

Cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, Manabí, Ecuador

Compliance with public policy on citizen participation in Decentralized Autonomous Municipal Government of Portoviejo, Manabí, Ecuador

Casilda Paquisha Intriago Mora^{1*} <https://orcid.org/0000-0002-3786-3948>

María Inés Zambrano Zambrano¹ <https://orcid.org/0000-0003-4407-1460>

¹ Universidad Técnica de Manabí, Manabí, Ecuador

* Autora para la correspondencia: paquisha.intriago@utm.edu.ec

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el nivel de cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo. Es una investigación documental, de enfoque mixto, con el empleo de los métodos inductivo, analítico e interpretativo, que determina el nivel de cumplimiento de la política de participación ciudadana en los informes de rendición de cuenta a través del análisis de contenido. Los resultados evidencian que cumplen las normativas mínimas de participación, dando énfasis a las audiencias públicas, presupuestos participativos, consejos locales de planificación, y el mecanismo de silla vacía. Se concluye que las instancias de participación ciudadana durante el período de estudio fueron más relevantes durante 2019 y en 2020, porque la emergencia sanitaria fue descendiente, incrementándose en 2021 y 2022, cuando también fueron analizados.

Palabras clave: participación ciudadana, políticas públicas, rendición de cuenta.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the level of compliance with the public policy on citizen participation in the Decentralized Municipal Autonomous Government of Portoviejo, it is a documentary investigation, with a mixed approach, using inductive, analytical and interpretive methods, determining the level of compliance of the citizen participation policy in accountability reports through content

analysis. The results show that they comply with the minimum participation regulations, emphasizing public hearings, participatory budgets, local planning councils, and the empty chair mechanism. Concluding that the instances of citizen participation during the study period were more relevant during 2019, and in 2020 due to the health emergency it decreased, increasing in 2021 and 2022, periods that were also analyzed.

Keywords: *citizen participation, public policies, accountability.*

Fecha de recepción: 25/05/2024

Fecha de aprobación: 31/07/2024

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana existe hace muchos años, tanto es así que según Contreras y Montecinos (2019, p. 180), «el origen de la participación ciudadana se circunscribe ineludiblemente a la democracia, que desde la antigua Grecia entiende al ciudadano como poseedor de virtudes cívicas puestas a disposición del bien común».

En Grecia, las reuniones o asambleas ciudadanas ya se daban alrededor de los años 485-490 A.C. Este período estuvo caracterizado por los ideales políticos llamados isonomía –igualdad de la que gozaban todos los ciudadanos de Atenas ante la ley–; posteriormente esta forma de participación tomó el nombre de democracia, en la que los hombres libres eran parte de las decisiones públicas, en la definición de leyes y en el gobierno de la ciudad.

Las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad a través de canales democráticos de participación deben considerar la actuación inclusiva de los ciudadanos como concedores de las problemáticas y de las condiciones de cada territorio, siendo el objetivo de esta interacción la elaboración de propuestas conjuntas y consensuadas para el bienestar colectivo y el mejoramiento de la calidad de vida.

Mientras unos autores se centran en el origen histórico y en la naturaleza cívica de la participación ciudadana, otros hacen hincapié en la necesidad de una participación inclusiva y activa para abordar las problemáticas locales y mejorar la calidad de vida de la comunidad. Los nuevos tiempos de la administración pública exigen procesos participativos y de coproducción en el gobierno, que sea cada vez más abierto al propio ciudadano y a los sectores que hacen parte para el desarrollo. Se hace necesario

reiniciar el empoderamiento del ciudadano en cuanto a sus responsabilidades como veedor, fiscalizador social o auditor ciudadano sobre la acción de gobierno.

La participación ciudadana busca generar espacios participativos de diálogo entre la administración y la comunidad, para decidir en aspectos generales o específicos de los instrumentos de planeación de la localidad y en la formulación o ajustes de las políticas acorde con los ciudadanos; para disminuir las desigualdades o inequidades sociales, promover el reconocimiento, la garantía y la restitución de los derechos de todos los habitantes; en fin, democratizar la gestión pública. Es decir, se enfatiza la importancia de la participación ciudadana en la administración pública como un medio para fortalecer la democracia, promover el desarrollo inclusivo y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno.

El desarrollo de una política pública refleja la capacidad del poder estatal para dirigir recursos sociales hacia el objetivo de satisfacer las demandas de la ciudadanía. Constituye un esfuerzo conjunto destinado a resolver los desafíos surgidos de la definición social de los bienes compartidos y su gestión.

Entonces, si bien es cierto que la participación ciudadana es una acción consensuada con la comunidad, estos procesos participativos pueden verse afectados por la crisis de eficiencia del Estado o por las crisis de representación, cuando los dirigentes no cumplen con los intereses, demandas y expectativas colectivas, perjudicando su enlace con el Gobierno.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la participación como un derecho fundamental, mientras que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promueve la participación ciudadana como un factor clave para el desarrollo sostenible y el crecimiento de la participación ciudadana en diferentes ámbitos a nivel global (político, social, económico y cultural). Por ello, es necesario realizar un análisis de la participación ciudadana, para que deje de ser un fin noble y se convierta en una acción tangible que amplíe la democracia y la percepción de los ciudadanos y que sus voces sean escuchadas por los Gobiernos.

De lo anterior surge el siguiente problema de investigación: ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo, Ecuador? Para responder esta interrogante se plantea como objetivo de investigación el análisis del nivel de cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, Ecuador.

1. Políticas Públicas y su nivel de cumplimiento

Entre los principales autores que definen las políticas públicas está Estévez (2015, p. 583), quien citando a Thomas Dye plantea que estas son «todo lo que los Gobiernos deciden hacer o dejar de hacer». Nótese aquí que se menciona a los Gobiernos, es decir, el conjunto de personas que tiene a su cargo dirigir un Estado por un tiempo determinado. Howlett y Ramesh (2003) amplían esta definición al considerar que las políticas públicas también abarcan el proceso de formulación, implementación y evaluación de dichas acciones, así como las interacciones entre los actores involucrados en este proceso. En general, las políticas públicas no son meramente el resultado de las decisiones de un individuo o un grupo reducido de personas, sino que implican a todo el conjunto de personas que tienen responsabilidades de dirección dentro de un Estado, en un momento dado, es decir, reconocen que la elaboración de políticas no es un evento aislado, sino un proceso continuo y complejo que implica una serie de etapas interrelacionadas, que incluye la identificación de problemas, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la elaboración de políticas, la evaluación de resultados y el ajuste o las medidas correctivas, con base en los resultados obtenidos.

Como afirma la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, es el curso de acción de la gestión pública la que institucionaliza la intervención pública, en respuesta a un problema social; y de acuerdo con Aguilar (2012), es resultado de la interacción entre el Gobierno y la sociedad, como una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano. Es decir, las políticas públicas pueden surgir tanto de demandas internas como externas al Estado, considerando que pueden ser propuestas por ciudadanos, grupos de la sociedad civil o instituciones estatales, y luego ser adoptadas e implementadas por el Gobierno como parte de su agenda política. Esto subraya la diversidad de fuentes y actores involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas.

Finalmente, las políticas públicas son instrumentos de intervención pública que surgen de la interacción entre el Gobierno y la sociedad para abordar problemas sociales, y pueden tener orígenes tanto internos como externos al Estado.

2. Participación ciudadana en la política pública

De acuerdo con Merino (2019) participar, en principio, significa «tomar parte», convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona, pero también significa «compartir» algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia.

En esta investigación se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

En América Latina la participación ciudadana es tomada como un espacio de lucha en contra de históricos procesos de dictadura, es así que «se la identificó como popular desde los años 60, momento en que predominaba una visión de clase en perspectiva hacia el cambio social y de constitución de un sistema político diferente» (Ortiz, 1998, p. 24). Basándonos en este autor, se da importancia histórica a la participación ciudadana en la lucha contra la opresión y la dictadura, lo que da paso a que en Ecuador este derecho sea considerado en la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 1, que dice:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los organismos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

La Carta Magna establece de forma sólida la base jurídica para impulsar los diferentes mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social, así como las diferentes instancias que serán las encargadas de que dicha participación sea adecuada a las necesidades de la población ecuatoriana.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010a), menciona que la participación es un derecho cuya titularidad corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones entre los diferentes niveles del Gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y la ejecución de presupuestos participativos de los Gobiernos.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) expresa que la participación ciudadana tiene que ver con «la relación de la ciudadanía con la esfera de lo público, con el fin de impedir o al menos controlar los posibles errores, excesos y arbitrariedades de las instituciones públicas y de las personas que la conforman», estableciendo la participación ciudadana únicamente dentro del ámbito del Estado y el ciudadano.

Sin embargo, es necesario hacer notar también que cuando la formulación de las políticas públicas es trabajada de manera exclusiva por los gobernantes y las autoridades sin ser consensuada con la comunidad, excluyendo sus demandas y necesidades, aun siendo los beneficiarios directos de las mismas, es muy razonable que se termine favoreciendo el descontento social, la resistencia ciudadana, y el desarraigo; es por ello que dentro del marco legal ecuatoriano se establecen varios mecanismos de

participación ciudadana que permiten que la sociedad comparta con el Estado la responsabilidad de su propio desarrollo.

El principio de participación da la oportunidad a los ciudadanos y las ciudadanas (Artículo 95) a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en el control social, en la planificación y en la 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 Artículo 238 de la Constitución, se hace efectivo a través de los mecanismos de la democracia como, por ejemplo, el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010b).

3. Mecanismos de participación ciudadana

A nivel de los Gobiernos centrales, en las últimas décadas se ha observado una tendencia a regular mecanismos de democracia directa, como el referéndum o la iniciativa popular, especialmente en América Latina y los países de Europa del Este. En otros casos estos mecanismos son objeto de disputa entre Gobiernos locales y centrales, entre una ciudadanía que reclama su regulación o trabaja para activarlos y unos Gobiernos que se resisten a permitirlos.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010b) en su Artículo 72 menciona que son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley. En Ecuador estos mecanismos de participación ciudadana están normados bajo dicha Ley y se conceptualizan de manera resumida a continuación:

Tabla 1. Mecanismos de participación ciudadana.

Mecanismo	Concepto
Audiencias públicas	La instancia de participación habilitada por la autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), ya sea por iniciativa propia, a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones 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.
Veedurías	Son mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas que manejen fondos públicos, presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones previo, durante o posterior a su ejecución y exigir rendición de cuentas.

Observatorios	Se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tienen como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con la finalidad de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.
Consejos consultivos	Son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta.
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.
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.
Rendición de cuentas	Es un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, o sus 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.
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.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010b).

Si bien existen numerosos mecanismos establecidos para facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno, es crucial reconocer que estos mecanismos carecerán de significado si no son respaldados por un proceso educativo y motivador que impulse la participación desde la base de la sociedad hacia arriba. Sin una ciudadanía activamente comprometida en el ejercicio de sus derechos de participación, los mecanismos establecidos pueden ser fácilmente cooptados por intereses políticos superficiales y utilizados para propósitos demagógicos.

A pesar de esto, es alentador observar un crecimiento en el balance de la participación ciudadana en los procesos de planificación y formulación de políticas públicas en los últimos años, promovidos a partir del nuevo marco legal que instaura y reconoce las instancias de participación. Sin embargo, para que estos avances se traduzcan en cambios significativos y duraderos, es fundamental superar las limitaciones arraigadas en una cultura ciudadana contemplativa y pasiva. Esto requiere un compromiso sostenido para consolidar una participación real desde las bases ciudadanas, con el objetivo de transformar la sociedad y promover cambios profundos que respondan a las necesidades reales de la población y no solo a intereses particulares o institucionales.

4. Rendición de cuentas

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cumpliendo con lo establecido en el artículo 208 de la Constitución de la República del Ecuador, emitió la Resolución No. CPCCS-PLE-SG-

069-2021-476 del CPCCS, el 28 de diciembre de 2021, cuyo objeto es establecer los mecanismos de rendición de cuentas, y la obligatoriedad de hacerlo y emitir el informe al CPCCS en su página web.

La rendición de cuentas, además de un derecho consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, y según el artículo 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010b), junto al artículo 11 de la Ley Orgánica del CPCCS, es un ejercicio pleno de control social por parte de las ciudadanas y los ciudadanos, es una práctica para recuperar la confianza y garantizar transparencia; además, es un instrumento fundamental para lograr el llamado «buen gobierno» que exige una buena administración pública sustentada en los principios de transparencia, equidad, ética, eficacia y eficiencia.

En lo referido a la incorporación de los derechos de participación ciudadana, en el Artículo 96 de la Constitución de la República del Ecuador se reconoce toda forma de organización de los ciudadanos para incidir en decisiones, políticas públicas y control social de los distintos niveles de gobierno; el Artículo 97 dicta las actividades que las organizaciones sociales podrán realizar; el Artículo 98 promulga el derecho a la resistencia frente a actos u omisiones del poder público, de personas naturales o jurídicas que vulneren sus derechos; el Artículo 99 dice que la acción ciudadana podrá ejercerse en forma individual o en representación de una colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación.

«Se concibe la Rendición de Cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes, 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» (LOPC, 2013). La rendición de cuentas es un proceso sistemático, lo que significa que tiene un método establecido, organizado en fases secuenciales, con una duración definida.

La rendición de cuentas debe ejecutarse con información que llegue a la ciudadanía de forma clara, accesible, precisa y suficiente, porque recoge resultados de la gestión institucional sobre la gestión que han realizado los servidores públicos en beneficio de la ciudadanía y con la utilización de los recursos públicos; adicionalmente, fomenta la organización social de acuerdo con los intereses ciudadanos y según las necesidades específicas; facilita la participación e impulsa escenarios para construir relaciones equitativas entre gobernantes y ciudadanos para buscar soluciones de manera colectiva. Por tanto, se fortalece la gobernabilidad, al restaurar la confianza en la gestión pública, todo ello contribuye a potenciar la democracia participativa.

La organización territorial del Estado ecuatoriano establece los GAD, que gozan de autonomía política, administrativa y financiera y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad

interterritorial, integración y participación ciudadana (Artículo 238 de la CRE), clasificándolos como GAD regionales, provinciales, cantonales (municipales) o distritos metropolitanos, y parroquiales. A su vez, también existen personas jurídicas creadas por acto normativo del GAD, para la prestación de servicios públicos.

Según lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Asamblea Nacional de Ecuador, 2009), las instituciones están obligadas a rendir cuentas sobre:

- Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.
- Ejecución del presupuesto institucional.
- Cumplimiento de los objetivos y del plan estratégico de la entidad.
- Procesos de contratación pública.
- Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado.
- Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.
- En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicio público, manejen recursos públicos y desarrollen actividades de interés público deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos.
- Las demás que sean de interés colectivo.

A continuación, la Tabla 2 resume el calendario de cumplimiento del proceso de rendición de cuentas para los GAD según lo establecido en la Resolución No. PLE- CPCCS-449-28-12-2016.

Tabla 2. Tiempos de presentación del proceso de rendición de cuentas.

Marzo	Abril	Mayo	30 días después
Planificación y facilitación del proceso de rendición de cuentas por la Asamblea Ciudadana.	Evaluación de la gestión y elaboración del informe de rendición de cuentas.	Deliberación pública y evaluación ciudadana del informe de rendición de cuentas.	Presentación del informe al CPCCS por medio de su plataforma virtual.

Fuente: elaboración propia.

MÉTODO

Esta investigación es de tipo documental porque se analizaron documentos de carácter público como la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2011), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010a) y las ordenanzas municipales sobre participación ciudadana en el cantón Portoviejo.

Para determinar el nivel de cumplimiento de las políticas públicas mencionadas, se analizarán los informes de rendición de cuentas del período 2020- 2023 los cuales constituyen los años de gestión municipal del alcalde electo para ese período.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo porque se determinó la participación ciudadana en instrumentos de política pública, a través de métodos cualitativos como el inductivo, el analítico y el interpretativo. Y en la determinación del nivel de cumplimiento de la política de participación ciudadana en los informes de rendición de cuenta se asumirá un enfoque cuantitativo debido a que se identificará el presupuesto asignado a programas de participación ciudadana, contrastando con el Plan de Desarrollo y Organización Territorial 2020-2023 (PDOT), como técnica se aplicó el análisis de contenido, mediante un cuadro de registro y clasificación de categorías, que permitió determinar la presencia de la unidad de análisis «participación ciudadana» en los instrumentos de política pública estudiados.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. La participación ciudadana en la política pública del cantón Portoviejo

De acuerdo al análisis documental realizado se puede mencionar que en el Artículo 100 de la CRE menciona 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 audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía. La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información, por eso en este espacio transparentamos los actos de quienes hacemos el CPCCS y cumplimos con parte del proceso de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

2. Nivel de cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el cantón Portoviejo

El Artículo 85 de la CRE (2008), establece la formulación, ejecución, evaluación y el control de las políticas públicas y los servicios públicos. Su objetivo es asegurar que estas políticas y servicios se alineen con los principios de la Constitución, promuevan los derechos y el bienestar de los ciudadanos y contribuyan al desarrollo del país.

Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o la 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.

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 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (Asamblea Nacional de Ecuador, 2010), en su Artículo 311, se manifiesta que las sesiones de los GAD serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones. La Tabla 3 recoge información valiosa sobre instrumentos de política pública y, en particular, sobre artículos directamente relacionados con este tema.

Tabla 3. Cuadro de clasificación de registro y categorías.

Instrumento de política pública	Objetivo	Institución responsable	Artículos sobre participación ciudadana
<i>Constitución de la República del Ecuador (2008)</i>	Ha sido reformada en algunas ocasiones desde entonces. Es resultado de un proceso de	Asamblea Nacional Constituyente	61, 62, 63, 65, 85, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 131, 179,

	participación ciudadana y asamblea constituyente que buscaba una transformación profunda del país, reconociendo y ampliando derechos y garantías para diversos sectores de la población.		204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 213, 224, 236, 238, 25, 279, 384, 398. 38, 46, 85,
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010)	Busca fortalecer la participación ciudadana en la vida democrática del país y promover la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.	Asamblea Nacional	5, 9, 11, 12
Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social	Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, sin censura previa. Pluralismo.	Asamblea Nacional	88, 89, 90, 91, 92, 94, 95
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información pública (2011)	Garantiza el derecho fundamental de todos los ciudadanos a la información conforme lo establezcan las garantías consagradas en la Constitución de la República, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.	Asamblea Nacional	
Código de la democracia	El Código de la Democracia es producto de la transformación en el ordenamiento jurídico que supuso la implementación de la Constitución de 2008, el cual ordena en sus disposiciones transitorias que la Asamblea Nacional legisle sobre el sistema electoral. Ha sido reformado varias veces desde su promulgación inicial. La reforma más reciente se publicó en el Registro Oficial No. 134 del 3 de febrero de 2020	Asamblea Nacional	

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2011)	Tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.	Asamblea Nacional	110, 121
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)	Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de los GAD y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera	Asamblea Nacional	302, 312, 304
Resolución No. CPCCS- PLE-SG-069-2021-476	Establece los mecanismos de rendición de cuentas: procedimientos, cronogramas, contenidos, y herramientas, que deben implementar los sujetos obligados a rendir cuentas con la participación de la ciudadanía para evaluar la gestión pública	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Toda
Ordenanza reformativa a la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública. 2. Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las(os) gobernantes, funcionarios(as) o de quienes manejen fondos públicos. 3. Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas. 4. Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno. 	Concejo Municipal del Cantón Portoviejo	483 - 580

Fuente: elaboración propia.

3. Mecanismos de participación ciudadana aplicados en el cantón Portoviejo

En el cantón Portoviejo el tema de la participación ciudadana viene reformándose en varias ordenanzas, como podemos ver a continuación, de acuerdo a la ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana de fecha 2011-08-31, así: ordenanza reformativa a la ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana 2015-01-16; ordenanza reformativa a la ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana 2015-07-20; ordenanza que contiene la primera reforma al Título V de la ordenanza que regula el componente sociocultural del cantón Portoviejo (2017-05-24), en la que describe principios de participación, ámbito, finalidad, objetivos, deberes del GAD Municipal del cantón Portoviejo, deberes y derechos de las ciudadanas y los ciudadanos.

En el año 2021 reporta haber realizado la definición participativa de prioridades de inversión del año siguiente junto a la Asamblea Local Ciudadana, el Consejo de Planificación y la Asamblea Cantonal ciudadana.

En los informes de rendición de cuentas, en especial en el de 2022 se estipula un plan de mecanismos de participación ciudadana y control social en el que se presupuestaron \$54 386.00 y reporta una ejecución del 100 %, tras alegar el haber promovido cinco mecanismos de participación.

En la Tabla 4 se describen los programas que durante el período de estudio el GAD Municipal del cantón Portoviejo destinó para promover la participación ciudadana.

Tabla 4. Programas de participación ciudadana del GAD Municipal del cantón Portoviejo, 2019-2022.

Año	Describe los objetivos/ofertas del plan de trabajo	Describe los programas/proyectos relacionados con el objetivo del plan de trabajo	Porcentaje de avance	Describe los resultados alcanzados
2019	Implementar y establecer los mecanismos de participación ciudadana	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Fomentar la participación de jóvenes en la política pública local. Fomentar la participación ciudadana en programas de intervención barrial (Mingas, mi barrio activo, otras). Llevar a cabo procesos electorales barriales.	75,00 %	Fomentar la participación ciudadana
2020	Implementar y establecer los mecanismos de participación ciudadana	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Fomentar la participación de jóvenes en la política pública local. Fomentar la participación ciudadana en programas de intervención barrial (Mingas, mi barrio activo, otras). Llevar a cabo procesos electorales barriales.	88,00 %	Fomentar la participación ciudadana

2021	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
2022	Implementar y establecer los mecanismos de participación ciudadana.	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Fomentar la participación de jóvenes en la política pública local. Fomentar la participación ciudadana en programas de intervención barrial (Mingas, mi barrio activo, otras). Llevar a cabo procesos electorales barriales.	100,00 %	Fomentar la participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia a partir del PDOT y del Informe de Rendición de Cuentas del GAD Municipal del Cantón Portoviejo.

Como se evidencia en la planificación del GAD Municipal dentro de sus programas y proyectos tienen como objetivo implementar y establecer los mecanismos de participación ciudadana en cada uno de los períodos, alcanzando en 2019 un 75 %, en 2020 el 88 %, en 2021 no reportó ningún objetivo sobre participación ciudadana, sin embargo, en el detalle del informe sí se identifican acciones que permitieron en ese período, mientras que en 2022 se alcanzó el 100 % del programa durante el período de gestión.

4. Rendición de cuentas del cantón Portoviejo

En el año 2022 en Ecuador se registró un 81,37 % de instituciones del sector público y de aquellas entidades que reciben y/o administran recursos o asuntos públicos a nivel nacional que cumplieron con la rendición de cuentas a la ciudadanía y con la entrega de su informe al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En el cantón Portoviejo el GAD tiene la ordenanza que regula el componente sociocultural del cantón (2017-05-24), y en la sesión V menciona el control social, la rendición de cuentas y las veedurías ciudadanas, teniendo como objeto de estudio la rendición de cuentas.

El análisis de los reportes de participación ciudadana del GAD Municipal del cantón Portoviejo, arroja los resultados que se exponen en la Tabla 5.

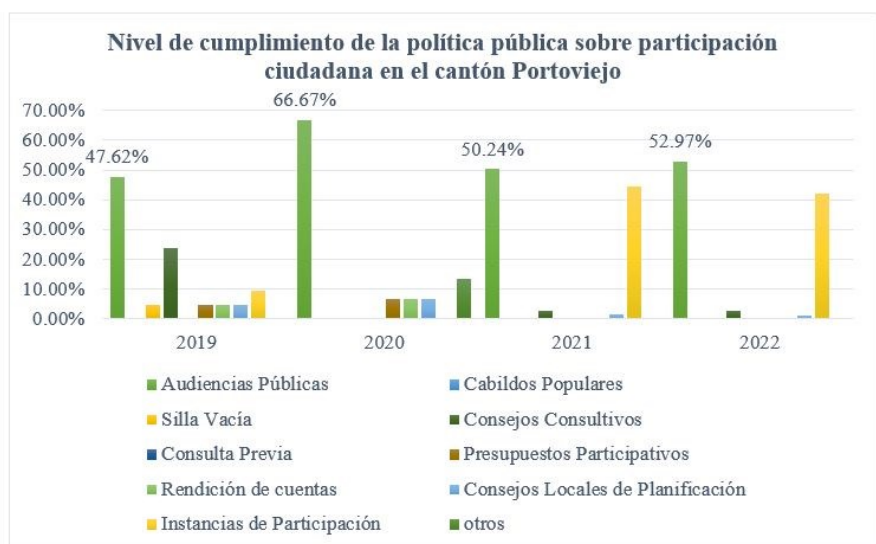
Tabla 5. Nivel de cumplimiento de la política pública sobre participación ciudadana en el cantón Portoviejo.

Mecanismo	2019	2020	2021	2022
Audiencias públicas	47,62 %	66,67 %	50,24 %	52,97 %
Cabildos populares				
Silla vacía	4,76 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Consejos consultivos	23,81 %	0,00 %	2,90 %	2,74 %
Consulta Previa				
Presupuestos participativos	4,76 %	6,67 %	0,48 %	0,46 %

Rendición de cuentas	4,76 %	6,67 %	0,48 %	0,46 %
Consejos locales de planificación	4,76 %	6,67 %	1,45 %	1,37 %
Instancias de participación	9,52 %	0,00 %	44,44 %	42,01 %
Otros		13,33 %		
Total	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

La Figura 1 muestra una representación gráfica de estos datos.



Fuente: elaboración propia.

Figura 1. Nivel de cumplimiento de la participación ciudadana.

Como se puede identificar, los puntos con mayor rango de diferencia son:

- 2019: Presupuestos participativos, disminución del 66,67 al 50,24 % y Consejos consultivos, disminución del 70 al 52,97 %.
- 2020: Cabildos populares, aumento del 47,62 al 66,67 %.
- 2021: Silla vacía: aumento del 33,33 al 50 %.

Los puntos de mayor rango de diferencia indican que hubo cambios significativos en el nivel de cumplimiento de algunos mecanismos de participación ciudadana en los años 2019, 2020 y 2021.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana, consagrada en la Constitución de la República del Ecuador como un derecho fundamental y pilar del quinto poder del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se configura como un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

El GAD Municipal del cantón Portoviejo durante los años 2019 y 2022 aplicó varios mecanismos de participación, sin embargo, en 2020 se identifica una significativa disminución en los mecanismos casi en su totalidad, teniendo como causa la pandemia de covid-19, situación que limitó la participación ciudadana, es necesario indicar que, a raíz de esta, inició la era de la virtualidad, opción que bien se pudo aprovechar.

Se debe hacer una reflexión sobre los mecanismos y la aplicación para mejorar la participación ciudadana, a fin de que se aprovechen las ideas de los ciudadanos en la creación de políticas públicas, que brinden la verdadera solución a los problemas desde quienes sienten la necesidad, es decir, la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2012). *Política pública*. México D.F., Siglo XXI Editores, Biblioteca Básica de Administración Pública. ISBN: 978-607-03-0267-1.
https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador, *Registro Oficial*, (449). https://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Constitucion_Republica_del_Ecuador_2008_RO.pdf
- Asamblea Nacional de Ecuador (2009). *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito.
<https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3368/3/Ley%20Org%20a%20nica%20del%20Consejo%20de%20Participaci%20n%20Ciudadana%20y%20Control%20Social.%20Actualizaci%20n.pdf>
- Asamblea Nacional de Ecuador (2010a). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). *Registro Oficial*, (303), suplemento.
<https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/codigo-organico-de-organizacion-territorial-autonomia-y-descentralizacion-cootad/>

- Asamblea Nacional de Ecuador (2010b). Ley orgánica de Participación Ciudadana. *Registro oficial*, Suplemento (175), 2-16. <https://www.imbabura.gob.ec/phocadownloadpap/sil/documentos-oficiales/Ley%20Orga%CC%81nica%20de%20Participacio%CC%81n%20Ciudadana.pdf>
- Contreras, P., y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(2), 178-191. <https://www.redalyc.org/journal/280/28059953014/28059953014.pdf>
- Estévez, A., (2015). Editorial. Políticas públicas como dominio de estudios. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 583-585. <https://www.redalyc.org/pdf/290/29044047001.pdf>
- Howlett, M. y Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press. ISBN: 9780195417944.
- Merino, M. (2019). *La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral. ISBN: 978-607-8711-50-5.
- Ortiz, S. (1998). Participación Ciudadana. Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Asociación Cristiana de Jóvenes. ISBN: 978-9978-19-245-0.

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existe ningún conflicto de intereses relacionado con la redacción de este artículo.

Contribución de los autores

Las autoras declaran haber participado de forma equitativa en todos los procesos de concepción, análisis, redacción y revisión final del presente artículo.