales, los pocos casos que existen han sido impulsados principalmente por los municipios de Nabón, Oña, Santa Isabel, El pan entre otros; también ha existido una iniciativa por parte de los gobiernos provinciales de poner en marcha actividades participativas pero no se ha logrado una adecuada coordinación entre los GADs. En estas provincias no se encuentran movimientos sociales de alcance provincial, y las organizaciones que existen de mujeres, jóvenes, de barrios, comerciantes son débiles.

Una experiencia relevante en este territorio es la creación de la mancomunidad del río Jubones que ha logrado continuidad y es un ejemplo interesante para la construcción de coordinaciones de mayor envergadura.

En estas provincias el problema principal de la participación es la cultura política clientelar de las autoridades de los GADs, sumada a la escasa organización social y formación ciudadana de la población.

La falta de coordinación de los GADs, los problemas de recursos en cantones pequeños y periféricos, la deficiente formación de los servidores públicos, y la escasa atención a los ciudadanos comunes no organizados, son los principales inconvenientes en este territorio (COMUNIDEC, 2011: 33-34).

La participación en la Amazonía.

En la Región Amazónica se encuentran las provincias de Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza y Zamora, los GADs provinciales y cantonales, han sido quienes han empujado los procesos participativos; la experiencia más significativa fue la Asamblea Bi-provincial (Orellana, Sucumbíos), la misma que fue organizada para reclamar rentas públicas y servicios, otras experiencias son provinciales como en Orellana, y cantonales como en el Puyo y Lago Agrio.

En este territorio no hay ningún tipo de coordinación entre los GADs; existe dificultad para participar por la dispersión territorial, la falta de recursos y la diversidad de lenguas las mismas que no permiten una adecuada comunicación, estas características combinadas con una escasa motivación, formación y conocimiento de instrumentos legales por parte de los ciudadanos agrava esta situación (COMUNIDEC, 2011: 34).

En general el diagnóstico de la participación ciudadana, en los diferentes territorios del país, mencionados anteriormente tienen características similares, y problemas semejantes, ya que en casi todas las provincias se menciona, la falta de coordinación de los GADs, la deficiente formación de los servidores públicos, el desconocimiento de las personas frente a los instrumentos legales, la escasa información y generalmente sesgada, la falta de recursos, la debilidad en la formación de organizaciones sociales, entre otros conflictos, los mismo que han generado un nivel escaso de participación e involucramiento ciudadano en las diferentes iniciativas propuestas desde el CPCCS; lo que no han permitido durante estos años evidenciar cambios importantes, en la generación y fortalecimiento de una real democracia participativa e inclusiva.

Con este panorama se ha generado una fuerte crítica desde diferentes sectores, al cuarto poder y sobre todo al CPCCS institución que representa la participación en el país.

Frente a la perspectiva analítica de la ONG en referencia, contraponemos a continuación un debate teórico planteado por Pachano, Astorga, Pallasco, y Carvajal.

El CPCCS visto desde una perspectiva crítica.

El cambio de un modelo de democracia representativa vigente por muchos años en el país, generó el nivel de interés y expectativa entorno a la democracia participativa y sobre todo al CPCCS, una institución nueva dentro de los cambios que se han generado en el nuevo modelo de Estado (derechos) vigente desde el año 2008, sin embargo pocos años después de su creación se empiezan a evidenciar sus principales problemas, fracturas, y “desencantos”, que son puestos en evidencia por varios autores; en este sentido Simón Pachano sostiene que el principal inconveniente de varias instituciones que han sido creadas en el Ecuador en este último periodo, entre estas el CPCCS, es que no logran un real equilibrio entre la representación y la participación, ya que muchas veces privilegian una de estas o lo que es peor ponen a la participación en similar orden de importancia que la representación; es así que en el caso del CPCCS es evidente este conflicto, teniendo en cuenta que no goza de voluntad ciudadana desde su origen, esta institución se adjudica la representación de toda la sociedad, y de esta manera cumple con varias funciones que deberían ser asumidas por instancias de representación en el país (Pachano, 2010:30).

Para Simón Pachano, la creación del CPCCS, dio lugar a cuatro conflictos principales:

- El primero es que al integrarse el CPCCS por siete personas (consejeros) que son producto de un concurso de méritos y oposición, es improbable saber si esas personas representan el sentir de la mayoría de ecuatorianos, ya que se representan a sí mismos o en el mejor de los casos a las organizaciones a las que pertenecen.
- El segundo aspecto que va de la mano con el mencionado anteriormente, es que las personas seleccionadas para ocupar este cargo no son portadoras de un mandato explícito concedido por la ciudadanía, lo que quiere decir que pueden tener tanta autonomía cuanta sea su propia interpretación de sus respectivas funciones, ya que no han puesto a consideración de la ciudadanía un programa ni una propuesta de trabajo que pueda ser juzgada o votada, de esta manera la ciudadanía no ha podido darles su aprobación y con ello

otorgarles un mandato, es decir tienen un mandato legal pero no ciudadano por lo mismo carecen de legitimidad.

- El tercer conflicto está en torno al número reducido de personas que ocupa el cargo de consejeros, el problema es que puedan realmente representar la diversidad del Ecuador; es decir siete personas no pueden representar de forma adecuada las especificidades regionales, étnicas, sociales, culturales, lingüísticas, y políticas que es lo que se encuentra plasmado en la Constitución, al mismo tiempo este pequeño grupo de personas no brinda las condiciones adecuadas para que dentro de la institución se den espacios de debate político en donde estén presentes los problemas que existen en la sociedad, lo que puede llevar a prácticas de años pasados en donde este debate se trasladaba a la calle y traía como consecuencia la erosión de la institución.
- El cuarto problema que surge es que al ser el CPCCS un órgano que pertenece al Estado, pierde el carácter de institución de la sociedad, y este funciona con una lógica propia de la coyuntura estatal y no como instancia realmente ciudadana, lo que deja sin efecto la participación espontánea u otras formas propuestas por la sociedad, estandarizando o cooptando la participación social por parte del Estado (Pachano, 2010: 30).

Frente a lo planteado por Pachano, el debate estaría en que no existe institucionalidad por fuera del Estado, o debería suscribirse un nuevo pacto que establezca nuevas reglas y condiciones, en donde se puedan reconocer instituciones por fuera del Estado.

El mismo autor sostiene que se está dando en el país la institucionalización de la participación ciudadana, y que las diversas formas de participación que se establecen mediante las leyes no deben cerrar el paso para otras formas que puedan surgir espontáneamente de la sociedad; frente este problema es necesario evitar que la formalización de la participación se constituya en un obstáculo para otras manifestaciones de los grupos sociales dentro del orden democrático establecido, para evitar el monopolio de la participación y de esta manera impedir que la sociedad pierda

el derecho a otras formas de participación que se encuentren fuera de lo establecido en las leyes que se promulgan (Pachano, 2010: 32,33).

En esta misma perspectiva Alfredo Astorga manifiesta que el derecho de participación consagrado en la Constitución del año 2008 va de la mano con la propuesta ideológica del régimen actual en el que se encuentra el Ecuador, lo mismo que trajo como resultado la creación de una nueva función del Estado, que es considerada por el autor como mediocre, opaca y de similar naturaleza que la legislativa.

Este nuevo poder del Estado que se encuentra liderado por el CPCCS, ha puesto en práctica diversos mecanismos para cristalizar la participación en el país, como:

- Las veedurías.
- Los presupuestos participativos.
- La “silla vacía”.
- Las asambleas ciudadanas.
- Los observatorios entre otros.

El autor sostiene que por ejemplo en el caso de las veedurías, que es uno de los mecanismos de participación más utilizados, estas han “pecado” de dependencia, excesivo formalismo, y sus resultados han sido caracterizados por un escaso margen de sorpresa (Astorga, 2013:124).

En esta misma perspectiva Mariana Pallasco sostiene que el CPCCS, no ha logrado cumplir con sus principios fundamentales de participación social y de veeduría popular que cuestione y vigile las acciones de las instituciones públicas en su conjunto y por ende del gobierno nacional (Pallasco, 2013:223).

Pero el problema más significativo en torno a la participación ciudadana en el Ecuador es que al ser esta una propuesta que provino de diversas fuerzas progresistas como las ONGs, los colectivos sociales, universidades entre otros, las apuestas de estos sectores tenían como condición el empoderamiento de los diversos actores, en donde existan canales de participación que permitan opinar, disentir, soñar, construir y decidir en todo momento, es decir provocar un cambio en la matriz de poder, así era y es de trascendente la apuesta por la participación en el país (Astorga, 2013:124).

Sin embargo para Astorga el gobierno de Correa ha optado por un ejercicio limitado de “aplaudir” una avalancha de políticas presentadas como hechos consumados que llegan completas, redondas y cerradas, lo que se transforma en un rito formal de socialización que sustituye a la desafiante propuesta de participación inicial.

Para el autor todas estas características son el balance de la proclama “participacionista” en el país, que deja al mismo tiempo una imagen patética del CPCCS, que lo considera como un organismo desubicado, dependiente, burocratizado, gris, en donde el rol principal como impulsor de la participación devino en un obstáculo; en donde el panorama desde la ciudadanía se puede interpretar como una especie de auto censura e inmovilismo que es vigente en varias organizaciones sociales, en donde las voces alternativas “apenas” se escuchan y se puede evidenciar la indiferencia, la falta de iniciativa, y un alto grado de desconfianza y temor.

Frente al punto de vista planteado por Astorga, el debate se generaría en si las diferentes organizaciones sociales que participaron en el proceso constitucional no tenían la importancia, capacidad política o aval moral, o tenían que ser o son otro tipo de organizaciones (las cámaras, los gremios empresariales) los únicos que deben decidir en el país.

Astorga sostiene que desde de la perspectiva de la coyuntura de turno se publicitan las experiencias de participación promovidas por el Estado, en donde los principales grupos adherentes son los funcionalizados desde el poder como los grupos barriales, recintos, colectivos sociales, comités de defensa, que generalmente están presentes en las sabatinas, las inauguraciones, las contramarchas, y celebraciones.

Sin embargo sostiene que se debe reconocer que la propuesta de la participación se encuentra posiciona en la opinión pública, y ha quedado abierto algún tipo de espacio para participar (Astorga, 2013:124,125).

Por otro lado Fernando Carvajal también hace referencia al CPCCS, y sostiene que los diferentes concursos para la designación de autoridades que lleva a cabo este organismo sustentados en la “meritocrácia” y el control ciudadano han sido cuestionados debido al margen de discrecionalidad de las comisiones por la ruptura de los principios éticos en la realización de los mismos.

Para el debate personalmente plantearía, la necesidad de conocer cuál es el grupo social que establece o define que son los principios éticos en el Ecuador, o se puede decir que existe una ética universal.

Otro aspecto que señala Carvajal entorno al rol del CPCCS es que la participación ciudadana es escasa, ya que nadie quiere participar, debido a los procesos de descalificación a quienes han asumido el papel de veedores en distintos concursos, por otro lado están los procesos judiciales seguidos en contra de algunos de estos o simplemente la negación de los recursos y espacios para que funcionen las veedurías, son varias las razones para que los ciudadanos no se animen a participar, sumado los diversos límites a las formas de expresión de las personas, la restricción a la opinión pública, la judicialización de la crítica, la burla y el uso de cadenas “sabatinas” para demostrar contra los que opinan diferente, reduce al mínimo la opinión ciudadana sobre los temas de acción pública (Carvajal, 2013:169).

Por otra parte los procesos de “socialización” asumidos por el régimen para el debate de los proyectos de ley, la dimensión de la consulta previa y su instrumentalización hacen que el debate pierda la posibilidad de aportar y al contrario se convierta a la participación en un mecanismo de legitimación de lo que está “ya definido”.

Finalmente, el autor sostiene que otro aspecto negativo, que no permite que se pueda dar una real participación en el país, tiene que ver de forma directa con la criminalización de la protesta social, la negación del derecho de resistencia, la descalificación a la opinión diversa, y calificación de desestabilizadores a cualquier persona que discrepe sobre la acción pública, aniquila la construcción de ciudadanía y de participación pública en el Ecuador (Carvajal, 2013:170).

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN Y SUS DIVERSOS ENFOQUES

La política pública de participación ciudadana en el Ecuador.

Descripción de la política pública.

La política pública que se desarrolla en esta investigación es la política número uno de las ocho políticas públicas generadas en los últimos años, que corresponde a la política pública de formación de las/os ciudadanas/os, para el ejercicio de los derechos de participación y control social.

Esta política pretende fortalecer, el poder ciudadano, brindar apoyo a las organizaciones sociales para generar espacios de diálogo y construcción de consensos, buscar nuevos liderazgos, y profundizar la democracia en todas las organizaciones reconociendo la diversidad.

La política de participación ciudadana se articula, al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV 2013-2017), en su objetivo 1, que hace referencia a la consolidación del Estado democrático y la construcción del poder popular; al objetivo número 4 fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; y al número 5 construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; también esta política se encuentra articulada al objetivo número 3 del régimen de desarrollo que sostiene, fomentar la participación y el control social con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

El CPCCS brinda diversos servicios para viabilizar esta política de participación ciudadana como:

- Escuelas de formación ciudadana.
- Acompañamiento para la formación de asambleas ciudadanas, asambleas interculturales, asambleas locales y otras formas de organización del poder ciudadano.
- La incorporación en los curriculums de estudios de todos los niveles de educación, la formación sobre participación ciudadana y democracia.

Objetivos.

El objetivo de la política de participación ciudadana, es fomentar y propiciar la intervención de la ciudadanía de manera individual y organizada, en el ciclo de la gestión de lo público, en las diferentes funciones del Estado y niveles de gobierno, a través de diferentes mecanismos de democracia representativa, participativa y comunitaria, fortaleciendo así, la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el sector público, la gestión pública transparente, el pleno ejercicio de los derechos humanos y el buen vivir.

Descripción de la política pública de participación ciudadana a partir de la herramienta del modelo NATO

A continuación se presenta en la tabla número 4, los instrumentos de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador; en la misma se recogen de manera resumida los instrumentos de la política mediante la metodología del modelo NATO.

Tabla 4

Instrumentos de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador.

NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Informe de rendición de cuentas desde el año 2010 al 2013. • Un cuadernillo, elaborado en el año 2012 en donde se encuentran desagregadas las políticas públicas de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia, y lucha contra la corrupción. • Dos historietas, promocionadas en el año 2013; la una denominada “con nosotros la democracia es mejor, jóvenes y participación” y la otra “una aventura extraordinaria, participación ciudadana y control social”. • Un programa para formar a 	<p><i>Normativa nacional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Constitución del Ecuador. • La Ley Orgánica de Participación Ciudadana. • El Código de la Democracia. • La Ley Orgánica del CPCCS. • El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD); (arts.29-304-305) • El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (arts.18-21). <p><i>Normativa Internacional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). • El pacto Internacional de 	<p>Presupuesto nacional destinado al CPCCS en el periodo 2008-2013</p> <p>Año 2008 y 2009: La CCCC (entidad extinta) entre los años 2008 y 2009 recibió un presupuesto de \$1846962,19.</p> <p>Año2010 \$9.546.954,30 Año2011 \$ 22.955.862,00 Año2012 \$ 13.378.324,00 Año 2013 \$ 14.322.667,00</p> <p>En total se ha destinado al CPCCS en estos años el monto de \$ 60.203.807,30</p> <p>El monto que el CPCCS destinó a las variables de la política de participación ciudadana, (promoción de la participación y</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). • La Secretaria técnica de participación ciudadana y control social. • Sub-coordinación de promoción de la participación ciudadana. • Existe una sede del CPCCS en las 24 provincias del Ecuador.

<p>ciudadanos en temas de planificación y presupuestos participativos, generado en el año 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Varios trípticos con información sobre las actividades que realiza y promociona el CPCCS, relacionadas con la participación ciudadana. 	<p>Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Convenio sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952). • El Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1898). • La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008). • La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). 	<p>control social) fueron:</p> <p>Año 2008 y 2009: Periodo en que desaparece la CCCC y surge el CPCCS.</p> <p>Año 2010 proceso de construcción de la política pública de participación.</p> <p>Promoción de la Participación</p> <p>Año2011 \$ 869.680,00 Año2012 \$ 108.548,00 Año 2013 \$ 248.832,00 Total: \$ 1.227.060,00</p> <p>Control social</p> <p>Año 2011 \$ 330.720 Año 2012 \$ 205.134,00 Año 2013 \$ 118.285,00 Total:\$ 654.139,00</p>	
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en el CPCCS.

Nodalidad o información.

La institución a cargo de llevar a cabo esta política pública ha generado diversa información que puede ser resumida de la siguiente manera:

Por un lado se cuenta con un informe de rendición de cuentas desde el año 2010 al 2013, en el que se señalan las diferentes políticas públicas, planes, proyectos y se evalúa el cumplimiento de las diferentes políticas que lleva a cabo la institución, este documento es desagregado en dos categorías, por un lado están los resultados alcanzados y por otro el aporte ciudadano; de forma continua en este documento se presenta el presupuesto institucional caracterizado en el Plan Operativo Anual (POA), la situación presupuestaria, la contratación pública, y el resumen de los contratos del CPCCS, y los aportes ciudadanos; y en la última parte de este documento se incluyen las conclusiones y recomendaciones.

También se elaboró en el año 2012 un cuadernillo en donde se encuentran desagregadas las políticas públicas de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia, y lucha contra la corrupción.

Se generó en el año 2012 un programa para formar a ciudadanos en temas de planificación y presupuestos participativos, el mismo contiene cuatro cuadernillos, uno en el que esta amplia información entorno a los presupuestos participativos, otro en el que consta toda la información a cerca de la planificación, un tercero en torno a la transparencia, un cuarto cuadernillo que se denomina guía de trabajo en el que consta la definición del proceso, los elementos operativos, las técnicas y la metodología para la capacitación e instrumentos para el facilitador.

En el año 2013 se promocionaron dos historietas, la una denominada “con nosotros la democracia es mejor, jóvenes y participación” y la otra “una aventura extraordinaria, participación ciudadana y control social”, las mismas que contando problemas cotidianos intentan generar una cultura participativa en la sociedad, y despertar en los ciudadanos el interés de hacer uso de las diferentes herramientas que brinda el CPCCS para la participación ciudadana y el control social, en pro de mejorar los problemas y servicios de los que hace uso la población en general.

En noviembre del año 2013 se elaboró un cuento denominado que es la democracia, en donde se presenta una historia con la finalidad de que se comprenda de

forma clara este concepto y como en democracia se puede construir un país mejor para todas y todos.

A lo largo de los últimos 8 años desde la creación del CPCCS, este ha generado varios trípticos con información sobre las actividades que realiza y promueve, entre los que se relacionan con la política pública analizada, encontramos los siguientes temas:

- Los servicios que brinda el CPCCS.- de forma detallada se encuentran los servicios que el CPCCS ofrece a la ciudadanía acorde a sus políticas institucionales.
- Los observatorios ciudadanos.- se presenta el concepto de observatorio ciudadano, sus objetivos, quienes lo conforman, sus distintas fases y naturaleza.
- El CPCCS.- se encuentra aquí, un breve marco constitucional, los conceptos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción.
- La participación intercultural.-se presenta el concepto de interculturalidad y derechos colectivos.
- Las asambleas ciudadanas locales.- se muestra el concepto de asamblea local, el proceso de constitución, su organización, sus diferentes funciones y su articulación con otros mecanismos de participación.
- El sistema de participación ciudadana.- se muestra el ciclo de participación, que desde el diagnóstico, la priorización y definición de presupuestos, la gestión participativa y la evaluación.
- Secretaria técnica de participación ciudadana y control social.- consta la estructura de la secretaria, conjuntamente con las diferentes actividades que desarrolla esta secretaria y los procesos participativos que se promueven.
- Presupuestos participativos.- se presentan los conceptos del presupuesto participativo, el uso de este mecanismo, las diversas fases que lo conforman, las autoridades obligadas a implementarlos, las personas que pueden participar en la elaboración de estos y con qué autoridades se trabaja en este mecanismo.
- Los comités de usuarias y usuarios (CUS).- aquí consta el funcionamiento de los CUS, quienes los integran y como se pueden articular a las asambleas ciudadanas.

- Defensorías comunitarias.- concepto de las defensorías comunitarias, las fases del proceso, la naturaleza de las mismas, los ámbitos de acción, su conformación y su respaldo legal.
- Veedurías ciudadanas.- concepto de veeduría, quienes pueden conformarlas, como se conforman, su naturaleza, el tiempo de duración, en donde y sobre que se puede hacer una veeduría, y que apoyo brinda el CPCCS a este mecanismo.

Normativa Nacional e Internacional de la Política Pública

Normativa Nacional

La política pública analizada es parte de la normativa nacional y también de los tratados y normas internacionales que abordan el tema de los derechos y la participación a nivel mundial.

Las principales normas nacionales directamente referidas a la participación ciudadana son: la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código de la Democracia, la Ley Orgánica del CPCCS, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, a continuación se presenta una reseña de los aspectos principales de la normativa de participación ciudadana.

La **Constitución del Ecuador** tiene como carácter central de toda su estructura el enfoque garantista de los derechos, lo cual significa, en principio, que para su aplicación son suficientes los mandatos constitucionales. Los artículos constitucionales relativos a la participación ciudadana en los asuntos públicos, son competentes para su adopción y puesta en práctica en las acciones del sector público; por lo que todos los planes, políticas, programas y proyectos participativos de carácter público, se sustentan en los preceptos de la Constitución del Ecuador que establece en el Título II los derechos que todos los ciudadanos del país tienen independiente de su condición social, cultural, etaria y física; sumado al derecho de participar en la definición y ejecución de las políticas públicas.

En el **Art. 57** se establecen los derechos de participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y montubios para el uso,

administración y conservación de los recursos no renovables en sus tierras, la consulta previa en un plazo razonable, la representación en los organismos oficiales y la consulta legislativa.

El **Art. 61** manda que todas las ecuatorianas y ecuatorianos tienen derechos a elegir y ser elegidos, a participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato de las autoridades, desempeñar funciones públicas y conformar partidos y movimientos políticos.

El **Art. 83** instauro la responsabilidad ciudadana de participación en la vida política, cívica y comunitaria del país de manera honesta y transparente. El **Art.85** fija la garantía constitucional de participación ciudadana en las políticas y servicios públicos en un marco de solidaridad, asegurando la distribución equitativa del presupuesto y la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos.

De su lado, el **Art. 95** profundiza el mandato constitucional de participación en la organización del poder, mediante la complementación de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria, disponiendo que los ciudadanos y ciudadanas, individual y colectivamente, participen de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, 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. Para lo cual el **Art. 96** reconoce a todas las formas de organización de la sociedad como instancias de incidencia en las decisiones y políticas públicas, al igual que en todos los niveles de gobierno y en las entidades privadas que presten servicios públicos.

La participación en los diferentes niveles de gobierno se amplía en el **Art. 100** que manda conformar instancias de participación con autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad para elaborar planes y políticas, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos participativos con transparencia, rendición de cuentas, control social, y organizar audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos, consejos consultivos y demás instancias que promueva la ciudadanía. El **Art. 101** otorga carácter público a las sesiones de los GADs, en las cuales la ciudadanía debe usar la silla vacía.

Asimismo, el **Art. 103** establece la iniciativa popular para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas en cualquier órgano público con competencia normativa. Mientras el **Art. 156** establece el carácter participativo de los consejos nacionales de igualdad en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de género, étnicas, generacionales, interculturales, discapacidades y movilidad humana.

El **Art. 204** ratifica el derecho a la participación del pueblo como primer mandante y fiscalizador del poder público, a través de la Función de Transparencia y Control Social que, en lo pertinente, fomentará y promoverá la participación ciudadana con la formulación de políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción conforme al **Art. 206**, que instituye entre lo más importante que los titulares de las entidades de esta función tendrán como deberes y atribuciones, formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación prevención y lucha contra la corrupción, con este propósito los **Art. 207 y 208** ordenan que el CPCCS promueva e incentive el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, estimule procesos de deliberación pública y propicie la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

En relación con la organización territorial del Estado cabe destacar que en el **Art. 248** se reconocen a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los GADs y en el sistema nacional de planificación; al tiempo que con el **Art. 267** se promueve la organización ciudadana de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales como organizaciones territoriales de base.

A través de los **Art. 275 y 276** se funda el carácter participativo de la planificación para el buen vivir, o *sumak kawsay*, fomentando la participación y control social con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa en todas las fases de la gestión del poder público. El **Art. 278** también confirma el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del *buen vivir*, señalando que corresponde a todas las personas, colectividades y diversas formas organizativas participar en todas las fases y espacios de la gestión pública, así

como de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

El **Art. 279** se refiere específicamente a la planificación participativa del desarrollo, por medio del sistema nacional descentralizado de planificación participativa integrado por el Consejo Nacional de Planificación y los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados. Finalmente, en los diferentes artículos constitucionales referidos a las políticas sectoriales y estratégicas se ratifica el derecho a la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas respectivas.

La **Ley Orgánica de Participación Ciudadana**, norma el ejercicio individual y colectivo de los derechos de participación ciudadana en la toma de decisiones y la deliberación pública en el Estado, en los diferentes niveles de gobierno y en la sociedad para la gestión pública, el seguimiento de políticas y la prestación de servicios públicos, garantizando la intervención ciudadana. La ley sienta las bases operativas de la democracia participativa y el fortalecimiento del poder ciudadano.

Establece doce principios para el ejercicio del derecho de participación ciudadana en las cinco Funciones del Estado y son: igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respecto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo, y solidaridad. Señala tres mecanismos de democracia directa: a) la iniciativa popular normativa que faculta la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa y otros órganos con competencia normativa, b) la reforma constitucional por iniciativa popular con el respaldo de al menos el 8% de la población inscrita en el registro electoral nacional, la consulta popular por el Presidente, los GADs y por iniciativa ciudadana; y c) la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular.

Regula la promoción estatal en la formación ciudadana y difusión de derechos y deberes a través de cuatro mecanismos: campañas informativas, inclusión de contenidos constitucionales en mallas curriculares educativas, formación de redes de educación popular y difusión de la memoria histórica. Norma la participación nacional a través de los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Consejo Nacional de Planificación, y los consejos ciudadanos sectoriales; y a nivel local a través de las asambleas locales, los consejos locales de planificación y los presupuestos participativos. Además, establece

como mecanismos universales de participación ciudadana las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios y los consejos consultivos.

Desde la Función Electoral, el **Código de la Democracia** o Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, en el Capítulo Tercero relativo a las instituciones de democracia directa, señala el procedimiento y los requerimientos necesarios para la puesta en marcha de la enmienda constitucional, la reforma constitucional, la iniciativa normativa, el referéndum y consulta popular, y la revocatoria del mandato a través del CNE.

Desde la Función de Transparencia y Control Social la **Ley Orgánica del CPCCS**, regula la organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la promoción de la participación ciudadana, el estímulo de los procesos de deliberación pública y la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.

En el Capítulo II relativo a la participación ciudadana, norma las atribuciones de promover iniciativas de participación, en ejercicio de derechos y del buen vivir, en el ciclo de la gestión de lo público en las diferentes Funciones del Estado y niveles de gobierno; de proponer a las instancias públicas la adopción de instrumentos para el fomento de la participación ciudadana y la deliberación pública en temas de interés ciudadano; de propiciar y proponer la formación en ciudadanía y la recuperación de la memoria histórica, tradiciones organizativas y experiencias de participación democrática; así como de monitoreo de la gestión participativa de las instituciones del sector público.

Faculta la adopción de incentivos a las iniciativas participativas con modalidades de fondos concursables, impulso al intercambio de experiencias y conocimientos, fomento de archivos de información documental y virtual, y emprendimientos de capacitación a la ciudadanía organizada y no organizada.

En relación con los niveles de gobierno el **COOTAD**, en materia de participación ciudadana norma el ejercicio de las competencias que otorgan personería jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro, en el marco del sistema nacional de organizaciones sociales, especialmente de los gobiernos autónomos descentralizados regionales; y que promueven la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de

obras y calidad de servicios públicos en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales para la consulta sobre estudios, evaluaciones de impacto social, toma de decisiones y vigilancia en temas de recursos naturales.

El COOTAD enfoca la participación ciudadana en la gestión de las intervenciones de desarrollo del territorio, normando que todos los gobiernos autónomos descentralizados planifiquen el desarrollo y ordenamiento territorial con la participación protagónica de la ciudadanía, en conexión con el sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Regula el funcionamiento de los consejos de planificación participativa en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de planes y prioridades estratégicas de desarrollo.

El Capítulo III (Artículo 29), norma la participación ciudadana, individual y colectiva, en la toma de decisiones, planificación y gestión pública de los gobiernos autónomos descentralizados, reconociendo todas las formas de participación ciudadana y ratificando el derecho a la participación con los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria establecidos en la ley, para lo cual los GADs facilitarán la información general y particular generadas en sus instituciones.

Crea el sistema de participación ciudadana (arts.304-305) en cada nivel de gobierno para deliberar sobre las prioridades del desarrollo, participar en el ciclo de planificación y en las propuestas de inversión pública, en la elaboración de presupuestos participativos, definición de políticas públicas, coordinación temática y sectorial, fortalecimiento de la democracia local con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, además de promover la participación y formación ciudadana. El sistema de participación ciudadano se integra con autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad, y designa los representantes ciudadanos a los consejos de planificación.

Además, regula a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y distritales, a través de consejos barriales y parroquiales urbanos que representan a la ciudadanía, velan por el ejercicio de derechos ciudadanos, ejercen control social, apoyan programas de desarrollo social, participan en espacios públicos de planificación y políticas, promueven la integración de los pobladores, su capacitación y el ejercicio de derechos constitucionales. De igual manera norma a las comunas, comunidades y recintos como

unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, en conexión con el sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Finalmente, desde la Función Ejecutiva a través del **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas**, se norma la coordinación de los mecanismos participativos para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa título II (arts.18-21), especialmente la participación ciudadana en la formulación de planes y políticas de nivel nacional, acogiéndolos mecanismos de planificación participativa definidos por los gobiernos autónomos descentralizados. Regula la participación de los cuatro delegados de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Planificación, y de los tres representantes de las instancias de participación en cada uno de los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados. El código, además, norma la participación ciudadana en todas las fases del ciclo de planificación y de elaboración de políticas públicas, en relación con la inversión pública nacional y sub-nacional.

En suma, se trata de seis grandes cuerpos jurídicos que regulan los alcances de la participación ciudadana en la esfera pública en aproximadamente quince ámbitos estatales, no estatales y gubernamentales manifiestamente diferenciados, que cuentan con alrededor de treinta mecanismos públicos de participación ciudadana claramente establecidos, los que en conjunto involucran a las cinco Funciones del Estado (Ejecutiva, legislativa, judicial, ciudadana, y electoral), a los cinco niveles de gobierno y todos los ciclos de planificación, presupuesto y gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial y la prestación de bienes y servicios públicos, en el marco de las orientaciones del buen vivir (COMUNIDEC.2011:45-50).

Normativa Internacional.

Es importante para el análisis de esta política, observar cómo ha trascendido el tema de la garantía de los derechos de participación ciudadana fuera de las fronteras nacionales, siendo un tema de debate dentro de las agendas internacionales reconocido como un problema global que afecta a todos los países, de esta manera a nivel internacional encontramos normativa y documentos que incluyen en general

aspectos diversos de los derechos humanos y en particular el derecho a la participación ciudadana; señalando los más importantes están:

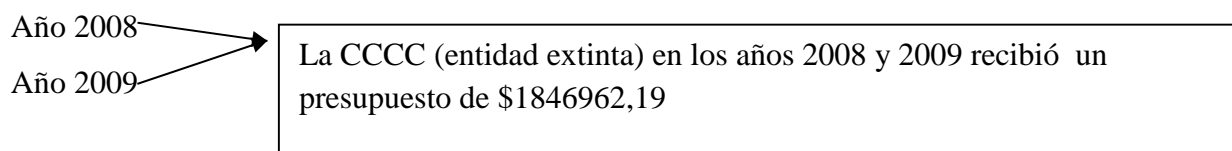
- A) La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que sirvió como base para la creación de dos convenios internacionales de la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los mismos que fueron adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966.
- B) El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el mismo que reconoce los derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía, con respecto a las políticas sectoriales, el artículo 45 de este pacto determina la libertad individual de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa y el derecho a celebrar asambleas.
- C) El Convenio sobre Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en la asamblea general de Naciones Unidas en 1952, y reconoce iguales derechos para mujeres y hombres de participar en la vida pública del país, a ser electas/ os y en general al disfrute de los derechos políticos.
- D) El Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, fue adoptado en la sexta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en 1988, y que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y por tanto la posibilidad de su libre determinación y la participación activa e informada en asuntos de su interés.
- E) La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, adoptada en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el 31 de octubre de 2008, en San Salvador, que establece orientaciones para formular políticas y estrategias; y define acciones e instrumentos para la calidad de la gestión pública, para lograr entidades públicas más eficaces y transparentes y en promover instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de la toma de decisiones.

F) La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, documento adoptado en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Estoril, Portugal, a finales de 2009, la misma que busca crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana en la gestión pública, para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social, según la carta es fundamental garantizar la participación de los pueblos indígenas en América Latina, mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural. Asimismo resulta un compromiso fundamental la presencia del enfoque de género en los procesos de participación ciudadana.

Tesoro.

Recursos destinados a la política.

Los recursos económicos que destinó el Estado al CPCCS fueron de:



Año2010 \$9.546.954.30

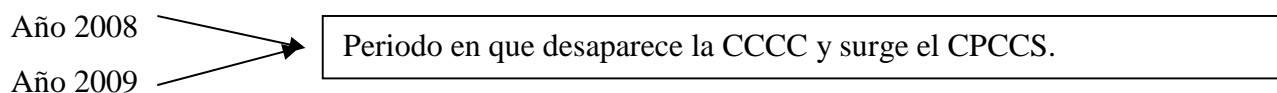
Año2011 \$ 22.955.862,00

Año2012 \$ 13.378.324,00

Año 2013 \$ 14.322.667,00

En total se destinó al CPCCS en estos años el monto de \$ 60.203.807,30.

El monto que el CPCCS destinó a las variables de la política de participación ciudadana, (promoción de la participación y control social) fueron:



Año 2010 proceso de construcción de la política pública de participación.

Promoción de la Participación

Control social

Año 2011 \$ 869.680,00

\$ 330.720

Año 2012 \$ 108.548,00

\$ 205.134,00

Año 2013 \$ 248.832,00

\$ 118.285,00

Tabla 3

Presupuesto de la política pública de participación ciudadana

Periodo	Presupuesto General del Estado destinado al CPCCS	Presupuesto para Promoción de la Participación	Presupuesto para Control Social
2008	La CCCC (entidad extinta) entre los años 2008 y 2009 recibió un presupuesto de \$1846962,19		
2009			
2010	\$ 9.546.954,30	Proceso de construcción de la política pública de participación.	
2011	\$ 22.955.862,00	\$ 869.680,00	\$ 330.720,00
2012	\$ 13.378.324,00	\$ 108.548,00	\$ 205.134,00
2013	\$ 14.322.667,00	\$ 248.832,00	\$ 118.285,00
TOTAL	\$ 60.203.807,30	\$ 1.227.060,00	\$ 654.139,00

Fuente: Elaboración propia con base en el CPCCS.

Organización.

Instituciones que ejecutan la política.

Esta política pública la lleva a cabo el CPCCS, en el que se encuentra la secretaria técnica de participación ciudadana y control social, y dentro de esta la sub-coordinación de promoción de la participación ciudadana, que es la encargada de ejecutar la política pública.

Para una comprensión detallada, dentro del CPCCS el nivel macro está a cargo del pleno del consejo en donde se encuentran las comisiones especializadas, y la presidencia, en un nivel meso está la dirección nacional de auditoría interna y la coordinación general de asesoría jurídica; de forma continua se encuentran la coordinación general de planificación institucional, y la coordinación general de relaciones internacionales, seguida por la coordinación de comunicación social, comunicación participativa y atención ciudadana, que se encuentra ligada con la coordinación general intercultural de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos y montubios, de forma continua se encuentra la secretaria general y en esta misma línea la coordinación general de administración financiera, dentro de esta se encuentran la dirección nacional de gestión administrativa, la dirección nacional de recursos humanos, la dirección nacional de gestión financiera y la dirección nacional de tecnología de la comunicación.

En un nivel micro se encuentra la coordinación técnica, de la que se desprenden dos secretarías: la secretaria técnica de transparencia y lucha contra la corrupción en donde está la dirección nacional de admisión y orientación jurídica, la dirección nacional de transparencia, la dirección nacional de investigación y la dirección nacional de patrocinio; y en la secretaría técnica de participación y control social se encuentran tres direcciones, la dirección nacional de promoción de la participación, la dirección nacional de control social, y la dirección nacional de rendición de cuentas.

Finalmente en este mismo nivel están las delegaciones provinciales que se ubican en las 24 provincias del Ecuador⁶.

⁶Ver gráfico número 2, que corresponde al organigrama de la institución, pg.52

Seguimiento de procesos (process traicing).

En el estudio de caso de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador, que se explica en este capítulo, se está utilizando el primer nivel de seguimiento de procesos mencionado en la parte teórica de la investigación, denominado “probando o comprobando teorías” (Beach & Pedersen, 2013)., puesto que se explicará los resultados de este caso en particular, en donde el objetivo fundamental será responder a la pregunta ¿qué explicación mecanicista representa en este caso el resultado?

Como parte del mecanismo causal cuando se grafica el mismo se pueden diferenciar claramente entre las actividades representadas por (flechas) y las entidades por (cuadros).

Las variables de este caso particular son las siguientes:

Variable dependiente (Y)

La creación de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador.

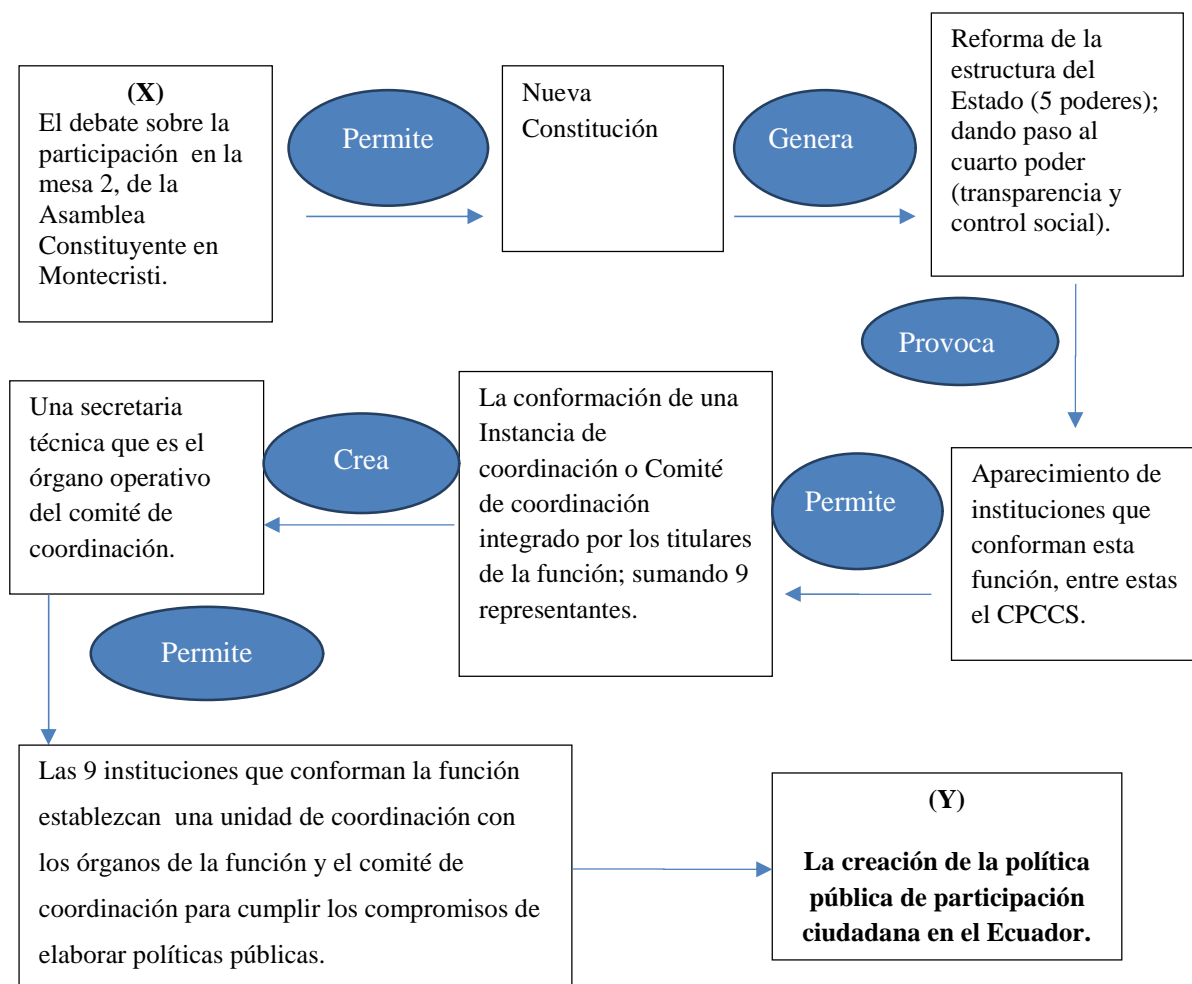
Variable independiente (X)

La Asamblea Constituyente de Montecristi

En el siguiente gráfico número 3, se muestra el mecanismo causal de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador.

Gráfico 3

Mecanismo causal de la política pública de participación ciudadana en el Ecuador.



Fuente: Elaboración propia.

Contexto:

El Ecuador históricamente tenía problemas de diversos tipos, con instituciones públicas que no eran capaces de brindar respuestas viables a las necesidades de la población, y sobre todo no permitían la apertura de espacios de interrelación de la sociedad con el Estado; esta forma caduca y poco democrática de llevar a cabo el poder llegó en un momento a ser inviable y descontextualizada con la realidad; fue de esta manera que en el caso del Ecuador después de atravesar por una crisis política, social y económica, caracterizada por una forma unitaria y jerárquica de llevar el poder con una fuerte ilegitimidad de la política e ingobernabilidad de la sociedad, en donde fue notable la

ausencia de representatividad y una desestructuración de los movimientos sociales y las organizaciones de diferentes sectores, que se encontraban al margen de la actuación del Estado, limitándose su participación a las votaciones en época electoral.

El Ecuador hace unos años estuvo caracterizado por una administración pública “clásica” que se encontraba en crisis, ya que la labor encomendada no se cumplía con éxito y el Estado social se volvió insostenible en varios aspectos (sociales, económicos, políticos y administrativos) (Montúfar,2003), marcado por la ineficiencia y la irresponsabilidad pública de los gobiernos de turno, pero sobre todo por la desconfianza y falta de credibilidad que tenían los ciudadanos en la capacidad directiva de estos.

La conflictividad e incompetencia administrativa se convirtió en el denominador común de los gobiernos de esa época (Bucaram, Mahuad, Gutiérrez, Noboa, Palacio), (Burbano & Jijón, 2007), sumado a los problemas de acción gubernamental que se caracterizaban por tener una democracia representativa, fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, donde las decisiones eran tomadas exclusivamente por el “líder” (Pachano,2010); frente a esta realidad los mandantes necesitaban saber si esta forma de llevar a cabo el poder tenía un futuro sostenible o la mejor opción sería cambiar el rol del gobierno a un sistema más participativo para que el mismo sea viable en la situación actual y mundial.

De esta manera los procesos de participación ciudadana han terminado incidiendo en la gestión pública del Ecuador, ya que la participación de la sociedad en los períodos políticos de la década de los 90 y 2000, se caracterizaba por el uso de formas no convencionales de protesta como el cierre de vías, la paralización de los servicios básicos, salud, educación, protestas de organizaciones sociales, levantamientos indígenas, entre otros, que venían acompañados de represión por parte de la fuerza pública, estas formas de participación que solo denotaban un completo rechazo al modelo neoliberal implantado en esa época, el mismo que desembocó en una profunda crisis y derrocamiento de tres presidentes de la república, una participación que no encontraba herramientas ni mecanismos propicios y útiles para generar cambios radicales en el sistema, sumado a una forma de gestión pública inviable, lo que trajo como resultado una profunda ingobernabilidad y una falta de participación real por parte de la ciudadanía.

En el Ecuador no fue hasta el año 2007 en donde aparece una coyuntura política autodenominada “revolucionaria” de la mano del movimiento Alianza País, con un discursos de izquierda y vinculado fuertemente al sector social, en donde se brinda apertura a la sociedad en general a ser parte de la elaboración de la nueva carta magna en Montecristi, lo paradigmático fue que rompiendo la estructura clásica del Estado de tres poderes se incluyan dos más, el de transparencia y control social y el poder electoral, sobretodo el cuarto poder que permite mecanismos y herramientas útiles para fomentar y fortalecer la participación ciudadana y el control social, sumado a estos cambios se empiezan a poner en práctica la inclusión de la participación ciudadana y el control social como pilares de la gestión y de la búsqueda de alternativas eficientes para los ciudadanos.

Descripción del mecanismo causal.

Con los antecedentes descritos anteriormente surge la propuesta de elaborar una nueva Constitución, ya que la existente de (1998) se consideraba ilegítima por no contar con la aprobación (en las urnas) del pueblo ecuatoriano y se afirmaba que la misma no permitía generar los cambios globales que esta nueva coyuntura política había propuesto y por lo que había ganado con una amplia mayoría en las votaciones; es aquí en donde los actores sociales encuentran una oportunidad, ya que fueron estos representados por (sindicatos, organizaciones, movimientos, ONGs, etc) quienes por varios años pugnaban por espacios democráticos para hacer llegar sus problemas y propuestas a las diferentes agendas públicas; el contexto político ideológico que se evidencio en el año 2008, permitió que se elija una Asamblea Constituyente con el objetivo de elaborar una nueva Constitución en donde se democratizaron los diferentes espacios y se permitió la inclusión de la sociedad civil en las mesas y debates para generar este cuarto poder, sumado a esto, la mesa número dos denominada “Organización, Participación social y ciudadana, y sistemas de representación” que debatía el tema de la participación ciudadana en la asamblea constituyente, la misma estaba conformada por trece asambleístas de varios partidos, pero la mayoría de asambleístas eran del partido de gobierno (8), lo que facilito y permitió la aprobación del tema y por lo tanto la

efectividad de los actores, quienes fueron parte activa de las propuestas para la generación de este poder.

Los actores que fueron parte de este debate se detallan a continuación⁷:

- 1) Movimiento Nacional "Mujeres por la Vida".
- 2) Foro Urbano y el Contrato Social por la Vivienda
- 3) ONGs
- 4) Universidades
- 5) Profesionales
- 6) Cabildo por las Mujeres del Cantón Cuenca
- 7) Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, FENACLE.
- 8) Organizaciones del Movimiento de Mujeres del Ecuador
- 9) Asambleístas que conformaron la mesa No. 2 "Organización, Participación social y ciudadana, y sistemas de representación"⁸:
- 10) AP Benavides Zoila
- 11) AP Carrión María José
- 12) PSP Chávez Holger
- 13) AP Estacio Balerío
- 14) PSP Gómez Héctor
- 15) AP Hernández Virgilio Presidente de la Mesa Constituyente número 2
- 16) AP Morocho Margarita
- 17) AP Núñez Pilar
- 18) RED Ortiz Alfredo
- 19) AP Panta Mercedes
- 20) PRIAN Pavón Edgar
- 21) PSC Rohon César
- 22) AP Zambrano Eduardo
- 23) Fundar Galápagos

⁷ La presente información fue recogida de las actas de la asamblea constituyente en donde constan los actores que fueron parte de la mesa número 2.

⁸ Nombres de los partidos políticos que fueron parte de esta mesa: AP= Alianza País; PSP =Partido Sociedad Patriótica; RED= Partido Ética y Democracia; PSC=Partido Social Cristiano; PRIAN= Partido Renovador Institucional Acción Nacional.

- 24) Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador
CONAJUPARE
- 25) Veeduría de Ciudadanos Independientes
- 26) Cámara de Comercio de Quito
- 27) Parlamento de los pueblos del Ecuador
- 28) Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito
- 29) Confederación de mujeres ecuatorianas por el cambio – CONFEMEC.
- 30) Partido Socialista Frente Amplio
- 31) Fundación de Emprendedores para el desarrollo
- 32) Asociación de Agricultores "Unidos por el Desarrollo"
- 33) Organización Coordinadora de los Derechos Humanos
- 34) Red Fronteriza de Paz, RFP
- 35) Asamblea Permanente de Derechos Humanos, APDH del Ecuador.
- 36) Confederación de organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN).
- 37) Concertación nacional democrática
- 38) La Unidad de Participación Social (UPS)
- 39) Junta de Gobierno Provincial de Tungurahua
- 40) Foro Ecuatoriano de Comunicación

De esta manera, en el año 2008 la nueva Constitución de la República fue aprobada por la mayoría ciudadana mediante referéndum, esta nueva carta magna permitía una reforma en la estructura del Estado que estaba anteriormente conformada por los clásicos tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); a la creación de dos poderes adicionales a estos el cuarto poder del Estado de transparencia y control social y el quinto poder el electoral; a su vez la creación del cuarto poder dio nacimiento a varias instituciones que lo conforman, entre estas el CPCCS, siendo esta una de las nueve instituciones que son parte de este poder en las que están también, la defensoría del pueblo, la Contraloría General del Estado, y las seis súper intendencias, de bancos y seguros, compañías, telecomunicaciones, control del poder del mercado, economía popular y solidaria, y de la información y comunicación.

Esto a su vez permite la conformación de una instancia de coordinación o comité de coordinación el mismo que se encuentra integrado por los titulares de la función; sumando nueve representantes, uno por cada institución; este comité diseña y ejecuta estrategias comunes de políticas públicas en el ámbito de sus competencias, siendo un órgano de articulación y coordinación de la función de transparencia, constituido por un presidente, un vicepresidente y un secretario técnico.

Se crea una secretaria técnica que es el órgano operativo del comité de coordinación esta secretaria posee autonomía administrativa y financiera; el secretario técnico es nombrado para un periodo de 5 años; permitiendo que cada una de las entidades que conforma la función de transparencia y control social establezcan, dentro de su respectiva estructura orgánica de procesos, una unidad de coordinación con los órganos de la función y con el comité de coordinación a fin de dar cumplimiento a los compromisos que cada institución le corresponde de elaborar políticas públicas en sus distintas áreas.

De esta manera lo que respecta al área de participación ciudadana se crea la política pública de participación ciudadana en el país, la misma que fue resultado de un amplio proceso participativo que incluyó talleres regionales, consulta ciudadana, y la participación de servidores públicos de varias funciones del Estado; este documento fue revisado por un equipo y aprobado en el pleno del consejo, para posteriormente ser presentado a la Función de Transparencia y Control Social, en el marco del proceso de planificación de sus políticas.

Análisis de entrevistas a informantes clave.

Entrevistas:

El criterio de selección de entrevistas para la investigación, se basó en escoger a cuatro actores clave en torno al tema de la tesis, pero caracterizados en diferentes áreas, así esta una persona del área académica, una que representa a las organizaciones sociales, un servidor público de la institución que está siendo estudiada, y un representante del poder político; estos actores se encuentran relacionados con el tema de estudio, las entrevistas, fueron realizadas en el caso del actor académico en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, en el caso del

representante de las organizaciones sociales en la sede de la ECUARUNARI en la ciudad de Quito, en el caso del servidor público se realizó en el CPCCS, y en el caso del político en la Asamblea Nacional.

Las entrevistas realizadas a las cuatro personas, determinadas como informantes clave, fueron grabadas, transcritas y analizadas mediante el proceso de codificación⁹.

Toda la información recolectada en las entrevistas, fue transcrita textualmente para luego ser analizada mediante un proceso de codificación en tres etapas: Primero, *la codificación abierta*, en donde establecieron los conceptos básicos en cada una de las respuestas. Segundo, *la codificación de ejes*, que desarrolla categorías y propiedades que nos llevarán a comprender la temática que es tratada. Tercero, *la codificación selectiva*, nos permite concluir con los temas principales; que en la investigación son tres: la participación ciudadana, los derechos, y la institucionalización de la participación ciudadana (Strauss & Corbin, 1998).¹

Las entrevistas realizadas, aportaron información importante, la misma que permitió la construcción adecuada del mecanismo causal y las diferentes etapas del process tracing aplicados en la investigación.

Resultados:

Después de utilizar el proceso de codificación de entrevistas, son tres temas centrales el resultado del análisis:

- A) Participación ciudadana,
- B) Los derechos, y
- C) La institucionalización de la participación ciudadana.

En esta sección se presentan frases exactas que los entrevistados manifestaron en sus intervenciones.

- A) **Participación ciudadana.**-las personas entrevistadas que fueron parte de la investigación conceptualizan la participación ciudadana, como esa capacidad

⁹ Ver Anexo número 6, cuadro de entrevistas a informantes clave pg.106

que tienen las personas para ser parte de la interlocución con el Estado, teniendo presente que los ciudadanos son la base de una democracia.

Entrevistado #1 *Asambleísta*: "...la participación ciudadana, esta es una idea fuerte que siempre está presente en Montecristi y un tercer elemento que también está presente es como de alguna forma también ayudar a tener un Estado mucho más ordenado y ágil".

Entrevistado #1 *Asambleísta*:...“la participación ciudadana, es una característica de la democracia de la Constitución del 2008, por lo tanto tendría que estar presente en los GADs, en las juntas parroquiales, en los municipios, en las provincias, tendría que estar presente en el resto de funciones del Estado, es un elemento transversal en la vida democrática; entonces en Montecristi lo que hay es una nueva idea de democracia, es una perspectiva de democracia distinta”.

Entrevistado #2 Representante del CPCCS:...“para hacer participación ciudadana real en el nuevo contexto histórico en el que vivimos, tenemos que saber cuáles son las herramientas con las que contamos, el marco normativo que nos sustenta etc”.

Entrevistado #2 Representante del CPCCS: ...“una obligación del Estado es incluir estratégicamente la participación ciudadana para generar desarrollo y alcanzar el buen vivir”.

Entrevistado #3 Representante de las organizaciones sociales (ECUARUNARI): ...“ideal hubiese sido que este consejo pueda legislar normas que alienten la participación más activa más dinámica más creativa y re creativa con nuevas formas y actuaciones”

Entrevistado #3 *representante de las organizaciones sociales (ECUARUNARI)*: ...“si este Consejo y la Participación Ciudadana viene del Estado no vamos a tener ninguna ventaja, ningún beneficio por que históricamente el Estado desde que apareció ha sido un Estado regulador, controlador, y lo más grave persecutor, a perseguido al pueblo y en particular al movimiento indígena”

Entrevistado #4 *académico*...“la participación ciudadana en los últimos años está muy disminuida por varias razones, una razón es el agotamiento de la propia

ciudadanía, Ecuador tuvo prácticamente 10 o 20 años de alta participación ciudadana la gente salía a las calles se expresaba, se expresaba a través de sus propias organizaciones, de múltiples formas, lo que los estudiosos de movimientos sociales denominan repertorios de acción colectiva, múltiples repertorios y yo creo que la gente se agoto de tanto participar y como que dijo entrego a alguien esta responsabilidad y me voy a mi casa, y cuando dijeron que se vayan todos era váyanse todos y nos vamos nosotros también”.

B) Los derechos.- para los entrevistados el reconocer en el nuevo marco constitucional el derecho a la participación ciudadana es un logro por el que durante varios años lucharon un gran número de colectivos sociales.

Entrevistado #1 *Asambleísta*:...“constitucionalizar la participación ciudadana es respetar el derecho de participación a los ciudadanos y darle a eso categoría constitucional”.

Entrevistado #1 *Asambleísta*:...“lo más importante es que la ciudadanía pueda contar ahora con el derecho de la participación ciudadana a nivel constitucional, algo que no existía anteriormente y que el Estado haya generado la institucionalidad necesaria para garantizar el ejercicio protagónico de este derecho”.

Entrevistado #1 *Asambleísta*: ...“otro acierto que hemos tenido es poder identificar en el marco normativo de participación ciudadana los espacios más importantes y desarrollarlos fuertemente, como las asambleas ciudadanas, ha sido algo prioritario para nosotros su fortalecimiento y promoción”

Entrevistado #1 *Asambleísta*: ...“poder reivindicar una gran cantidad de procesos de derechos de luchas históricas que están plasmados en la Constitución”

C) La institucionalización de la participación ciudadana.- los entrevistados sostienen que en el Ecuador se ha generado una institucionalización de la participación ciudadana a partir de la creación del CPCCS, ya que en la actualidad la misma se encuentra regulada y determinada por esta institución.

Entrevistado #1 *Asambleísta*: ...“yo lo digo con claridad, porque esta es una mala interpretación de la norma constitucional en ningún momento se busca establecer o se busca institucionalizar la participación ciudadana, mientras más se institucionaliza la

participación ciudadana menos participación ciudadana es, entonces básicamente en el diseño de Montecristi, lo que hay es organizar las funciones las tres funciones, y agrupar más bien todos los mecanismos de control; se abroga ahora el CPCCS como que es la instancia que de alguna forma representa la participación ciudadana eso es una caricatura de participación ciudadana, eso está lejos del espíritu de Montecristi”.

Entrevistado #1 *Asambleísta*:...“en los constituyentes de Montecristi nunca, jamás en la idea se nos ocurrió pensar que toda la participación ciudadana puede encontrarse o concentrarse en una función o en un consejo, yo ahora puedo decir porque creo que puedo decirlo con claridad que no me equivoque cuando hace varios años siete años en un taller que me invito el CPCCS, les dije cuidado pretendan ser ustedes los que desarrollan la participación ciudadana en el Ecuador ustedes son una oficinita”

Entrevistado #1 *Asambleísta*: ...“yo diría que lamentablemente enterraron la idea que existía sobre la participación ciudadana, enterraron el momento que ellos pensaron que eran los que estaban llamados hacer la participación ciudadana enterraron el concepto que existía”

Entrevistado #1 *Asambleísta*:... “ellos no son los llamados a desatar la participación ciudadana porque eso sería confiscar ese derecho a la ciudadanía”

Entrevistado #4 *académico*:...“se crea un organismo que en definitiva constituye la estatización de la participación, la participación tiene ser espontánea y autónoma de ninguna manera puede ser una función del Estado o un organismo estatal”.

Entrevistado #4 *académico*:...“no puede haber participación ciudadana autónoma manejando desde el Estado, ósea a que gobierno se le va a ocurrir impulsar participación que le puede afectar a él”

Los datos y resultados presentados en la investigación se pueden considerar de validez absoluta, puesto que han sido resultado de un proceso de utilización de una de las técnicas del método cualitativo como son las entrevistas, teniendo como consecuencia la saturación de los datos.

Después de analizar lo manifestado por los entrevistados, pretendo responder con estos insumos a la pregunta planteada para esta investigación: ¿Cómo la institucionalización de la política de participación ciudadana, a través del CPCCS, se constituye en un instrumento para la consolidación del ejercicio de la democracia en el país?, así puedo decir que la institucionalización de la participación ciudadana a través

del CPCCS no se ha constituido como un elemento para la consolidación de la democracia en el país, puesto que la institución rectora de la participación en el país no goza de autonomía, ya que gran parte de los miembros de esta institución tienen una alta relación con el ejecutivo lo que empeora el panorama democrático en el país, ya que se responde a intereses superiores que no son precisamente los de la ciudadanía; por otra parte al institucionalizar la participación se delimitó la misma ya que se encasillo a la ciudadanía a participar de acuerdo a los mecanismos que promociona esta institución (veedurías, observatorios, asambleas, silla vacía entre otros).

Finalmente la institucionalización de la participación mediante esta nueva institución lo que ha generado es un menor interés e involucramiento ciudadano, ya que el participar mediante este formato significa grandes trabas burocráticas y pocos resultados o acciones concretas después de procesos de participación largos, en donde el acceso a la información es difícil, los servidores públicos no se están bien informados y ven como negativo cualquier tipo de control social, y las personas que participan tienen un nivel alto de responsabilidad civil y penal en algunos casos, lo que no es un incentivo ciudadano para participar de una manera más activa en la vida pública y política del Ecuador; dejando muy lejos el sueño de la Constitución de Montecristi, de lograr en el país una democracia participativa.

CONCLUSIONES

En el Ecuador hace unos años la democracia formal en crisis no dejaba espacio para la participación, fue así que desde la sociedad civil se desarrollo e impulsó participación ciudadana en los años noventa, este proceso de varios años se recupera en la Constitución del 2008; Es así que durante estos últimos años sin duda el país ha sido parte de un cambio de modelo de Estado (Estado Constitucional de derechos).

Parte de esos cambios que empezaron hace unos años, surge el cuarto poder del Estado, que sin duda fue importante desde su nacimiento en Montecristi, ya que fue parte de un sin número de debates y sobre todo el involucramiento de sectores de toda la sociedad. Los diversos conglomerados sociales fueron parte vital de este proceso de surgimiento de este nuevo poder del Estado y fue clave para que este sea legitimado por la sociedad que en ese momento había perdido la confianza y credibilidad en el sistema político en general, que se encontraba anteriormente hermetizado; Sin embargo, este poder nace con un ambiente y bajo una coyuntura “ideal”. Constituyéndose de esta manera un cambio en el nuevo modelo político de Estado de derechos proclamado en la Constitución de Montecristi, en donde la participación ciudadana se constituye en una expresión del garantismo al ser un medio del que disponen los ciudadanos para hacer efectivos los derechos constitucionales.

Pero al mismo tiempo con un sin número de expectativas, ya que era una institución que representaría el sentir de los ciudadanos y por lo tanto se convertiría en el vínculo directo entre el Estado y la sociedad, en donde la prioridad era el respeto a los derechos de los ciudadanos y sobretodo la necesidad de una democracia participativa, en donde ciudadanos y gobierno cooperen en pro de lograr una adecuada comunicación y solución de los diferentes problemas que surgen de la vida en sociedad.

En la práctica durante estos años se empezó a evidenciar; sus fracturas y desencantos , por el desafío grande que tenía la institución al tener a su cargo dos pilares importantes en la vida democrática de un país como son la participación ciudadana y el control social; Un problema evidente ha sido el proceso de institucionalización de la participación ciudadana por medio del CPCCS, que no ha permitido constituirse como un mecanismo de la transformación del sistema político que le corresponde al nuevo Estado de derechos en el país; Esto no permite una real consolidación del ejercicio

democrático en el Ecuador, ya que lo que se ha generado por un lado es la limitación de la participación ciudadana, se encasilló este derecho en varios mecanismos y herramientas que brinda esta institución para que los ciudadanos / as que desean hacer uso de su derecho a participar lo hagan; así están por ejemplo, las veedurías, los observatorios, la silla vacía, las asambleas, entre otras.

De alguna forma se intentó ordenar la participación en el país al poner ciertos mecanismos y para cada uno de estos procesos para su ejecución por parte de los ciudadanos pero con el paso de estos años el resultado ha sido la delimitación de este derecho, es decir la participación no se despliega desde la sociedad civil y al estar institucionalizada es imposible su desarrollo.

En el caso de la política de participación ciudadana, al analizar la misma mediante la metodología del modelo NATO se pudo constatar, que los instrumentos trabajan bajo un mismo concepto ideológico que van direccionados hacia el tema de la participación ciudadana. Por lo menos en Ecuador hay una conciencia de que las políticas de participación ciudadana no tienen los resultados, esperados, con los que la institución fue inicialmente creada.

Sin embargo, al analizar de manera detallada los instrumentos de esta política se puede verificar que en nodalidad existe amplia información, esto se debe a que es una política de participación, existen varios documentos e informes en torno al tema.

En el caso de autoridad existe un gran número de normativa nacional emitida los últimos años, relacionada con otra institución pública creada en el mismo año, lo que parece excesivo para una institución que nació en el año 2008; es decir un círculo vicioso entorno a la generación normativa en un sistema que no permite superar los vacíos existentes y tampoco ha demostrado ser la solución a los problemas internos de la institución, sino que han generado el efecto contrario al convertirse en trabas al momento de poner en práctica la amplia normativa generada en este tiempo.

En el tesoro, los recursos destinados a esta política varían entre los diferentes años, desde la desaparición de la CCCC y la creación de la nueva institución el CPCCS, no es hasta el año 2010 que se destinan recursos direccionados a la política de participación mediante dos rubros, promoción de la participación y control social.

Con respecto a la organización es el CPCCS, la institución rectora de la política nacional sin embargo a nivel meso es la Secretaría de Promoción de la Participación mediante una sub coordinación de la participación en donde se ejecuta la política, pero a nivel nacional en las sedes provinciales el escaso personal (tres servidores públicos), el presupuesto y sus funciones no permiten que la política llegue a todas las provincias del país.

Después de llevar a cabo esta investigación se puede concluir, que ha existido por parte del Estado la iniciativa de la creación de un nuevo poder que represente a los ciudadanos y genere otro tipo de democracia más participativa, pero al institucionalizar la única herramienta que tienen los ciudadanos dentro de un sistema democrático para ser parte más activa de la política del país, se han creado conflictos dentro de las organizaciones sociales que prefieren no participar; A mediano plazo, mientras termine el mandato del presidente Rafael Correa, con lo desgastada que se encuentra la institución el mayor problema sería que el país vuelva a ser escenario de una participación no convencional, como hace unos años en donde las personas no creían en la institucionalidad y por lo tanto salían a las calles a protestar y paralizar al país, mediante paros y huelgas; lo que traería como resultado un nuevo escenario político devastador para el Ecuador, acompañado de inestabilidad, manipulación, y una nueva crisis social; que hoy en día parece ser el camino que ha decidido optar la sociedad, los movimientos indígenas, los trabajadores, estudiantes, y demás conglomerados sociales que no quieren dialogar con el gobierno ni llegar acuerdos sino simplemente mostrar su descontento en las calles.

Si este fuera el resultado que tendría que afrontar el país en los siguientes meses, queda claro que este nuevo poder ciudadano en esencia “perfecto”, empezó a mostrar sus grandes errores al no ser el vínculo adecuado para un diálogo directo entre la sociedad y el Estado. No se logró consolidar una democracia participativa en donde la participación ciudadana llegara a establecer acuerdos con las diferentes instancias del Estado y se solucionen problemas de la sociedad. Al parecer los ciudadanos agotaron esta instancia o no confiaron en la misma y se tiene como resultado una efervescencia ciudadana dispuesta a salir a las calles a demostrar su descontento con el sistema, por la cooptación instrumental de la participación y por la débil democracia que existe en el país.

El proceso de institucionalización de la participación ciudadana nos permite reflexionar sobre los cambios que se deben realizar para lograr un país en donde se priorice la democracia participativa y se cumpla con todo lo redactado en la Constitución de Montecristi en la cual los derechos se conviertan en la senda en donde transiten los ciudadanos para lograr en buen vivir de todos y todas.

Finalmente, estamos bajo un esquema de gobernanza jerárquica, en donde el gobierno central es el actor que direcciona el proceso, y en el país se paso de tener una “esperanza ” de horizontalizar la gobernanza, iniciativa presente en la Asamblea Constituyente, al actual esquema de gobernar que finalmente ha desvirtuado la propuesta inicial.

Frente a esta realidad que vive el Ecuador y al ser un tema relativamente nuevo, mi recomendación para futuras investigaciones sería realizar una investigación que pueda ser la secuencia de esta, en donde de los mecanismos de participación brindados por el CPCCS se analice qué porcentaje de personas accede ellos y cuáles han sido los resultados que se han generado; de este modo se podrá conocer de manera profunda y de forma cuantitativa la eficiencia de este consejo y sus limitaciones, es decir evaluar el fomento o no de la participación ciudadana y el control social en el Ecuador.

Otra investigación que se podría realizar sería entorno a la comparación de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que existan en dos o tres países de América Latina, para conocer cuál es la realidad en los países de la región entorno al cambio de modelo de democracia y así contar con una visión macro del tema.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo Económico de Cultura.
- Aguilar, Luis (2009). *El Futuro de la gestión pública y la gobernanza*. Cartagena: Fondo Económico de Cultura.
- Alcántara, Manuel (2004). *Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y de cambio*. México: Fondo de cultura económica.
- Alguacil, Julio (2005). “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. *Revista POLIS* 22, <http://polis.revues.org/5614> (visitada mayo18, 2015)
- Astorga, Alfredo (2013). *Seguir en espera o tomar la iniciativa*. Quito: AECID-OEI
- Ávila, Ramiro (2008). *Constitución del 2008 en el contexto Andino*. Quito: Ministerio de Justicia y derechos humanos.
- Baño, Rodrigo (1998). “Participación ciudadana: elementos conceptuales”. Disponible en dirección electrónica <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41606.pdf>, visitada en agosto 22, 2014.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Estados Unidos: University of Michigan Press.
- Bobbio, Norberto (2008). *El futuro de la democracia*. Mexico: Fondo de cultura económica.
- Camacho, Gloria y Lothar Rast (2008). *Buenas prácticas de participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Quito: CEPLAES.
- Cantos, Alejandra (2000). “La Comisión de Control Cívico de la Corrupción”. *Revista probidad* 15, <http://www.revistaprobidad.info/009/art16.html>(visitada en julio, 18 de 2014)
- Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (2005). *Garantismo, estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*. Madrid: Trotta.
- Carpio, Patricio (2011). “El Buen Vivir: más allá del desarrollo”. Ponencia presentada en I Cumbre de Regiones del Mundo sobre Seguridad Alimentaria, octubre 10-11-12 en Medellín, Colombia.
- Carvajal, Fernando (2013). *Participación y democracia*. Quito: AECID-OEI.
- Chevalier, Jacques (2011). *El Estado posmoderno*. Colombia: Departamento de Publicaciones, Universidad Externado de Colombia.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2001). *Sociedad Civil y teoría política*. México: Fondo de cultura económica.
- COMUNIDEC, fundación de desarrollo consultores (2011). Propuesta conceptual y metodológica y mecanismos de participación ciudadana en el país. Disponible en <http://es.slideshare.net/angelfeijoo1/documento-de-politicas-pblicas-de-participacin>, visitado junio 10, del 2014.
- Ferrajoli, Luigi (2002). *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Ferrajoli, Luigi (2006). *Garantismo una discusión sobre el derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, Luigi (2009). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

- Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica: una teoría de la gobernanza energética*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Grijalva, Agustín (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador – Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Hood, Christopher (2007). *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades Governance*. Estados Unidos.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2007). *Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements"*. Policy and Society.
- Howlett, Michael (2009). *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design*. Political Sciences.
- Kay, Adrian y Philip Baker (2015). "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature". *The Policy Studies Journal*, 43 (1): 1-21.
- Kooiman, Jan (2005). *Gobernar en gobernanza*. Catalunya: Alianza.
- Machado, Decio (2012). "¿Una nueva etapa de los movimientos sociales en el Ecuador?" *La Tendencia 13*, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05108/tendencia-13.pdf> (visitada en septiembre 6 del 2014)
- Mayntz, Renate (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Caracas: nueva sociedad.
- Montúfar, Cesar (2004). *Gobernabilidad y participación*. Quito: Fondo editorial Letras.
- Olivo, Cielito (2013). "El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la comisión anticorrupción del Ecuador: 1997-2008". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Ortiz, Santiago (2003). *Cotacachi una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ortiz, Santiago (2011). *Propuesta conceptual y metodológica para la implementación de mecanismos de control social*. Quito: CPCCS.
- Pachano, Simón (2010). *Democracia representativa mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pallasco, María (2013). *El discurso "de la participación ciudadana" en los hechos*. Quito: AECID-OEI
- Peters, Guy y Jean Pierre (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?* Catalunya: Alianza.
- Pisarello, Gerardo (2002). *Estado de Derecho y Crisis de la Soberanía*. México: Siglo XXI.
- Roth, André. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas Públicas*. Bogotá: Universidad nacional de Colombia.
- Sahuí, Alejandro (2009). *Gobernanza y Sociedad civil. Retos democráticos*. México: Coyoacán.
- Saltos, Napoleón (1999). *Ética y corrupción: Estudios de caso*. Ecuador. Ecuador: Silva.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (2nd ed)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Turégano, Isabel (2010). *Justicia global: los límites del constitucionalismo*. Lima: Palestra.
- Velazco, Margarita (2010). *Construyendo la democracia: veeduría ciudadana nuevas formas de la participación*. Quito: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA)

Ziccardi, Alicia (2008). *La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos*. México: Innovación local en América Latina.

DOCUMENTOS

- Constitución Política de la República del Ecuador 2008.
- La Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Ley orgánica del CPCCS
- Reglamento general de veedurías
- Reglamento de fondos concursables
- Reglamento de denuncias y pedidos
- Reglamento de la función de transparencia y control social
- Informes de rendición de cuentas del CPCCS de los años 2010 al 2013
- Código de la Democracia.
- El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).
- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Actas de la Asamblea Constituyente de Montecristi, correspondiente a la mesa número dos "Organización, Participación social y ciudadana, y sistemas de representación".

ENTREVISTAS

Virgilio Hernández Asambleísta por Alianza País, (presidente de la mesa número 2 de Montecristi), abril 30 de 2015

Carlos Pérez Guartambel Presidente de la Confederación Kichwa del Ecuador ECUARUNARI abril 29 del 2015

Simón Pachano Coordinador del departamento de estudios políticos de FLACSO Ecuador abril 22 del 2015

Yitzak Espinel Sub- Coordinador Nacional de promoción de la participación ciudadana en el CPCCS abril 24 del 2015

ANEXOS

Anexo 1

Nivel uno de instrumentos para el diseño de políticas.

Modos de gobernanza	Objetivo general del gobierno	Preferencia aplicación
Gobernanza legal	Legitimidad y cumplimiento a través de la promoción de la ley y el orden en la vida social.	Sistema legal: la legislación, la ley, normas y reglamentos.
Gobernanza corporativa	Control y tasas equilibradas de desarrollo socio económico a través de la gestión de las principales organizaciones y actores sociales.	Sistema de Estado: los planes y nivel de negociación macro.
Gobernanza de mercado	Recursos de la gobernanza del mercado/ eficiencia y control de costes a través de la promoción de pequeñas y medianas empresas, así como de la competencia.	Subastas, contratos, subvenciones, impuestos, incentivos y sanciones.
Gobernanza de la red	La cooptación de la disidencia y la auto-organización. Actores sociales a través de la promoción la actividad de la organización inter-agente	Colaboración y actividad asociativa voluntaria y la prestación de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett, 2009:5

Anexo 2

Nivel dos de instrumentos para el diseño de políticas.

	Recursos del gobierno			
	Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantivos	Asesoramiento Entrenamiento Informes Educación Encuestas Publicidad	Licencias Tasa d usuarios Regulación Auto regulación Vales de cuotas	Subvenciones Donaciones Prestamos Impuestos Gastos Programa de financiación	Las burocracias Las empresas públicas Organizaciones financiadas por el gobierno pero independientes (quangos)
Procedimentales	Información de supresión (la censura). Liberación información (acceso a la información)	La creación del grupo consultivo. Grupo de interés o de partido prohibiciones. Denegación de acceso.	La financiación de grupos e interés. Financiación d la compañía. La negación de la financiación	Administrativo re organización. Retraso administrativo y ofuscación.

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett, 2009: 10

Anexo 3

Nivel tres de instrumentos para el diseño de políticas.

- 1) la intensidad de Administración, incluyendo los costos administrativos y la simplicidad operativa y su capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes
- (2) Establecimiento de metas, incluyendo la precisión y la selectividad entre los grupos y actores de la política y el efecto sobre los puntos o etapas en los procesos de producción y de política
- (3) El riesgo político, incluyendo la naturaleza de la ayuda y de la oposición para su uso, la visibilidad pública, y las posibilidades de fracaso
- (4) Las limitaciones de la actividad del Estado, incluidas las dificultades con coerción y principios ideológicos que limitan la actividad del gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett, 2009: 11.

Anexo 4.

Tres tipos de seguimiento de procesos, tres variantes, sus sinónimos y usos.

Variante (sinónimos)	Descripción / Key	Preguntas cuándo usar
Case-centric narrativa detallada Históricamente específica	Un relato detallado que explica cómo un determinado resultado o conjunto de eventos se produjo ¿Qué explicación mecanicista representa el resultado?	Para explicar los resultados en un caso particular Desarrollar un conjunto de datos para la toma de pruebas para la inferencia causal
Pruebas de Teoría Teoría orientado causal analítica explicación	Para probar derivado deductivamente teorías y la causalidad mecanismos que se hipotetizar. Es el mecanismo causal presente o ausente Si está presente, lo hace funcionar como hipótesis.	Cuando una teoría se deduce de la literatura existente y la intención es para probar si un mecanismo causal planteado la hipótesis de que por teoría es presente o ausente en un determinado caso
Construyendo teoría multivariante hipótesis y generalizadora	Para generar inductivamente nueva teoría mediante la identificación ocasional mecanismos de la evidencia empírica de un caso particular ¿Cuál es el mecanismo causal entre X e Y?	Cuando la intención es utilizar evidencia empírica para desarrollar una explicación teórica y generalizar causal mecanismos de un particular, caso.

Fuente: Elaboración propia con base en BEACH y Pedersen (2013), George y Bennett (2005) y Hall (2006)

Anexo 5

Mecanismos de participación ciudadana.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
MECANISMOS	LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
Audiencias públicas	<p>Art. 74.- Convocatoria a audiencias públicas.- La solicitud de audiencia pública deberá ser atendida por la autoridad correspondiente, a petición de la ciudadanía o de las organizaciones sociales interesadas en temas concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenezcan.</p> <p>La ciudadanía podrá solicitar audiencia pública a las autoridades, a fin de:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública;2. Presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y3. Debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.
Veedurías ciudadanas	<p>Art. 78.- Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por la ley de participación ciudadana y por el Reglamento General de Veedurías.</p> <p>art. 15.- Requisitos para ser veedor/a.- Para ser veedor/a ciudadano/a se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none">a. Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,b. En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría. <p>Art. 8.- Procedimiento para la conformación de veedurías.- El procedimiento para la conformación de la veeduría por iniciativa ciudadana en forma colectiva o por iniciativa de las organizaciones de la sociedad, será el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none">a. Inscripción.- Los/las ciudadanos/as llenarán el formulario de inscripción elaborado para el efecto por la Dirección Nacional de Control Social y que se encontrará en la página web o en las oficinas del CPCCS, sus delegaciones provinciales y delegaciones temporales en el exterior y lo entregará con los documentos de respaldo.

	<p>b. Difusión.- El CPCCS difundirá la conformación de la veeduría y los informes finales presentados al Pleno, por la página web y los medios que considere adecuados en su ámbito de influencia, con el fin de poner en conocimiento de la ciudadanía.</p> <p>c. Registro.- La Dirección Nacional de Control Social, dentro del término de cinco días, verificará el cumplimiento de los requisitos determinados en el formulario y procederá a registrarla para que pueda realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación respectivos.</p> <p>d. Capacitación.- Los/las veedores/as recibirán capacitación e información de acuerdo al objeto de la veeduría, dentro del término de diez días contados a partir del registro.</p> <p>e. Acreditación.- El CPCCS a través de la Dirección Nacional de Control Social procederá a la entrega de credenciales a las y los veedores ciudadanos, una vez concluida la capacitación.</p>
Asambleas ciudadanas	<p>Art 65 Estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno. La máxima autoridad de cada nivel de gobierno será responsable de la convocatoria que deberá ser plural e incluir a los diferentes pueblos, nacionalidades y sectores sociales, con equidad de género y generacional. Las delegadas y delegados de la sociedad, en el ámbito territorial respectivo, serán designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales.</p>
Cabildos populares	<p>Art 76 La convocatoria debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. La ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema y tendrá, únicamente, carácter consultivo.</p>
Silla vacía	<p>Art. 77La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto.</p> <p>El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer</p>

	uso del derecho a participar en la silla vacía, en el cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.
Observatorios	Art 79 Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia con base en la ley orgánica de participación ciudadana.

Anexo 6

Cuadro de entrevistas a informantes clave

ÁREA	ACTOR CLAVE	PREGUNTAS
Político	Asambleísta por Alianza País Virgilio Hernández (presidente de la mesa #2 de Montecristi)	<ol style="list-style-type: none"> 1.- ¿Cómo surge en la Asamblea Constituyente la necesidad de generar un cuarto poder del Estado? 2.- En la última década la participación ciudadana en realidad ha decaído, aun cuando existen espacios para su expresión. ¿Creé que la institucionalización de la participación ciudadana en el CPCCS, al “oficializar” la misma, sea un factor para ese decaimiento? 3.- ¿Este nuevo poder en la práctica garantiza la democracia participativa, por qué y cómo? 4.- ¿Cómo hacer del cuarto poder un espacio que fomente la participación ciudadana autónoma, deliberativa y con capacidad de control social?
CPCCS	Sub- Coordinador Nacional de promoción de la participación ciudadana en el CPCCS Yitzak Espinel.	<ol style="list-style-type: none"> 1.- ¿Cómo el CPCCS ha sido un mecanismo para fortalecer la democracia participativa en el Ecuador? 2.- ¿Cómo evalúa la política pública de participación que ha generado el CPCCS en los últimos años? 3.- ¿Cuáles son los aciertos y desaciertos del CPCCS vigente en el país en los últimos años? 4.- ¿Por qué cree que la participación ciudadana ha disminuido en el país?
Organizaciones sociales	Presidente de la ECUARUNARI Carlos Pérez Guartambel	<ol style="list-style-type: none"> 1.- ¿Cómo ven las organizaciones sociales la participación ciudadana en el Ecuador? 2.- ¿Se sienten representados e identificados con el CPCCS, por qué? 3.- ¿Es el CPCCS la institución que ha logrado garantizar el derecho a la participación ciudadana en el país? 4.- ¿Por qué cree que la participación ciudadana ha disminuido en el país?
Académico	Coordinador del departamento de estudios políticos de FLACSO Ecuador. Simón Pachano	<ol style="list-style-type: none"> 1.- ¿Cómo ve la generación del 4to poder y la incidencia en el sistema político? 2.- ¿Considera que el CPCCS es una institución que debería fortalecerse o desaparecer porque? 3.- ¿Cuál sería su evaluación frente a la institucionalización de la participación en los últimos años en el Ecuador? 4.- ¿Como hacer del cuarto poder un espacio que fomente la Participación ciudadana autónoma, deliberativa y con capacidad de control social?

Fuente: Elaboración propia.