

margen N° 74 - setiembre 2014

Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador

Por Carmita Leonor Álvarez Santana

Carmita Leonor Álvarez Santana. Licenciada en Trabajo Social, Máster en Desarrollo Local y Economía Social, y en Gerencia y Liderazgo Educacional. Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, ULEAM. Decana de la Facultad de Trabajo Social de la ULEAM. Presidenta de la Asociación Nacional de Unidades Académicas de Trabajo Social del Ecuador

La Participación Ciudadana en la Constitución del Ecuador

Dentro de los regímenes políticos existentes, la democracia es el único régimen que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al régimen democrático en un valor en sí mismo, pues persigue la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad. La responsabilidad de los gestores públicos, es el de responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas, pero, además tienen la obligación de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

La democracia como régimen político, aboga por el diálogo, lograr consensos, mejorar los nexos de comunicación entre las diferentes instancias locales, nacionales y regionales y sus actores para la generación de espacios públicos de debate, de propuesta, de fiscalización son algunas de sus formas de articulación para que la toma de decisiones exprese los deseos de la ciudadanía y se eviten conflictos y viabilizar la coexistencia entre los diversos grupos sociales dentro de un marco de intercambio democrático cuya intención es la mejorar las condiciones de gobernabilidad local y permitir promover el desarrollo humano.

La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza.

Siguiendo la Agenda de Gobernabilidad Local para América Latina y citando a Carlos Hugo Molina, *“gobernabilidad es legalidad, legitimidad, eficacia y participación, todas a la vez y no solo una de ellas”*. Asimismo, Joan Prats define a la gobernabilidad como *“la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”*.

Podríamos decir entonces que gobernabilidad y legitimidad se entrelazan en la actividad de los regímenes democráticos a través de la representación y participación, mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos políticos y el establecimiento de políticas públicas.

Conductos todos en los que resulta indispensable, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación de los ciudadanos

La participación ciudadana es un proceso que modifica las relaciones de poder y permite la generación de una conciencia crítica y propositiva. Para más precisión, podemos decir que:

“Participación Ciudadana es un proceso continuo en el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.”

En este sentido, es esencial la participación ciudadana: de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Es por ello que se puede afirmar que la participación ciudadana no sólo radica en el ejercicio del voto, sino que es un proceso de desarrollo político continuo, que implica madurez y responsabilidad de parte de los actores civiles y políticos y de las instituciones y organizaciones de las cuales forman parte. Por tanto, la participación ciudadana es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia.

Dentro de este marco el Ecuador estrena desde el 2008 un nuevo marco jurídico que tiene su sustento en la Constitución, que posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los objetivos del “Buen Vivir -1-” y de garantía de derechos, que se sustentan en los principios de participación ciudadana.

Según la Carta Magna, la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación en la sociedad. Para ello, la planificación participativa, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar el “Buen Vivir”. En este modelo de desarrollo del Ecuador, los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos. Al ser entonces la participación ciudadana uno de los elementos constitutivos de la vida democrática, supone la activa inclusión de los diversas expresiones ciudadanas en la vida pública, constituyendo así uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, al garantizar el acceso a la participación pública y Política.

La planificación participativa, se inserta dentro del nuevo modelo de desarrollo que parte del Buen Vivir, como paradigma o nuevo pacto social al cual el país apuesta como base de las acciones de sus políticas públicas. Lo que busca Ecuador, a través de su nuevo sistema económico denominado economía “social y solidaria” -2-, es: *“...construir un país territorialmente equipotente, equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios y acceso a recursos productivos, mismo que solo será posible a partir de una optimización de las inversiones y reformas político-administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como el impulso a la economía solidaria”* (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009:58).

Para articular una verdadera planificación y evaluación de la gestión pública, la Constitución establece que: *“El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de Gobierno, con participación ciudadana....”* (Constitución República Ecuador, 2008: Art. 279)

Es de esperar que en esta nueva vinculación Estado-Sociedad, planteada por la Constitución, que tiene como uno de sus ejes la participación ciudadana, se vea plasmada en la planificación del país con los aportes de ciudadanos y ciudadanas de los colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatoriana y montubia, y demás formas de organización lícita, en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre el Estado y la sociedad.

La participación ciudadana, como uno de los elementos constitutivos de la vida democrática, supone la activa inclusión de las diversas expresiones ciudadanas en la vida pública, constituyendo uno de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV 20013-2017): «Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular» (PNBV, 20013: 86, Objetivo 1).

La participación ciudadana es considerada en el Ecuador como un derecho, una garantía y un principio. Reconoce a todos los ecuatorianos y ecuatorianas como ciudadanos que gozan de «derechos» (Art. 6), y consagra a la participación de la ciudadanía como un «principio fundamental», al reconocer que la soberanía radica en el pueblo y su voluntad «se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución» (Art. 1).

Los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, podrán ser ejercidos, promovidos y exigidos ante las autoridades competentes, que garantizarán su cumplimiento (Art. 10 y 11). Se reconocen los derechos a participar en asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normativa, a ser consultados, revocar el mandato, fiscalizar los actos del poder público, entre otros (Art. 61).

Se obliga a normar los derechos que están en la Constitución. Y el Estado deberá garantizar («garantías constitucionales») la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos (Art. 85). Para la Constitución, la participación ciudadana se consagra como un principio fundamental de la democracia.

El principio de participación reconoce a los ciudadanos y ciudadanas (Art. 95) a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, control social, en la planificación y gestión de todo el ciclo de la política pública.

El principio de participación ciudadana, entre otros, que sustentará la gestión de los niveles de Gobierno, establecido en el Art. 238 de la Constitución, se hace efectivo a través de los mecanismos de la democracia (Art. 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana).

Como vemos, el Ecuador es rico dentro de un marco jurídico que sustenta la planificación y evaluación de políticas pública, sin embargo para lograr una verdadera participación ciudadana es importante analizar varios factores, que coadyuvan a lograr el cambio social, mismo que debe llevarse simultáneamente con una creciente y verdadera participación ciudadana en las decisiones relevantes para la colectividad y la profundización de la democracia.

Los mecanismos de Participación Ciudadana

Históricamente, los pueblos han enfrentado patrones sistemáticos y altos niveles de exclusión política y cultural, violencia y racismo por parte del Estado mismo y marginación socioeconómica; patrones que se han fortalecido por las desventajas que han sufrido en cuanto a la ausencia del goce de sus derechos ciudadanos individuales-universales. Como consecuencia de las exclusiones estructurales que han sufrido los pueblos a lo largo de la historia en toda la región, no han podido

ejercer plenamente sus derechos ciudadanos fundamentales y sus derechos humanos, más ampliamente comprendidos, han sido violados sistemáticamente.

Los niveles de desarrollo humano de los pueblos han sido siempre los más bajos, como reflejo de su grave vulnerabilidad socioeconómica, a lo cual se suma la falta sistémica de acceso a los servicios de salud y educación del Estado, por ejemplo. Los pueblos indígenas no han podido ejercer otros derechos ciudadanos, los cuales, incluyen sus derechos sociales y culturales. Como consecuencia, no han podido disfrutar plena o jurídicamente de su ciudadanía. Se ha comentado que la forma prevaleciente de la ciudadanía (individual, universal) ha sido históricamente excluyente (Bello, 2002; Kymlicka, 2004). Las palabras de Bello ilustran esta perspectiva claramente: *“El nacionalismo, identificado con el Estado, se constituyó a lo largo del tiempo en una fórmula de inclusión ciudadana que excluye, por ser universalista, otras formas de inclusión distintas no definidas en función del Estado nacional”* (2002: 186; énfasis añadido).

El Ecuador, sin embargo, con el propósito de promover una real participación de los ciudadanos en todo el ciclo de la política pública, ha insertado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana un abanico de opciones de varios mecanismos de participación que aseguren un legítimo involucramiento de los ciudadanos en la gestión, promoción, planificación, diseño y evaluación de políticas públicas de carácter nacional y local. La generación de capacidades de la ciudadanía conlleva, por un lado, la promoción de un entorno propicio que asegure una participación libre, activa e informada; y, por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades de la población, en particular de grupos tradicionalmente excluidos, marginados y discriminados, para que esa participación sea efectiva, incluyente y tenga una incidencia real en la toma de decisiones. Adicionalmente, la generación de capacidades promueve la cohesión y el cumplimiento de las responsabilidades de las personas, pueblos y comunidades, entre sí y hacia la naturaleza.

En lo que respecta al papel del Estado, dentro del logro de una real participación, un enfoque basado en derechos humanos contribuye al desarrollo de las capacidades de funcionarios y autoridades para cumplir con las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación, conforme lo establece la Constitución y los Instrumentos Internacionales.

En ese contexto, la planificación sectorial debe establecer los objetivos, políticas, lineamientos de política, metas e indicadores, dentro de una determinada temporalidad. Debe también tomar en cuenta la dimensión anual y plurianual de la planificación, de modo que se propicie un orden de articulación de la planificación con el ciclo presupuestario.

La participación ciudadana tiene un efecto expansivo en todos los niveles del Estado. Las instancias de participación son espacios conformados 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 gobierno es el responsable de la convocatoria y cuyos delegados serán designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales. Se deben convocar, no menos de tres veces al año.

Para su implementación se utilizan un conjunto articulado y continuo de: mecanismos, procedimientos e instancias, que según la norma del Ecuador, serán entre otros:

- Las audiencias públicas,
- Cabildos populares,
- Silla vacía,

- Veedurías
- Observatorios
- Consejos Consultivos
- Consulta Previa y Ambiental
- Elaboración de presupuestos participativos
- Rendición de Cuentas
- Consejos de Planificación

Estas se activan para la elaboración de planes y políticas locales y sectoriales, definir agendas de desarrollo, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos, establecer rendición de cuentas, responder al control social, generar procesos de comunicación entre Estado- sociedad y promover la formación ciudadana. Algunas de ellas son de carácter obligatorias para que las máximas autoridades de los GAD -3-, las implementen. Se hará una descripción de cada una de ellos, cuya profundización se puede referir a la Ley de Participación Ciudadana. Haciendo énfasis en el Consejo de Planificación por ser la instancia en la que se activa directamente el sistema de planificación participativa entre los GAD y la ciudadanía.

Audiencias Públicas

Es La instancia de participación habilitada por la autoridad del GAD, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno.

Cabildos Populares

Es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal.

Silla Vacía

Es la instancia que activa cada GAD en sus sesiones públicas en la que se dispondrá de una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir. La persona acreditada lo hará con voz y voto. En el caso de que representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. Si no se lograra un consenso, solo serán escuchadas sin voto.

Veedurías

Son mecanismos de seguimiento, vigilancia y fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas que manejen fondos públicos, presenten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, para conocer, informarse monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, exigir rendición de cuentas. Es de carácter cívico, voluntario y proactivo.

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.

Consejos Consultivos

Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos.

Consulta Previa

Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada. Cuando se trate respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, ellos, a través de sus autoridades, participarán en los beneficios; y recibirán indemnizaciones por perjuicios sociales, culturales y ambientales. La consulta que deban realizar las autoridades competentes.

Presupuestos Participativos

Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales. Se implementarán de manera inmediata y obligatoria en los GAD. El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo, elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente. Es deber de todos los GAD, formular los presupuestos anuales y están obligados a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.

Rendición de cuentas

Es un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u

omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos. Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas.

Consejos Locales de Planificación

Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía

Todos estos mecanismos de participación señalados en la Ley de Participación Ciudadana, y que han sido descritos de manera breve, para tener una visión general del abanico de oportunidades que se ofrece para que desde todos los niveles se pueda hacer uso de los derechos de participación, caen en el vacío si ellos no se construyen desde un proceso educativo y motivador, desde “abajo para arriba”, pues por más mecanismos existentes, si no se encarnan en la ciudadanía, como su real poder en el Estado, se seguirá utilizando a la ciudadanía para demagogias que busquen los gobiernos de turno tratar de persuadir para que se figuren como procesos legítimos, sin serlo.

El balance de la participación ciudadana, en los procesos de planificación y en la construcción de política pública ha ido en crecimiento, eso es evidente en los últimos años. Es claro que el nuevo marco jurídico, busca que se reconozca y que se promuevan las instancias de participación, reafirman el compromiso de profundizar la participación ciudadana y superar las limitaciones arraigadas en una cultura ciudadana contemplativa, pasiva y delegativa al momento de asumir responsabilidades para transformar y provocar los cambios profundos que la patria necesita, para modificar nuestra inserción en el mundo y para cambiar la arquitectura financiera internacional y su institucionalidad, que protege al capital en detrimento del ser humano. Pero como ya lo señalamos anteriormente, estos procesos caerán en “saco vacío” sino hay procesos sostenidos que busquen consolidar la real participación desde las bases ciudadanas.

Para que la participación sea efectiva es necesario establecer reglas orientadoras en varios sentidos:

Las demandas sociales deben ser procesadas y, para ello, hay que contar con procedimientos básicos que respeten la diferencia poblacional según sexo, edad, nacionalidad o etnia, condición de movilidad social, orientación sexual e identidad de género, o discapacidad;

Es necesario manejar grados de coherencia entre los conflictos que puedan aparecer en el planteamiento de las demandas legítimas por parte de varios sectores de la población, afectadas además en forma diferenciada por la política pública (o por su carencia);

Se debe determinar, dentro de esta nueva concepción de complementariedad de democracia representativa y democracia participativa, qué calidad de participación existe y cómo se implementan espacios, articulaciones, tiempos e instituciones para que la participación ciudadana conduzca a una planificación que responda a las demandas sociales.

El hecho participativo, encauzado de este modo, no sólo transforma al Estado sino que pone en marcha un proceso de transformación interno de la sociedad, en tanto las personas apprehenden y conocen mejor la gestión pública, por ende pueden fortalecer sus capacidades como titulares de derechos, exigir su cumplimiento mediante garantías y mejorar el nivel de cumplimiento de sus responsabilidades ciudadanas.

El principio de participación no se agota en una mera consulta o validación puntual, sino que debe aplicarse sistemáticamente en todas las fases del ciclo de las políticas sectoriales, en concordancia con el mandato constitucional, que consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. En el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se remarca y enfatiza la preponderancia de la participación en todos los ámbitos sectoriales y territoriales.

Así considerada, la participación preserva las percepciones y necesidades estratégicas de cada uno de los grupos de población según edad, nacionalidad o pueblo de origen, discapacidad, sexo, orientación sexual e identidad de género. En este sentido, es importante mantener en las metodologías y convocatorias del proceso participativo estos enfoques de igualdad.

Es evidente que desde el año 2010 que existe la Constitución y la Ley Organiza de Participación Ciudadana, no se ha promocionado lo suficiente a la participación de la ciudadanía, pero aún hay mucho camino que recorrer, pues entre los mismos niveles de Gobierno no hay coordinación para asegurar una real participación que promueva el empoderamiento de los ciudadanos en las decisiones de sus presupuestos, en el diseño de sus planes de desarrollo y, sobre todo, en la generación de planes y programas que deberían de salir de políticas públicas socializadas, consensuadas y mediadas en base a los derechos individuales y colectivos, de los derechos de la naturaleza y de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

Se hace un llamado, a más de los principios para la participación ciudadana consagrados en la Constitución y leyes pertinentes, a que en la construcción de las políticas públicas se considere de manera imperativa las cosmovisiones de los pueblos y nacionalidades, a fin de dar vigencia a la interculturalidad.

Notas

-1- Un concepto complejo, históricamente construido, en idioma quichua Sumak Kawsay o vida plena: *“la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humana....”*. (Ramírez; 2008: 387).

-2- Modelo que se basa en que el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida. (Plan Nacional de Desarrollo; 2008: 44).

-3- GAD: Gobierno Autónoma Descentralizado.

Bibliografía

Álvarez Carmita. Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GADs. SENPLADES (2010). Montecristi.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial No. 306. Registro oficial del 22 de octubre. Quito.

Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. (2011). SENPALDES. Quito.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010). Registro oficial No. 175 del 20 abril. Quito.

Plan Nacional del Buen Vivir. SENPLADES. (2013-2019). Versión Completa. Quito. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local para el Desarrollo. PNUD. 10-07-2014 http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0101/Marco_Conceptual_Participacion_Ciudadana.pdf.