



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN**

**PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
POLITÓLOGO**

**BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS CONCERNIENTES A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA:
ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS CASOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO (GAD) DE CHONE Y LA MUNICIPALIDAD DE QUILPUÉ EN EL
AÑO 2015.**

AUTOR:

ANDRÉS GABRIEL ANDRADE GARCÍA

DIRECTOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:

MSc. SANTIAGO CARRANCO

QUITO, DICIEMBRE DE 2017

RESUMEN

Los gobiernos modernos se basan en un contrato social entre los ciudadanos y el Estado, en el cual se acuerdan derechos y deberes por ambas partes para promover el bien común o en el caso ecuatoriano el denominado Buen Vivir que se encuentra registrado en el Título VII de la Constitución de la República del 2008. Los ciudadanos prestan su apoyo al gobierno mediante el pago de impuestos y contribución al desarrollo local y del país; los gobiernos en contrapartida, adquieren legitimidad protegiendo los derechos de los ciudadanos y apoyando políticas públicas que benefician a todos. Sin embargo las políticas públicas son frecuentemente capturadas por élites y grupos de poder que se benefician desproporcionadamente de ellas.

La política pública enfocada al bienestar social, es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social.

La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando de esta manera el capital humano y el empleo productivo. La conexión con el desarrollo económico es particularmente importante. Las políticas sociales pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso, y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.

La política pública entendida como aquello que el gobierno local, provincial o nacional escoge hacer o no hacer; es una decisión permanente. Es una práctica social y no un evento singular aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.

En esta investigación, se abordan tres capítulos, resumidos de la siguiente manera, el *Capítulo II*, hace un estudio de la legislación en la República de Chile y particularmente en el municipio de

Quilpué, en lo referente a las políticas sociales implementadas en la respectiva jurisdicción; así como, la legislación ecuatoriana recogida en la constitución del 2008, y operatividad en el Código Orgánico de organización territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en la Ordenanza de participación ciudadana que allí rige. El *Capítulo III*, se plantean la legislación local y la forma de cumplimiento o no de las normativas en el municipio de Quilpe y en el municipio de Chone. El *Capítulo IV*, se verifican los resultados obtenidos de la investigación, se realiza un análisis objetivo en donde hace una comparación entre las dos entidades de Gobiernos Locales para corroborar el nivel de Participación Ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

En las conclusiones que responden a los objetivos planteados, queda evidenciado que el incumplimiento de las políticas públicas, el contrato social, la ausencia de oportunidades, las grandes desigualdades, la exclusión y la pobreza, así como el deshonesto rol de quien o quienes, por mandato popular administran los destinos de un cantón o localidad y no permiten la participación de la ciudadanía, son factores que multiplican la probabilidad de des-legitimización del Gobierno Local, conduciendo a la desintegración social, la exclusión, el desinterés y el conflicto y la violencia.

Palabras claves: Política Pública, Participación Ciudadana, Mecanismos de Inclusión, Grupos Prioritarios, GAD de Chone, Municipalidad de Quilpué.

ABSTRACT

The modern governments are based in a social contract between citizens and the States, in this sense there are agreements rights and responsibilities to promote common well or in the ecuadorian case, “Buen Vivir”, which is in the VII Title of the Constitution of 2008. The citizens give their support to government through tax payment and the contribution to local and national development; on the other side, governments acquire legitimacy protecting citizens’ rights and supporting public policy that benefit everyone. However, public policy are frequently captured by elites and groups of power which take advantage of them.

Public policy focused on social welfare is an instrument used by governments to regulate and complement market institutions and social structures. Social policy is often defined in terms of social services such as education, health, or social security. However, social policy also includes distribution, protection and social justice. Social policy consists of placing citizens at the core of public policies, no longer by providing residual social assistance, but by incorporating their needs and voices. Social policy is also instrumental and has been used pragmatically by many governments to obtain the political support of citizens, to generate social cohesion, and to promote economic development, so that human capital and productive employment will be improved. The connection with economic development is particularly important. Social policies can overcome the vicious cycle of poverty and backwardness and create a virtuous circle in which human development and employment generate a greater internal demand and economic growth.

Public policy understood as the decision, of the different levels of government, to do or not to do anything, is a permanent decision. It is a social practice and not a single isolated event caused by the need to reconcile conflicting demands or establish incentives for collective action among those who share goals.

This research addresses three chapters. Chapter II presents a study of the legislation in the Republic of Chile and particularly in the municipality of Quilpué, addressing the social policies implemented in this jurisdiction, as well as, the Ecuadorian legislation included in the 2008 Constitution, in the Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) and in the citizen participation Ordinance of Quilpué. In Chapter

III is discussed the local legislation and how to comply with it regulations in Quilpué and Chone. In Chapter IV, the results obtained from the investigation are verified and it is presented an analysis based on a comparison between the two entities of Local Governments to corroborate the level of citizen participation in the elaboration of public policies.

In the conclusions, it is evidenced that the breach of public policies, the social contract, the absence of opportunities, the great inequalities, exclusion and poverty, as well as the dishonest role of administrators who do not allow the participation of citizens, are factors that multiply the likelihood of de-legitimization of Local Government, leading to social disintegration, exclusion, disinterest, conflict and violence.

Key words: Public Policy, Inclusion Mechanisms, Priority Groups, Chone, Quilpué.

ÍNDICE

RESUMEN.....	ii
ÍNDICE	vi
ÍNDICE DE TABLAS.....	viii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	viii
PRELIMINARES.....	ix
CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA.....	ix
AUTORIZACIÓN DE CESIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL.....	x
DEDICATORIA.....	xii
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	1
1.2. MARCO TEÓRICO.....	3
1.3. METODOLOGÍA	6
CAPÍTULO 2: MODELOS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CHILE Y ECUADOR.....	8
2.1. Modelo chileno de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.....	8
2.1.1. Instrumentos legales de participación ciudadana	9
2.1.1.1. Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	9
2.1.1.2. Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad	12
2.1.1.3. Marco normativo de la participación ciudadana a nivel local	13
2.1.1.4. Participación Ciudadana en el ciclo de formulación de políticas públicas.....	18
2.2 Modelo ecuatoriano de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas	23
2.2.1. Normativa sobre Participación Ciudadana	24
2.2.1.1. Participación ciudadana en la Constitución del Ecuador.....	24
2.2.1.2. Ley de Participación Ciudadana.....	26
2.2.1.3. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización	29
2.2.2 Participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas	32
2.2.3 Etapas de formulación de las políticas públicas sectoriales	33
CAPÍTULO III: SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MUNICIPALIDAD DE QUILPÉ Y EL GAD DE CHONE.....	38
3.1. Municipalidad de Quilpué.....	38
3.1.2. Decreto de Constitución del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.....	43
3.1.3. Planes y proyectos del Municipio de Quilpué para los grupos objetivo.....	44
3.1.4. Funcionalidad de la Norma Jurídica Nacional y Local la Participación Ciudadana en el Municipio de Quilpué de Chile.....	51

3.2.1	Municipalidad de Chone	54
3.2.2.	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD)	55
3.2.3.	Consejo Nacional de Competencias	55
3.2.4.	Guía de participación ciudadana para la planificación de los GAD	57
3.2.4.1.	Ordenanza de Participación Ciudadana del GAD de Chone	57
3.2.5.	Política de los grupos de atención prioritaria	60
3.2.5.1.	Programa abuelo digno.....	60
3.2.5.2.	Protección especial	61
3.2.5.3.	Programa Chone incluyente:	62
3.2.5.4.	Programa Juventud- Espacio Juvenil.....	63
3.2.6.	Funcionalidad de la Norma Jurídica Nacional y Local de la Participación Ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone.	63
CAPÍTULO IV		70
Balance de la participación ciudadana en el GAD de Chone y el Municipio de Quilpué.		70
4.1.	Resultados de la participación ciudadana en la elaboración de la política pública en Chone.	70
4.2.	Alcances de la participación ciudadana en la elaboración de la política pública en Chone.	71
4.3.	Instrumentos de participación ciudadana en Chone.	72
4.4.	Nivel de cumplimiento de la participación ciudadana en la ejecución de los proyectos.....	73
4.5.	Nivel de cumplimiento de la participación ciudadana en la política social.....	74
4.6.	Aspiraciones ciudadanas y política social.	76
4.7.	Evaluación de la política social	77
4.8.	Participación ciudadana y distribución de recursos públicos.	77
CONCLUSIONES		79
BIBLIOGRAFÍA.....		81
ANEXOS.....		83
ANEXO 1	.....	83
ANEXO 2	.....	84
ANEXO 3	.....	85
ANEXO 4	.....	86
ANEXO 5	.....	87
ANEXO 6	.....	88
ANEXO 7	.....	89
ANEXO 8	.....	90

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Mecanismos de participación ciudadana incorporados en la Ley 20.500	10
Tabla 2: Objetivos estratégicos y ejes centrales la Ley 20.500	12
Tabla 3: Mecanismos de participación ciudadana en Chile y su función.....	15
Tabla 4: Instancias y mecanismos de participación establecidos en el artículo 100 de la Constitución	24
Tabla 5: Instancias y mecanismos de participación establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución del Ecuador	25
Tabla 6: Integración del Consejo de la Sociedad Civil de Quilpué.....	43
Tabla 7: Programas que abordan problemática de los grupos objetivos	46
Tabla 8: Programas del Departamento de Organizaciones Sociales	48
Tabla 9: Estrategias de intervención y atención del Departamento de Desarrollo Humano	49
Tabla 10: Aspectos relevantes de la Ordenanza para el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social.....	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ciclo de las políticas públicas	18
Gráfico 2: Pasos para la formulación de un problema objeto de política pública	20
Gráfico 3: Estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio de Quilpué	44

PRELIMINARES

CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA Y HONESTIDAD ACADÉMICA

Nombre: Andrés Gabriel Andrade García

Cédula de ciudadanía: 1314912435

Facultad: Ciencias Sociales y Comunicación.

Escuela: Ciencia Política

DECLARO QUE

El trabajo de investigación de fin de carrera titulado BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONCERNIENTES A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS CASOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO (GAD) DE CHONE Y LA MUNICIPALIDAD DE QUILPÉ DURANTE EL PERÍODO 2015. *para* optar por el título Politólogo es de mi autoría exclusiva y producto de mi esfuerzo personal; las ideas, enunciaciones, citas de todo tipo e ilustraciones diversas; obtenidas de cualquier documento, obra, artículo, memoria, entre otros (versión impresa o digital), están citadas de forma clara y estricta, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Estoy plenamente informado/a de las sanciones universitarias y/o de otro orden en caso de falsedad de lo aquí declarado, en todo o en parte.

Quito, 19 de diciembre de 2017



Firma del estudiante

AUTORIZACIÓN DE CESIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, Andrés Gabriel Andrade García, con cédula de identidad número 1314912435 en calidad de autor del trabajo de investigación "BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONCERNIENTES A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS CASOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO (GAD) DE CHONE Y LA MUNICIPALIDAD DE QUILPÉ DURANTE EL PERÍODO 2015", autorizo a la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), a hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contiene esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento en Ecuador.

Quito, 19 de diciembre de 2017



Firma del estudiante

AGRADECIMIENTOS

A Jehová Dios por permitirme cumplir cada meta trazada en mi vida. A mi familia que ha sido el pilar fundamental. A mis padres por el apoyo brindado y por ser siempre las guías que me han llenado de fuerzas para no claudicar. A mi hermano por ser mi confidente y ese apoyo a toda hora. A mis compañeros de clases, mis cracks por cada vivencia en esta etapa universitaria.

A los docentes que pasaron por mi vida, que dejaron grandes huellas y enseñanzas. A Santiago Carranco por haberme compartido su conocimiento y tiempo como base para terminar con éxito esta gran etapa de mi vida.

Andrés Gabriel Andrade.

DEDICATORIA

A mi familia. A mi sobrino. A ese Juan Andrés, ese ángel que donde quiera que esté siempre vivirá en nuestros corazones.

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

La institución que se encarga de administrar los recursos públicos, y de trazar los lineamientos para el desarrollo local dentro de un sub-territorio delimitado en el estado ecuatoriano, son los denominados, según el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). El artículo 7 del COOTAD los faculta para dictar norma y generar política pública que les permita cumplir con sus competencias a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

Una política pública aborda, según su área de intervención, a diferentes actores políticos, administrativos y sociales, los cuales interactúan en un marco determinado. Por esta razón, es importante manifestar que las políticas públicas requieren el aporte no solamente del equipo técnico o especialista en los diferentes campos en los cuales se pretende implementar dicha política, sino también el aporte ciudadano y la participación obligada de la sociedad. Justamente, el artículo 54 del COOTAD establece la obligación de la implementación de un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal. Una participación ciudadana inclusiva, puede vislumbrar la realidad social, y de esta manera, las medidas a ser tomadas, van a maximizar el beneficio de quien realmente va a gozar de la aplicación de estas.

Las políticas públicas enfocadas a grupos de atención prioritaria (incluyendo a niños, adultos mayores o personas con algún tipo de discapacidad), son de vital importancia para el desarrollo de una sociedad, no obstante, en algunos casos, dichas políticas son sesgadas con criterios subjetivos de los técnicos o especialistas, quienes no conocen la realidad sociocultural del lugar, y que ocasiona que los resultados de dichas políticas no sean efectivos, mas, si justificados por los parámetros generales aplicados por los mencionados especialistas (Barriga, 2009).

Ante estos criterios es que resulta imperioso que los ciudadanos y ciudadanas se involucren para que desde su propia realidad puedan ser los comunicadores y grafiquen sus requerimientos para ser plasmados en los planes y proyectos a ejecutarse y de esta manera puedan dar una respuesta efectiva a una problemática social. Esta temática, de gran envergadura socio

económica, debe ser evaluada desde varios ámbitos, con la finalidad de identificar las fortalezas y las debilidades de su ejecución en los diversos territorios del Ecuador. En el caso de Chone, que es el tercer cantón manabita en población y el primero en extensión geográfica, se auscultará a través de las técnicas e instrumentos idóneos, la pertinencia de los proyectos y convenios desarrollados para dar cumplimiento al desarrollo de esta política. La misma que ha tomado fuerza porque persigue el derecho de igualdad y la protección de este sector de la ciudadanía, por lo tanto, es una política que busca garantizar derechos constitucionales.

En el año 2015, dentro del Plan Operativo Anual (POA) del GAD de Chone se definieron acciones para abordar a los grupos de atención prioritaria por medio de una política pública inclusiva. De ahí parte la implementación de una serie de políticas sociales encaminadas a solucionar problemas que afectan de manera directa a estos grupos. Por este motivo, es fundamental realizar un análisis para determinar el nivel de participación de los grupos de interés en la construcción de una propuesta donde son los actores principales y por lo tanto, sus intereses deben ser considerados.

La ley de participación ciudadana fue implementada durante el 2010 y tuvo su última modificación durante el 2011. Las nuevas administraciones locales en cada uno de los GADs asumieron en el 2014 y por tal razón se toma como referencia el año 2015 dado que en tal período se inicia la política pública y se cuentan con los resultados finales.

Por otro lado, en la elaboración de políticas para los grupos de atención prioritaria, es fundamental que el componente de participación ciudadana sea analizado a la luz de la Constitución, el COOTAD, Ley de Participación Ciudadana, y la Ordenanza y Reglamento de Participación Ciudadana del GAD cantonal, ya que son estos los que norman la gestión en dicho ámbito y los tomadores de decisiones deben regirse a lo establecido por Ley.

De esta forma, se podrá conocer si es que existe un cumplimiento de la normativa; si el cumplirla aporta a la construcción de una política pública inclusiva o si por el contrario la normativa presenta falencias que coarten la participación; o incluso si existen debilidades de tipo institucional que limiten el nivel de participación ciudadana en la elaboración de la política pública.

Adicionalmente, se tomará como modelo de comparación, el sistema de participación ciudadana de Chile y el caso de un gobierno local de este país para poder realizar un análisis comparativo que permita identificar posibles fortalezas o debilidades del sistema ecuatoriano que influyen en el pleno ejercicio de la participación ciudadana en el Ecuador, específicamente en el cantón Chone.

De este modo, se podrán identificar aspectos que deberían ser reforzados, incluidos o eliminados del sistema de participación ciudadana tanto de Chone, como del Ecuador con el fin de realizar un aporte para mejorar el proceso y presentar posibles alternativas para que la ciudadanía tenga las herramientas necesarias y cumpla el rol que le corresponde para construir política pública que responda directamente a sus intereses.

1.2. MARCO TEÓRICO

En América Latina, después de sistemas dictatoriales y con niveles de baja calidad democrática, la participación ciudadana es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas del ámbito local (Ziccardi, 2012). Se puede observar que el modelo chileno de elaboración de políticas públicas, presenta similitudes con el ecuatoriano especialmente en el ámbito específico de la participación ciudadana. De ahí que se abordarán los conceptos normativos en la materia que se desprenden tanto de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador), como del Ministerio de Planificación (Chile), para establecer parámetros de comparación que permitan el análisis de ambos modelos.

En el ámbito local, las políticas municipales son la base para lograr los objetivos del desarrollo social. Justamente, Seller (2009) establece que la participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano sostenible y social, siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas Sociales vinculadas con la integración social y por lo tanto, la inclusión de los grupos de atención prioritaria. Entonces son los gobiernos locales quienes planifican las políticas para que un determinado territorio cumpla con dichos objetivos de desarrollo estos se basan en las necesidades específicas de la población de dicho territorio (Seller, 2009).

Por lo tanto, se tomarán los conceptos relacionados con la participación ciudadana en Ecuador, establecidos por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ecuatoriana y el COOTAD, y localizados en Chone por el Consejo de Participación Ciudadana de Chone, ya que tales normas determinan los procesos de participación ciudadana en el Ecuador y los diferentes niveles de gobierno deben actuar apegados a las mismas.

En el caso chileno, la participación ciudadana se presenta como el proceso de construcción social de las políticas públicas, teniendo como objetivo principal, la orientación para el desarrollo y la consolidación de los modelos nacionales y locales en la gestión pública (MIDEPLAN, 2014). Así mismo la constitución chilena en su artículo 118 manifiesta que las comunidades entendidas como municipios en el Ecuador, deben de priorizar la participación ciudadana en cada territorio para proponer un desarrollo equilibrado. Es decir, el análisis de la participación ciudadana partirá de la norma establecida por ambas legislaciones e instrumentos legales.

En el aspecto institucional, Ziccardi (2012) establece que la tarea de democratizar el gobierno local es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad (Ziccardi, 2012). El Consejo de Participación de Chone podría significar la institución encargada de crear estas condiciones.

Por otro lado, el análisis de los actores dentro de la participación ciudadana parte de la premisa de que una política necesita el involucramiento de los ciudadanos y de las autoridades para que se refleje una mayor eficacia y eficiencia (Lindblom, 1991), además que los mecanismos en la política pública tienen que tener como prioridad también la fusión con quienes la implementan (Bañón, 2003).

Por lo tanto, es necesario contar con la participación de los agentes sociales y de las instituciones implicadas en la evaluación de las políticas públicas pues esto hace posible su ejecución (Bañón, 2003). En este caso, los grupos de atención prioritaria con sus organizaciones legalmente reconocidas y las instituciones gubernamentales locales y nacionales.

Los participantes mediante acciones directas o a través de organizaciones, hacen efectivo su poder y capacidad de escoger o diseñar políticas¹ (Seller, 2009) en virtud de aquello, para este análisis es importante investigar si grupos, organizaciones o demás gremios a fin, han sido tomados en cuenta para el diseño de la política que atiende a estos grupos.

La participación ciudadana y las políticas públicas toman importancia y se correlacionan en la medida en que la primera permite legitimar y hacer más eficaces las segundas y en forma circular, la efectividad de las segundas fortalece a la primera (León & Cervantes, 2012). Este concepto ya aborda elementos que podrían ser parámetros de evaluación como la eficacia y legitimidad de una política pública en función de la correlación con la participación ciudadana.

La participación en la ejecución de las políticas públicas mejora su eficiencia y eficacia, aumenta las probabilidades de éxito y sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo (Stiglitz, 1999; Kliksberg, 2000 en Programa Estado de la Nación, 2001).

Es decir, se estarían legitimando políticas públicas construidas participativamente, y de no ser así, durante la investigación se podrían identificar factores externos al proceso como tal, que determinen una mala gestión de la participación ciudadana que debe hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares, no individuales (Ziccardi, 2012). Es decir, este concepto abre el espacio para crear una interrogante respecto de los intereses que podrían existir en los grupos de atención prioritaria que serían el pilar de la política pública.

Finalmente, como mecanismos de verificación, también se usaron los métodos propuestos por Lindblom (1992) quien manifiesta los diferentes puntos estratégicos para evaluar la participación de la ciudadanía previa a la implementación.

Con estos conceptos se visualiza un panorama más específico de la situación de la participación de los grupos de atención prioritaria en la construcción de la política pública, los posibles determinantes de la eficiencia, los parámetros de comparación con el caso chileno y de evaluación en general. Sin embargo, para los fines de esta investigación se tomarán los conceptos de participación ciudadana de la normativa tanto ecuatoriana como chilena. Pues al ser casos de estudio dos administraciones locales, el accionar de las mismas está regida a la Ley y no debería

¹ En este punto existen diferentes clasificaciones o categorías para poder evaluar el nivel de participación por parte de la ciudadanía en la elaboración de una política, los cuales van hacer empleados de acuerdo a lo requerido.

despegarse de la misma. Partiendo de aquello se establecerán los parámetros similares que permitan realizar las comparaciones y análisis pertinentes.

1.3. METODOLOGÍA

Para realizar el análisis comparativo entre los modelos de diseño de las políticas públicas tanto ecuatoriano como chileno para la evaluación correcta de la política pública en Chone. Se realizó un análisis documental de fuentes primarias como reportes e insumos oficiales y secundarios. Para determinar la participación ciudadana en la elaboración de la política pública se realizaron entrevistas (N=7) a autoridades y funcionarios entre ellos, al alcalde Chone, al presidente del concejo de atención a los grupos prioritarios del mismo cantón y a los representantes legales y no legales que son parte de la elaboración de la política. De esta manera se pudo obtener la información de manera directa sobre su participación o no en los proyectos de atención a los grupos de atención prioritaria. Se establecerá un cronograma para concretar el diálogo directo con los diferentes representantes de los diversos grupos ya mencionados.

Las entrevistas para el presente trabajo fueron abiertas y semiestructuradas. El resultado de las entrevistas fue comparado con los datos publicados por las diferentes instituciones encargadas de hacer el seguimiento de participación ciudadana en la implementación de las políticas y poder desarrollar los dos primeros objetivos.

Así mismo, en esta investigación se utilizaron datos, mecanismos y resultados de evaluación de SENPLADES, Consejo de Participación Ciudadana de Chone, como herramientas cuantitativas y cualitativas que se contrastaron con la información proveniente de las entrevistas en el territorio a los grupos de interés, con el fin de buscar divergencias en la forma de evaluar los mecanismos. Esto a su vez sirvió para determinar las ventajas y desventajas de la participación con el fin de garantizar a todas las personas involucradas, su respectiva actuación en la toma de decisiones y si esto es real o no según los datos de las instituciones estatales.

En cuanto a la recuperación de datos secundarios, principalmente se utilizaron fuentes bibliográficas y al análisis de documentos oficiales de las distintas instituciones de Gobierno, que presentan información relacionada a la política pública para los grupos de atención prioritaria. De la misma manera, se realizó un análisis sobre los trabajos de investigadores y resultados de

estudios a nivel nacional sobre la materia objeto de esta investigación. La consulta bibliográfica y las entrevistas fueron herramientas para obtener la información que dio a conocer las diferentes posturas y cuestionamientos en la participación de los grupos de atención prioritario con lo que se pudo determinar si se da una adecuada participación en la elaboración de la política.

CAPÍTULO 2: MODELOS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CHILE Y ECUADOR

En el presente capítulo se analizarán los modelos para la elaboración de las políticas públicas nacionales y locales, así mismo el rol que la sociedad desempeña dentro de este proceso, tanto en Chile como en Ecuador. Por otro lado, se va a identificar las etapas del ciclo de desarrollo de las políticas públicas poniendo énfasis en la participación ciudadana en cada una de las etapas. De esta manera, se procederá a investigar los instrumentos legales en ambos estados, que nos permitan comprender la participación como derecho en la elaboración de la política; la cual nace para atender un problema público en la que participa la ciudadanía a través de diferentes herramientas desde la constitución como primer instrumento, hasta las bases locales en cada uno de los países.

2.1. Modelo chileno de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas

En la República de Chile, la participación ciudadana constituye un eje transversal en la gestión pública, esta se basa en el concepto de corresponsabilidad, entendida como la participación de la ciudadanía vista desde una visión gubernamental. Con esta finalidad, el Gobierno de Chile ha buscado incorporar progresivamente a los ciudadanos en la toma de decisiones de carácter público como una manera de ampliar los espacios de democracia deliberativa y fortalecer el proceso de descentralización y desarrollo de los territorios (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, s,f).

La corresponsabilidad, según como la entiende el gobierno chileno, tiene que ver con la relación de compromiso mutuo que se establece entre el estado y la ciudadanía; es decir, un trabajo en conjunto entre ambas partes para alcanzar los objetivos de desarrollo de la nación (Gobierno de Chile, s,f). La corresponsabilidad y participación ciudadana son conceptos que encuentran su institucionalidad en el Marco de la corresponsabilidad que se presenta bajo el contexto de la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública del año 2011 que establece a la participación como un derecho ciudadano. La participación ciudadana es un derecho civil y político que guarda relación esencial con el Estado, las

municipalidades y las diferentes instituciones que promuevan la inversión en diferentes sectores; sin duda, esto permite la interacción y el entendimiento por parte de los distintos niveles de gobiernos con la ciudadanía.

Además del mencionado instrumento principal, se suman cuerpos normativos adicionales, los cuales se desarrollarán en el siguiente apartado. Estos, constituirán la base para el análisis del nivel de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas en el caso de estudio del Municipio de Quilpué² del estado de Chile y los mecanismos de participación en el GAD de Chone, cantón de Ecuador, para ser comparados entre sí.

2.1.1. Instrumentos legales de participación ciudadana

2.1.1.1. Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La Ley 20.500 es un instrumento promulgado por el Congreso de Chile en 2011, su campo de acción se concentra en dos áreas específicas: la primera, constituye un marco jurídico para la asociación de la ciudadanía (Ministerio Secretaría General de Gobierno, s,f). En segundo lugar, reconoce la participación ciudadana en la gestión pública en el marco de sus políticas, planes, programas y acciones. Además, determina que cada órgano e institución de la administración del Estado deberá establecer las modalidades de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia (Ministerio Secretaría General de Gobierno, s,f). Este se traducirá en una norma local, que incluirá los mecanismos obligatorios por ley y algunos de los mecanismos de participación ciudadana que la administración desea promover (Gobierno Abierto Chile, s,f).

El reconocimiento a la participación ciudadana en diferentes aspectos de la gestión pública es un avance para la democratización de los recursos y acciones que tome un nivel de gobierno, en el caso de este análisis, el nivel descentralizado-municipal. Paralelo a esto, se puede evidenciar que existe un vacío normativo en esta ley general, al dar atribuciones a los diferentes órganos a establecer modalidades de participación. Algo similar pasa en Ecuador, donde se da libre poder para que los GAD puedan definir las limitaciones a la participación de la ciudadanía. Esto puede generar una participación regulada por quienes ostentan el poder y quieren generar

² Ciudad chilena, capital de la provincia de Marga-Marga en la región de Valparaíso.

acciones a su favor. Los mecanismos obligatorios de participación ciudadana que son incorporados por todos los órganos de la administración pública según la Ley 20.500 son:

Tabla 1.- Mecanismos de participación ciudadana incorporados en la Ley 20.500

Mecanismo	Descripción breve
Cuentas Públicas Participativas	Es un proceso de diálogo ciudadano, entre autoridades políticas y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general. Su fin es informar a la ciudadanía anualmente sobre la gestión realizada, recoger las preguntas y planteamientos de la ciudadanía y dar respuesta a éstas (Gobierno de Chile, s.f.).
Consejo de la Sociedad Civil.	Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer Consejos de la Sociedad Civil, de carácter consultivo, autónomos e independientes que estarán conformados por personas representativas de las asociaciones relevantes en el ámbito específico de cada órgano de la Administración con la función de acompañar a la toma de decisiones en materia de política pública (Gobierno de Chile, s.f.).
Consulta Ciudadana	Los órganos de la Administración del Estado, de oficio o a petición de parte, deberán señalar los temas de interés ciudadano en que se requiera conocer la opinión de las personas. Las consultas serán realizadas de manera informada, pluralista y representativa (Gobierno de Chile, s.f.).
Entrega de información relevante	Los órganos de la Administración del Estado deberán poner en conocimiento público información

	relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible (Gobierno de Chile, s.f.).
Cabildos Ciudadanos	Tiene por objetivo profundizar el proceso de participación ciudadana a través del diálogo directo con el Presidente de la República y las autoridades por medio de la generación de espacios de soluciones a los problemas locales estableciendo responsables y fechas (Gobierno de Chile, s.f.). En los cabildos ciudadanos podrán participar: el Presidente de la República, autoridades de la administración central y local, parlamentarios de la región, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales y ciudadanos que se hayan inscrito para la reunión (Gobierno de Chile, s.f.).
Plataformas Digitales Participativas	Tiene por objetivo facilitar el acceso a la información y generar espacios de debate sobre cuestiones de interés ciudadano que a la vez se ponen en conocimiento de las autoridades. Además, las plataformas digitales participativas son un elemento facilitador para los tres ejes de la Política de Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad que se describirán a continuación (Gobierno de Chile, s.f.).

Elaborado por el autor.
Fuente: Ley 20.500

Los consejos de la sociedad civil son denominados por el órgano administrativo y las consultas ciudadanas son limitaciones que pueden interrumpir la real participación ciudadana. Cuando esto sucede y la municipalidad es la que instala las limitaciones de los actores y el terreno donde estos pueden actuar, se puede generar una conveniencia de acciones a favor de los que la implementan. Teniendo en cuenta que como órganos descentralizados y según la ley, tienen la facultad para hacerlo.

2.1.1.2. Política para la Participación Ciudadana en el Marco de la Corresponsabilidad

La política que se desprende del marco normativo de la Ley 20.500, busca involucrar a la ciudadanía en el quehacer gubernamental y fomentar la participación ciudadana para promover una cultura de corresponsabilidad, fortaleciendo los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, aumentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas (Gobierno de Chile, s,f).

Para lograr dicho objetivo, la política pública debe perseguir objetivos estratégicos que, a su vez, se cristalicen en tres ejes centrales, los cuales deben ser planificados para dirigir acciones y mecanismos para que la ciudadanía pueda participar en los procesos gubernamentales.

Tabla 2: Objetivos estratégicos y ejes centrales la Ley 20.500

Objetivos estratégicos	Ejes centrales
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo una cultura de corresponsabilidad. • Promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas. • Mejorar y fortalecer los canales y espacios 	<ul style="list-style-type: none"> • Información y Consulta a la Ciudadanía: dentro de este eje se plantea la implementación de dispositivos que operen como espacios y canales para que la ciudadanía participe en el mejoramiento de la gestión pública. • Control Ciudadano: es el espacio para la fiscalización ciudadana en el que los

<p>de información y opinión de la ciudadanía, promoviendo una respuesta oportuna de calidad, de parte de los órganos de la Administración del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el control ciudadano de las acciones desarrolladas por los organismos públicos 	<p>ciudadanos puedan acompañar y monitorear las acciones estatales y las políticas públicas que se diseñan e implementan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la Sociedad Civil: este eje promueve acciones que fortalezcan el rol de las diferentes organizaciones de la sociedad civil. La Escuela de Formación para Dirigentes Sociales es uno de los resultados de este eje.
---	---

Elaborado por el autor.

Fuente: Ley 20.500 DE CHILE

Con estos objetivos y ejes, se puede canalizar una ordenanza a nivel local que permita cristalizarse sin poner limitaciones. Que exista una norma local, con cuya aplicación se ejerza un control ciudadano que permita una fiscalización y monitoreo en las acciones que realice el municipio y cree un ambiente participativo entre los agentes locales. Esta normativa interna, además de servir para organizar de forma legal y coordinada, la participación e inclusión de la ciudadanía, tiene que contener protocolos sencillos de aplicar y manejar con el fin de lograr el interés ciudadano.

2.1.1.3. Marco normativo de la participación ciudadana a nivel local

En el ámbito local, la normativa está determinada por la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública y por la Ley 18.695 Orgánica Constitucional sobre municipalidades. Estos dos cuerpos legales establecen las obligaciones de los municipios en materia de participación ciudadana y mecanismos de participación municipal. Así como le dan libre arbitrariedad para poder implementar ciertas acciones que puedan interrumpir la participación.

La Unidad de Participación Ciudadana se constituye al interior del Departamento de Fortalecimiento Municipal como una dependencia orientada a promover, difundir e incorporar

diversas herramientas de participación ciudadana en la gestión municipal, tomando en consideración los planteamientos derivados del Programa de Gobierno PROPUESTO POR EL EJECUTIVO. Los alcances de la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública y las disposiciones del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana.

La ley 20.500 dispone la creación de consejos comunales de la sociedad civil (COSOC), cuya función se basa en trabajar coordinadamente con los alcaldes y los concejos municipales para generar una incidencia palpable en los procesos de planificación. De esta manera, reemplazan a los Consejos Económicos y Sociales (CESOC) dispuestos en la Ley 18.695.

Para Pressaco y Rivera (2015), la ley 20.500 sobre Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública es una legislación que fortalece el derecho de las personas a asociarse junto con el deber del Estado de promover la inclusión y la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

Por otro lado, la Ley 18.695 establece la obligatoriedad de la creación de las Ordenanzas Municipales de Participación que deberán indicar los instrumentos o medios en los cuales se materializará la participación a nivel comunal, es decir es obligación de los municipios generar mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

La Ley 18.695 indica que la Ordenanza de Participación es el:

Instrumento que faculta a cada Municipio a establecer su propia Ordenanza de Participación que refleje las modalidades de Participación de la Ciudadanía local, haciéndose cargo de las del territorio comunal, la localización y la conformación etérea de la población, las actividades características de la comuna (Hernández, 2011).

Asimismo, la Ley otorga a la Secretaría Municipal nuevas atribuciones en los procesos de constitución de asociaciones y fundaciones (Ministerio Secretaría General de Gobierno, s,f). De esta forma se agilizar la conformación legal de organizaciones de la sociedad civil que puedan acompañar y monitorear la gestión política de las diferentes municipalidades.

Por otro lado, el Manual de Gestión Municipal del Gobierno de Chile que recoge lo dispuesto por la Ley 18.695 indica “que la participación ciudadana debe estar presente en las etapas previas a la aprobación del plan regulador comunal y es un instrumento esencialmente técnico, orientador y regulador del desarrollo (...) en el territorio respectivo”

Además, determina que, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito (Ministerio del Interior Chile, 2008).

Además, la Ley 18.695 dispone la obligatoriedad de establecer una ordenanza municipal de participación ciudadana, la misma que deberá contener:

Las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación étnica de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal (Ministerio del Interior Chile, 2008).

Así mismo, dicha legislación establece ciertos mecanismos de participación obligatoria, sin perjuicio de otros que puedan ser incorporados, entre estos están los que se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 3: Mecanismos de participación ciudadana en Chile y su función

Mecanismos de participación ciudadana	Descripción
---------------------------------------	-------------

<p>Audiencias públicas:</p>	<p>A través los ciudadanos ponen a consideración del alcalde y el concejo, temas que resulten de interés comunal. La Ley dispone que deberán ser más de cien ciudadanos los que participen y en aquellas comunas de menos de 5000 habitantes, el concejo determinará el número de ciudadanos que la pueden requerir (Ministerio del Interior Chile, 2008).</p>
<p>Oficina de Partes y Reclamos:</p>	<p>La Ley de Municipalidades dispone que esta oficina deberá estar abierta a la comunidad en general y la ordenanza de participación ciudadana debe establecer un procedimiento público para el tratamiento de las presentaciones o reclamos y los plazos en que el municipio deberá dar respuesta y que, en ningún caso, debe ser superior a treinta días (Ministerio del Interior Chile, 2008).</p>
<p>Plebiscitos comunales:</p>	<p>La iniciativa de convocar a un plebiscito puede corresponder al alcalde con acuerdo del Concejo, por el Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna (Ministerio del Interior Chile, 2008). La Ley 20.500 redujo el número de ciudadanos requeridos para presentar la solicitud, pasando de un 10% de los inscritos en los registros electorales de la respectiva comuna, a un 5% de los ciudadanos (Gobierno de Chile, s,f).</p>

<p>Juntas de vecinos:</p>	<p>Para la legislación chilena las juntas de vecinos con organizaciones comunitarias que representan a las personas que residen una misma unidad vecinal y tienen el objetivo de defender intereses y derechos de los vecinos en colaboración con las autoridades del Estado y de las municipalidades. Además, se reconoce sus derechos a construir organismos con personalidad jurídica que las representen en los distintos niveles de la vida nacional, en Agrupaciones, Uniones, Federaciones y Confederaciones.</p>
---------------------------	--

Elaborado por el autor
Fuente: Ley 18.695

Por otro lado, existen municipalidades con menor alcance que han implementado mecanismos participativos como presupuesto participativo, planificación, consultas, cabildos, reuniones periódicas, etc. (Pressaco & Rivera, 2015). En este sentido, Paglai y Montecinos mencionan que:

“Los presupuestos participativos se han caracterizado por ser consultivos, con escaso margen para la deliberación, como un instrumento de gestión pública más que como una política mayor de participación ciudadana, con escaso alcance en el presupuesto municipal, con un lugar periférico en la gestión municipal y de subordinación a las instituciones de la democracia representativa” (Pressaco & Rivera, 2015).

Los diferentes mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley 20.500 y Ley 18.695 configuran el marco normativo que obliga a los diferentes órganos de Administración del Estado y a los gobiernos locales a garantizar los espacios para que la ciudadanía en general y las diferentes organizaciones de la sociedad civil puedan acompañar los procesos de gestión y desarrollo de política pública.

2.1.1.4. Participación Ciudadana en el ciclo de formulación de políticas públicas

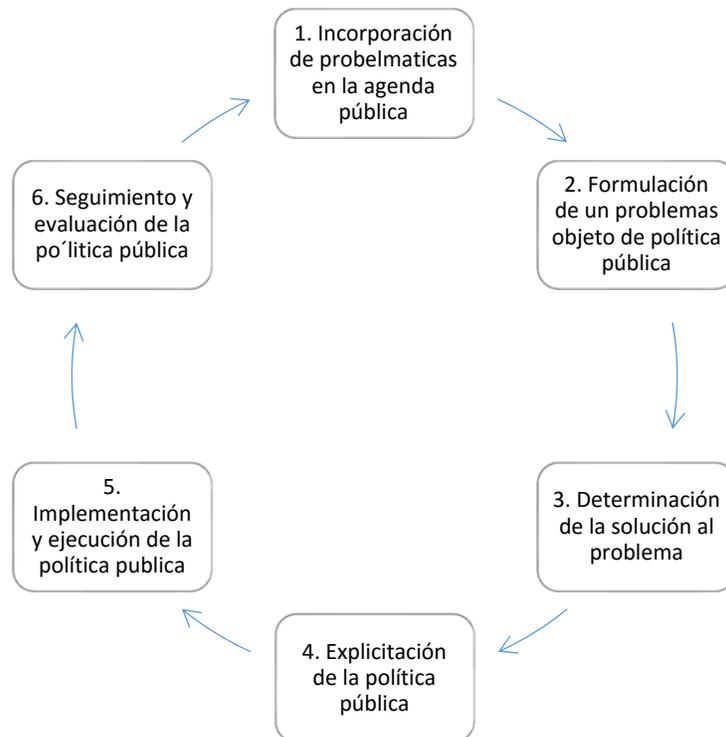
El Gobierno de Chile ha establecido una guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales, dentro de la misma se indica el ciclo de las políticas públicas que identifica un conjunto de etapas o secuencias lógicas en el proceso de formulación de una política pública en la que cada una de las fases retroalimenta a las otras (SUBDERE, 2009).

Así mismo, cada una de estas fases cuenta con características específicas y una metodología, para los fines de esta investigación en base a lo establecido por la Guía, se analizará y describirá como se puede ejercer la participación ciudadana en cada fase.

Ciclo de las políticas públicas

La construcción de la una política pública es un proceso, por ende, debe tomarse de acuerdo con una serie de pasos. A continuación, se describirá brevemente el proceso y cada una de las etapas que los conforman.

Gráfico 1: Ciclo de las políticas públicas



Elaborado por el autor.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile

a. Incorporación de problemáticas en la agenda pública

En esta etapa la participación ciudadana ocurre cuando existe la incorporación de una problemática visibilizada por grupos sociales en la agenda. En la medida en que exista un conjunto de preocupaciones social y culturalmente compartidas por amplios segmentos de la sociedad, se facilita la incorporación de tales problemáticas en la agenda (SUBDERE, 2009).

Cuando el tema viene de demandas de distintos actores sociales, políticos, económicos o desde la sociedad civil organizada, entonces se dice que la instalación es “desde abajo”. Los grupos que instalen exitosamente una problemática tendrán mejores oportunidades de definir también sus posibles soluciones, prevaleciendo en el debate público (SUBDERE, 2009) y, por lo tanto, afianzando el nivel de participación.

En esta fase, la ciudadanía está en la capacidad de influir en el establecimiento de las diversas problemáticas en la agenda por lo que resulta fundamental que las autoridades hayan establecido los respectivos mecanismos de participación ciudadana determinados por Ley para que se facilite y se viabilice la oportuna participación de la sociedad civil.

b. Formulación de un problema objeto de política pública

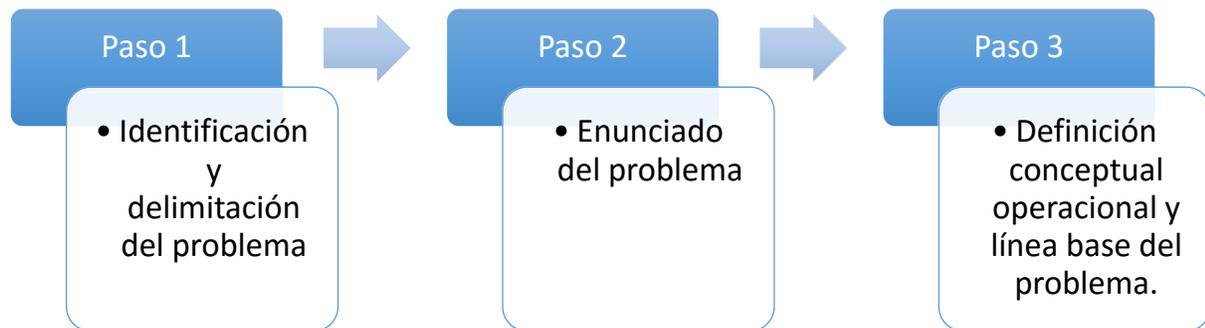
La Guía Metodológica establece que cualquier situación problemática a ser resuelta mediante políticas públicas (...) es finalmente una construcción social, debido a que siempre dependerá de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores (SUBDERE, 2009). En este sentido, esta fase vendría a ser la más importante en el proceso dado que aquí se construyen las problemáticas a partir de los insumos que puedan brindar los diferentes actores que hacen uso de los mecanismos de participación que existen.

Por lo tanto, la participación de los actores resulta fundamental para identificar demandas y posibles soluciones. Cada uno de los actores involucrados intentará, conscientemente o no, maximizar lo que considera constituye tanto el problema como su solución ya que de no hacerlo se podría caer en una imposición de temas y posibles soluciones (SUBDERE, 2009). Por lo tanto, la participación es indispensable.

El ciclo de la formulación de un problema objeto de política pública está compuesto de tres pasos. En primer lugar, la identificación y delimitación del problema, el que mayor espacio para la participación ciudadana otorga dado que en el mismo se realiza el diagnóstico de la problemática a ser resuelta. En segundo lugar, el enunciado del problema que se desprende de los insumos del primero y finalmente, la definición conceptual, operacional y línea base del problema con todas las características que permitan encontrar una solución en las fases posteriores.

La Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales establece que, en el proceso de elaboración del diagnóstico para la identificación y delimitación del problema, el incorporar la participación y consulta de los diferentes actores regionales permite la identificación de sub-problemáticas dentro de la problemática general inicial (SUBDERE, 2009). Es decir, a mayor participación, mayor caracterización del problema.

Gráfico 2: Pasos para la formulación de un problema objeto de política pública



Elaborado por el autor.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile

Además, plantea que las políticas públicas regionales serán el resultado de la interacción de múltiples actores que están involucrados en el proceso, deben establecer sus demandas o inquietudes para evitar que solo aquellos actores que han mostrado ser más dinámicos y visibles tengan la capacidad de influir en la toma de decisiones. Entonces se invita a una participación

ciudadana activa en la que los diferentes actores sean propositivos en cada etapa de la formulación del problema.

La capacidad de cooperar y de llegar a acuerdos de los actores hace que las políticas públicas sean de mejor calidad y sean menos sensibles a las crisis políticas, cambio de Gobierno, de autoridades, o a los cambios en las condiciones económicas y sociales (SUBDERE, 2009).

En una acertada reflexión, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo establece que, si las políticas públicas regionales no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, “ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o analistas de encuestas hacia al populismo inmediateista” (SUBDERE, 2009).

Por lo tanto, la participación ciudadana es clave en esta etapa dado que de aquí parte el proceso de construcción de la solución a la problemática que se identifique, cristalizada en la política pública. Esta seguramente es la fase donde se exige mayor nivel de participación y en la que se abren todos los espacios para que los ciudadanos pongan en consideración los problemas que les rodean y planteen posibles escenarios con alternativas que serán evaluadas en la siguiente fase del ciclo por profesionales en la materia. Los insumos que brinde la ciudadanía serán fundamentales para obtener una política que dé respuesta a las necesidades ya en territorio.

c. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas

En esta fase se incorporan las distintas percepciones de los actores y de la ciudadanía acerca de lo que se considera como la “solución” al “problema” que fueron el resultado de los procesos de participación ciudadana. Esta práctica dota de mayor legitimidad al proceso, evitando así que sea calificado como impuesto o poco democrático (SUBDERE, 2009).

d. Explicitación de la política pública

Una vez determinada la alternativa de solución frente al problema, la decisión adoptada se describe a través de un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores a utilizar. Por lo tanto, la nueva política pública definirá las pautas específicas que guiarán la acción pública y orientarán las decisiones privadas (Soms, 2007 en SUBDERERE, 2009) a nivel regional en

relación al problema que intenta abordar. Evidentemente, esto deberá tener concordancia con los planteamientos realizados en los espacios de participación de las fases anteriores.

No obstante, autores como Roth y Valderrama indican que existen situaciones en donde las políticas públicas no están debidamente respaldadas por un marco jurídico, administrativo o financiero (SUBDERE, 2009). Y lo atribuyen al hecho de que:

“El formular político público implica necesariamente tomar decisiones que tienden a favorecer ciertos intereses o sectores en desmedro de otros. Es por ello, se ha indicado, que expresar los objetivos de las políticas públicas de un modo muy claro puede restar votos o apoyo al gobierno entre aquellos sectores sociales y económicos que no se ven favorecidos. La alternativa consistiría en expresar los objetivos de modo impreciso, de modo de evitar el conflicto y maximizar un apoyo lo más amplio posible para la aprobación de las políticas públicas. Al respecto se ha dicho que: “Prometer algo muy concreto y no realizarlo puede acarrear un costo demasiado alto en términos de legitimidad, credibilidad y respaldo políticos” (SUBDERE, 2009).

Entonces, bajo tal contexto y dada la naturaleza de la fase en la que no existen mecanismos de participación ciudadana que puedan ser aplicados, se puede dar la posibilidad de que se explicita una política pública que no contenga directamente las demandas o planteamientos de la ciudadanía que participaron de las fases anteriores.

e. Implementación y ejecución de la política pública

La fase de implementación y ejecución de las políticas públicas dentro de la Guía Metodológica establece un proceso definido en el que resulta clave la construcción de redes entre el Estado, los gobiernos regionales, las ONG, comunidades de base, universidades y otros actores para la adecuada ejecución de la política pública (SUBDERE, 2009). Este es el espacio en el que los mecanismos de participación ciudadana deben ser empleados en pro de que la política pública alcance los objetivos para los que fue planificada, durante su ejecución.

Adicionalmente, se debe poner especial énfasis durante la etapa de ejecución para que exista coordinación entre la multiplicidad de actores (nacionales, regionales y locales) con competencias variadas que intervienen en un determinado territorio (SUBDERE, 2009). En la ejecución es fundamental la identificación del rol de los actores para evitar la superposición de los mismos.

Finalmente, se ha identificado casos de incapacidad de ejercer un control ciudadano sobre el buen o mal funcionamiento de las políticas públicas. Esto definitivamente, abre el espacio para que la ciudadanía desarrolle mejores mecanismos de control ciudadano y el sector público y los tomadores de decisiones aporten a este proceso.

f. Seguimiento y evaluación de la política pública

En esta fase, lo que se busca es generar información relevante que permita determinar el impacto y si se alcanzaron resultados y además si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir de los objetivos (SUBDERE, 2009).

En este sentido, entran a jugar un papel activo los diferentes actores internos, actores externos, población objetivo, o la ciudadanía en general. Los requerimientos de información serán distintos dependiendo del destinatario, pero la participación de los diferentes sectores permitirá obtener insumos que aporten a la evaluación de la política pública.

2.2 Modelo ecuatoriano de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas

En el Ecuador, la participación ciudadana está consagrada en la Constitución de 2008 como un derecho que aporta al desarrollo del Estado ya que promueve mejores prácticas ciudadanas de involucramiento en la gestión pública. Está garantizada en todos los niveles de Gobierno para que la ciudadanía sea parte de la generación de Leyes y política pública. Además, brinda los mecanismos para que exista capacidad de incidencia en los diferentes procesos de toma de decisiones dentro de la gestión pública.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establecen principios, mecanismos y órganos que rigen para el desarrollo de procesos de participación ciudadana eficaces, efectivos e incluyentes. Adicionalmente, la Guía para la elaboración de políticas públicas sectoriales de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES establece el ciclo de elaboración de las políticas públicas en el Ecuador con el componente de participación ciudadana dentro de la planificación, el mismo que debe ser aplicado para legitimar

la construcción de una política pública que aborde correctamente una determinada problemática que también debe ser identificada con aporte ciudadano.

En esta sección, se realizará una descripción de lo establecido por los cuerpos legales anteriormente mencionados y el de la Guía para la elaboración de políticas públicas sectoriales, con especial énfasis en la cuestión de la participación ciudadana y en los gobiernos autónomos³, para obtener los lineamientos legales que rigen para la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas. Esta información constituirá una de las bases para la evaluación del cumplimiento de la participación ciudadana en la elaboración de la política pública para los grupos prioritarios en el GAD del cantón Chone.

2.2.1. Normativa sobre Participación Ciudadana

2.2.1.1. Participación ciudadana en la Constitución del Ecuador

En la Constitución de 2008, se indican los niveles de gobiernos donde debe darse la participación ciudadana, las instancias, los mecanismos, entre otros aspectos constitucionales de los cuales se desprenden otras normativas en la materia. Justamente, 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” (Asamblea Nacional, 2008).

En el siguiente cuadro se indican las instancias y los mecanismos de participación que refiere el artículo 100 de la Constitución del Ecuador.

Tabla 4: Instancias y mecanismos de participación establecidos en el artículo 100 de la Constitución.

Instancias de participación ciudadana	Mecanismos de participación
1. Elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los	Audiencias públicas

³ El artículo 238 establece que los gobiernos autónomos descentralizados son las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales, los mismos que gozan de autonomía política administrativa y financiera (Asamblea Nacional, 2008). La participación ciudadana es uno de los principios bajo los que se rigen los GADs.

gobiernos y la ciudadanía.	
2. Mejoramiento de la calidad de la inversión pública y definición de agendas de desarrollo.	Veedurías
3. Elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos.	Asambleas
4. Fortalecimiento de la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.	Cabildos populares
5. Promoción de la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.	Consejos consultivos
	Observatorios
	Demás instancias que promueva la ciudadanía.

Elaborado por el autor.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador

La Constitución establece dos mecanismos de participación en los artículos 101 y 103, respectivamente que son la silla vacía y la iniciativa popular normativa. Estos dos mecanismos por tener naturaleza normativa pueden ser utilizados para la incidencia en la elaboración de una política pública. A través de estos, la ciudadanía puede involucrarse directamente con el Concejo Cantonal de un municipio para participar de las decisiones en cuestiones de política pública, siempre y cuando exista, además de la normativa, la voluntad de la administración de hacerla operativa, es decir que la motivación de la ciudadanía emerja de quienes tienen el poder político y ejecutivo cantonal, para que se propicie la aproximación y el involucramiento necesario e imprescindible que requiere la participación ciudadana.

Tabla 5: Instancias y mecanismos de participación establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución del Ecuador

Artículo 101: La silla vacía	Artículo 103: Iniciativa popular normativa
<p>“Las sesiones de los GADs serán públicas, y existirá la silla vacía que será ocupada por un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el fin de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Asamblea Nacional, 2008).</p>	<p>Constituye un mecanismo de democracia directa. Se puede ejercer para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa.</p> <p>Los proponentes participarán en el debate del proyecto.</p>

Elaborado por el autor.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador

En la cuestión de políticas públicas específicamente el artículo 85 indica que se “garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos” (Asamblea Nacional, 2008).

Así mismo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se impulsa el derecho de la población para que pueden participar en las decisiones que implementen los distintos niveles de gobiernos. Para este análisis es importante mencionar el objetivo dos del PND, ya que busca auspiciar la igualdad, inclusión y equidad social y territorial. La política de atención a grupos prioritarios es afín a este objetivo y la variable de participación está dada por la normativa.

2.2.1.2.Ley de Participación Ciudadana

El artículo número 4 de la Ley de Participación Ciudadana establece que “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”. En este sentido, la participación ciudadana se encuentra regida bajo ciertos principios como lo son la igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación política, respeto a la

diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad (Asamblea Nacional, 2010).

Los mecanismos de democracia directa establecidos en la Ley ecuatoriana son:

- Iniciativa popular normativa
- Referéndum
- Consulta popular
- Revocatoria del mandato

En el ámbito de las organizaciones sociales el artículo 30 indica:

Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que (...) que incidan en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como, de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos (Asamblea Nacional, 2010).

La ley garantiza y promueve la participación ciudadana de las organizaciones sociales, su promoción y su fortalecimiento indicando que todos los niveles de gobierno y funciones del Estado deberán prestar apoyo y capacitación técnica además de facilitar su reconocimiento y legalización (Asamblea Nacional, 2010). La cuestión del reconocimiento y la legalización podría ser un limitante para la participación ciudadana si los Gobiernos locales no consolidan estas acciones dejando de lado organizaciones sociales que puedan incidir en los procesos de elaboración de política pública.

El artículo número 64 de la Ley de Participación Ciudadana habla específicamente de la participación ciudadana a nivel local describiendo las instancias de participación y haciendo énfasis en que para su cumplimiento los GADs deberán implementar un conjunto articulado y continuo de mecanismos, procedimientos e instancias (Asamblea Nacional, 2010). En ese sentido, se indica entonces que la participación ciudadana no debe corresponder a coyunturas y se afianza en cuestiones institucionales.

Por otro lado, la Ley contempla la composición y la convocatoria de las instancias de participación ciudadana a nivel local. Las mismas que estarán integradas por autoridades electas,

representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno (Asamblea Nacional, 2010). Es decir, existe una interrelación entre actores de la administración pública y de la sociedad civil, siendo la máxima autoridad de cada nivel de gobierno la persona responsable de las convocatorias y los delegados de la sociedad designados por asambleas ciudadanas locales (Asamblea Nacional, 2010). La ley determina que las convocatorias deberán ser realizadas no menos de tres veces al año. Los puntos de estas instancias serán analizados y contrastados en esta investigación.

En la sección tercera, se establecen los consejos locales de planificación que deberán estar conformados por un mínimo del treinta por ciento de representantes de la ciudadanía y son definidos como:

Los 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 (Asamblea Nacional, 2010).

No obstante, existe un punto que podría limitar el ejercicio de la participación ciudadana al indicar que quienes conforman los consejos serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente, es decir se perdería legitimidad al no ser netamente ciudadano sino desprenderse de las decisiones de funcionarios públicos.

Por otra parte, la Ley norma los presupuestos participativos que se construirán mediante procesos de participación ciudadana y deberán enmarcarse en el Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación, su implementación deberá ser de manera inmediata en los diferentes niveles de gobierno y sus características son (Asamblea Nacional, 2010):

- Abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar
- Suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado
- Otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.

En términos generales, la Ley de Participación ciudadana establece instancias y mecanismos para el pleno ejercicio de la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, existen puntos en los que la participación se sujeta directamente a órganos de la administración pública, lo que podría crear un conflicto con el sentido real de la participación que debería corresponder netamente al rol de los ciudadanos y su capacidad de incidencia dentro de la gestión pública.

2.2.1.3. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización

La participación ciudadana en los objetivos del COOTAD constituye un medio y un fin. Un medio para la democratización de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados y uno de los fines que promueve la profundización del proceso de autonomías y la descentralización.

Además, es uno de los principios que rige el ejercicio de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados. En este marco está definida como:

Un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos (COOTAD, 2011).

Dentro del COOTAD la participación ciudadana también corresponde a una de las tres funciones de los GADs, junto a la legislativa y fiscalizadora, por un lado, y a la ejecutiva y administrativa, por otro (COOTAD, 2011). Las autoridades ejecutivas y legislativas están obligados a establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme a la ley y de sus propias normativas (COOTAD, 2011).

Entre otras cosas, el ejecutivo deberá procesar e incorporar en los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios de los gobiernos autónomos descentralizados, las

prioridades de gasto establecidas por la ciudadanía a través de las unidades básicas de participación y recogidas por las asambleas locales o la máxima instancia de participación (COOTAD, 2011). De una forma u otra esto permite cierto grado de democratización en el manejo de las prioridades de gasto en los servicios a lo que tiene derecho la ciudadanía.

La participación ciudadana en el Código, además de estar definida entre los objetivos, los principios que rigen la gestión de los GADs y las funciones, también es abordada desde el capítulo III: la Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, como un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

En este contexto, se indica que:

La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano (COOTAD, 2011).

Según la Ley, los principios que deben orientar los procesos de participación son: igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad (COOTAD, 2011).

Además, se especifica que los GADs deben reconocer todas las formas de participación ciudadana, individuales y colectivas, las que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y las organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades (COOTAD, 2011). Los GADs deben adoptar medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real y facilitar la información para lograr una participación ciudadana informada (COOTAD, 2011).

Por otro lado, se reconoce el derecho a la participación por medio de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (COOTAD, 2011).

Entre los derechos en materia de participación reconocidos por el artículo 303 del COOTAD se encuentran:

- A la consulta frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar los derechos colectivos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades o colectivos.
- A ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales.
- A ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley.
- A participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, en forma individual o colectiva.
- A solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución.
- A instancias específicas de participación para los grupos de atención prioritaria en la toma de decisiones relacionadas con sus derechos.

Por lo tanto, en la Ley existe una protección total del derecho a la participación ciudadana que permitiría la inclusión armónica y efectiva de la ciudadanía en la gestión pública bajo la responsabilidad que tienen los GADs de desarrollar, promover e implementar espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos en la Constitución y la ley, así como, otras iniciativas ciudadanas de participación que aporten al ejercicio de este derecho y a la democratización de la gestión pública (COOTAD, 2011).

Los GADs siempre serán los encargados de abrir los espacios de participación, pero su capacidad de incidir en este proceso no debería ir más allá del de facilitador, caso contrario, podría ponerse en duda la legitimidad de la participación ciudadana.

Adicionalmente, los GADs deben conformar un sistema de participación ciudadana regulado por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, con estructura, denominación propia e integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y

representantes de la sociedad de su ámbito territorial, además el sistema debe designar a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes (COOTAD, 2011).

Entre los fines del sistema de participación ciudadana, los más relevantes para la presente investigación constituyen los de participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y, en la definición de propuestas de inversión pública, elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos, participar en la definición de políticas públicas y promoción de la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales (COOTAD, 2011).

Estos fines giran en torno a la capacidad de participación ciudadana e incidencia directa en la elaboración de una política pública y todo lo que esta involucra (proceso de construcción de la política, inversión, presupuesto, nivel de involucramiento ciudadano) para abordar una problemática de un sector específico.

El COOTAD define claramente cómo debe manejarse la participación ciudadana a nivel local, la inclusión de los actores de los diversos sectores y la forma en que deben integrarse a la gestión pública para su democratización. Sin embargo, sigue siendo tarea y responsabilidad de los GADs la garantía de los espacios de participación ciudadana determinados en la ley y la Constitución. Es decir, sin la adecuada coordinación GADs – ciudadanía, podría verse afectado el derecho a la participación.

2.2.2 Participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas

La Guía para la elaboración de las políticas públicas sectoriales establecida por SENPLADES está desarrollada en torno al Enfoque Basado en los Derechos Humanos EBDH (SENPLADES, 2011).

Justamente, el derecho internacional sobre los derechos humanos reconoce principios fundamentales como la universalidad e inalienabilidad, la interdependencia, la igualdad y no discriminación, la participación e inclusión y la rendición de cuentas e imperio de la ley, los

mismos que deben aplicarse y orientar todo el ciclo de las políticas públicas (SENPLADES, 2011). El EBDH permite aplicar estos principios en las políticas públicas.

En el ámbito de la participación, SENPLADES reconoce la necesidad de una ciudadanía activa y la importancia de generar capacidades que promuevan un entorno propicio que asegure una participación libre, activa e informada (SENPLADES, 2011). Por otro lado, menciona que el fortalecimiento de las capacidades de la población, en particular de grupos tradicionalmente excluidos, marginados y discriminados, es clave para que esa participación sea efectiva, incluyente y tenga una incidencia real en la toma de decisiones respecto de las políticas públicas (SENPLADES, 2011).

El sistema de planificación ecuatoriano recoge el concepto de Aguilar (1993 en SENPLADES, 2011) sobre políticas públicas y las define como “un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos, por lo tanto, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada” (SENPLADES, 2011).

Bajo esos conceptos, en esta sección se realizará una descripción y análisis de la participación ciudadana en las diferentes etapas de la formulación de las políticas públicas presentado por SENPLADES y que rige para instituciones del Estado, así como, para los gobiernos autónomos descentralizados.

2.2.3 Etapas de formulación de las políticas públicas sectoriales

Las etapas de formulación de las políticas públicas sectoriales establecen diferentes fases en las cuales se contemplan espacios de participación ciudadana. A continuación, estas serán descritas para conocer cómo se debería dar la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas, las mismas que estarán alineadas a los Objetivos Nacionales del PNBV (véase anexo no. 1).

a. Etapa preparatoria y de diagnóstico

En esta etapa se conforman espacios de participación ciudadana mediante los cuales la ciudadanía aporta con información para la identificación de una problemática que necesite ser abordada mediante una política pública. También contribuye a la formulación de alternativas de acción. La problemática identificada deberá enmarcarse en la agenda política del PNBV.

Adicionalmente, se recogen informes desarrollos por organizaciones de la sociedad civil que hayan sido elaborados bajo el marco normativo de participación. Los espacios de participación se abren, por un lado, para plantear una situación problemática u oportunidad de desarrollo en la agenda y también para anticipar propuestas o alternativas de respuestas. “La problemática identificada debe reflejar cómo esta afecta de forma diferenciada a distintos grupos de titulares de derechos” (SENPLADES, 2011).

En esta etapa es clave “el análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos” (SENPLADES, 2011). Por lo tanto, la participación de los actores sociales, los grupos de atención prioritaria o que hayan tenido problemas de exclusión resulta imprescindible al momento de la recolección de información.

En efecto, “la formulación de la política sectorial representa el producto de un ejercicio serio y responsable de planificación y toma de decisiones, con el uso de herramientas de análisis científico de la realidad y de mecanismos participativos” (SENPLADES, 2011).

Se busca que la sociedad civil se involucre directamente con las autoridades a cargo del diseño de las políticas públicas y el equipo de técnicos y expertos, con el fin de legitimar la construcción de una propuesta determinada.

Por otro lado, el Estado ecuatoriano ha establecido un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa el cual implica hacer efectivas normas, políticas, instituciones y tecnologías al servicio de una formulación de políticas ligadas a la percepción, intereses y cosmovisión de la diversidad humana que constituye la ciudadanía ecuatoriana, en concordancia con lo establecido en la Constitución del 2008 respecto al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional (SENPLADES, 2011).

Es decir, el Estado plantea un Sistema que en todos los niveles de gobierno sea aplicable para que la construcción de políticas públicas responda directamente a las necesidades de los grupos para los cuales se planifican respetando su forma de organización, de vida y de desarrollo. Esto con el fin de consolidar una democracia participativa que apoye y complemente la democracia representativa.

SENPLADES (2011) establece que para que la participación sea efectiva es necesario establecer reglas orientadoras. En primer lugar, los procedimientos básicos para abordar las demandas sociales deben respetar la diferencia poblacional según sexo, edad, nacionalidad o etnia, condición de movilidad social, orientación sexual e identidad de género, o discapacidad (SENPLADES, 2011). Es decir, se debe considerar la diversidad que existe entre la población ecuatoriana y reconocer la heterogeneidad de los diferentes sectores para mantener metodologías y procesos participativos con enfoques de igualdad y no discriminación.

En segundo lugar, “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, afectada además en forma diferenciada por la política pública o por su carencia” (SENPLADES, 2011). Justamente, una política pública no afectará a todos los sectores de la misma forma, sin embargo, en las etapas de implementación, principalmente, resulta fundamental manejar los niveles de conflicto que devengan de la política para poder atender a aquellos sectores que resultasen afectados o descuidados.

En tercer lugar, en la complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa, es necesario conocer la calidad de participación existente y los mecanismos, espacios, articulaciones, tiempos e instituciones que se implementan para que la participación ciudadana conduzca a una planificación que responda a las demandas sociales (SENPLADES, 2011).

El sistema de participación está propuesto con miras a que las personas como titulares de derechos fortalezcan sus capacidades y refuercen su conocimiento para que se involucren y generen incidencia en la gestión pública. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa enfatiza la obligatoriedad de la participación en todos los ámbitos sectoriales y territoriales (SENPLADES, 2011).

Adicionalmente, la visión de participación ciudadana está planteada de forma que conocimiento científico y saber popular no se presenten como dos conceptos distantes, por el contrario, se complementan e integran a expertos y actores de la sociedad para poder construir un diálogo social desde el cual se construya políticas públicas técnicas, pero siempre contemplando las demandas ciudadanas.

La etapa preparatoria y de diagnóstico se convierte en la etapa más importante pues es la que provee de insumos, producto de los espacios de diálogo de los diferentes actores sociales, para lograr resolver las problemáticas identificadas a través de políticas públicas.

b. Etapa de definición de políticas, programas y proyectos

Dentro de esta etapa, se formulan los lineamientos generales de la política pública hasta llegar a la definición de los programas y proyectos articulados a las políticas.

Los espacios de participación ciudadana, por un lado, aseguran la incorporación de los insumos obtenidos en la etapa anterior y, por otro lado, contribuyen a la correcta territorialización de las intervenciones planificadas.

En ese sentido, “la problemática, la responsabilidad y las alternativas son territorializadas, para saber el alcance y las prioridades bajo una óptica espacial y considerar la sensibilidad cultural, es decir la aceptación de las comunidades, pueblos y nacionalidades a las que va dirigida” (SENPLADES, 2011).

c. Aprobación de política sectorial e incorporación en el sistema

Esta etapa corresponde a la validación de la propuesta a nivel del equipo técnico y político, pero ajustándose a los contenidos aportados en los espacios de participación ciudadana (SENPLADES, 2011).

Así mismo, SENPLADES plantea que:

Para que las políticas públicas contribuyan eficazmente a cerrar brechas o desigualdades por razón de género, edad, discapacidad, origen étnico o nacional, condición económica o área de residencia, es necesario fortalecer el conocimiento de las y los planificadores y servidores públicos sobre el mapeo

de actores que incluya a organizaciones de los grupos excluidos, para promover su participación y representación directas (SENPLADES, 2011).

Esta etapa, por estar a cargo de técnicos, se entiende que su aporte influirá directamente en la política pública final, por lo tanto, el mapeo de actores que realicen es clave para no dejar de lado los insumos obtenidos en los espacios de participación ciudadana.

La última etapa del ciclo es la de difusión de la política a la población. A modo de conclusión, la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en cada una de las etapas y la recolección e implementación del aporte de los actores sociales permiten construir y legitimar el proceso formulación de políticas públicas que apunten a resolver o abordar problemáticas sociales identificadas por los mismos actores y sistematizadas por los técnicos y expertos en las diferentes fases.

CAPÍTULO III: SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MUNICIPALIDAD DE QUILPÉ Y EL GAD DE CHONE

En este capítulo se contrastarán las políticas públicas tanto en el Municipio de Quilpué de Chile, así, como en el GAD de Chone en Ecuador para observar cómo dichas diferencias institucionales, mejoran o entorpecen los procesos. Igualmente haremos un análisis de los planes y proyectos que emanan de dichas políticas y que aparecen en los respectivos Planes Operativos anuales de cada municipalidad.

3.1. Municipalidad de Quilpué

La participación ciudadana se aborda en el título 4 de la ley y el artículo 93 indica el siguiente deber de los municipios: “Cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal (Congreso Nacional de Chile, 2006).

En este punto, es importante destacar las particularidades y generalidades que debe realizarse entre las diferentes comunas para construir una ordenanza que considere las diferentes características de los actores y su entorno de forma que los procesos de participación determinado sean incluyentes con todos los sectores. Así mismo, se especifica que la ordenanza deberá tener lineamientos respecto a las organizaciones que deberán ser consultadas e informadas, además de los instrumentos y medios para su participación. Es decir, un marco normativo que defina cada punto del proceso de participación ciudadana.

En el artículo 94 de la base legal chilena, se señala la existencia de un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, el mismo que será elegido por las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna (Congreso Nacional de Chile, 2006). La ley establece que el consejo será presidido por el alcalde y los consejeros durarán cuatro años en sus funciones. Se determina que el alcalde “deberá informar al consejo acerca de los presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y sobre las modificaciones al plan regulador” (Congreso Nacional de Chile, 2006). Estos informes refuerzan el control social que puede ejercer la sociedad civil sobre la gestión municipal. Así mismo, la ley determina que el consejo debe pronunciarse sobre los informes y además los consejeros deberán convocar a reuniones para informar a sus organizaciones sobre la gestión en el consejo y recibir propuestas y opiniones de sus representados (Congreso Nacional de Chile, 2006). Este intercambio permite que la sociedad civil esté en constante interacción con lo que sucede en la administración municipal que debe proporcionar los medios necesarios para el cumplimiento de la labor dentro del consejo.

La ley menciona los requisitos para ser miembro del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil y especifica que no existen limitaciones para los ciudadanos que decidan organizarse de una forma diferente a la del reglamento, siempre y cuando se sujeten a las leyes vigentes (Congreso Nacional de Chile, 2006). De esta manera se amplía el espacio para la participación, y al ampliarse se permite alcanzar mayor legitimidad si los actores se involucran activamente. A este consejo podrán integrarse representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales y de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna. Es importante, que la ley denote la posibilidad de participación de actores de los diferentes sectores que componen la comuna. De esta forma, se podría lograr mayor legitimidad en la construcción de políticas públicas.

La ley también establece la periodicidad de reuniones e indica que deberá elaborarse un reglamento que “determinará la integración, organización, competencia y funcionamiento del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, como también la forma en que podrá auto convocarse” (Congreso Nacional de Chile, 2006). La modificación del reglamento podrá ser

realizada por el Concejo previo informe del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (Congreso Nacional de Chile, 2006). La existencia de un reglamento que norme la constitución del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, por un lado, aporta a la institucionalidad de los procesos, sin embargo, podría alejarse de lo ciudadano para caer netamente en la cuestión política dentro del Concejo y sus actores.

Otros mecanismos de participación contemplados en la ley son las audiencias públicas, la oficina de reclamos y los plebiscitos. Las audiencias públicas son un medio por el cual el alcalde y el Concejo conocen sobre asuntos de interés comunal planteados por los ciudadanos de la comuna (Congreso Nacional de Chile, 2006). Por su parte, la oficina de informaciones, reclamos y sugerencias abierta a la comunidad debe ser establecida en la ordenanza como un mecanismo para el tratamiento de las presentaciones o reclamos, cuya respuesta no puede ser superior a los treinta días (Congreso Nacional de Chile, 2006). La delimitación del tiempo de atención contribuye con la eficacia y eficiencia del sistema.

En el caso de los plebiscitos comunales, los mismos pueden ser realizados a pedido del alcalde, con acuerdo del concejo; por requerimiento del concejo; por pedido del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil o por iniciativa de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, su resultado es vinculante si vota más del 50% de los ciudadanos habilitados (Congreso Nacional de Chile, 2006).

El carácter de vinculante constituye un estímulo para el ejercicio de la participación ciudadana, dado que los esfuerzos de la sociedad civil por incidir en una determinada cuestión relacionada con la gestión municipal no quedarían en un simple proceso y se consolidaría para generar cambios reales. La ley indica que se pueden someter a plebiscito las cuestiones relacionadas con la administración local, relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador o a otras de interés para la comunidad local (Congreso Nacional de Chile, 2006). No obstante, la ley no indica cómo se debería determinar otra cuestión de interés para la comunidad local por lo que podría convertirse en un vacío al momento de definir que introducir en para ser sometido a plebiscito.

Finalmente, para la efectiva participación ciudadana y la aplicación de los mecanismos, la ley determina la información y documentos municipales son públicos. De los mencionados en la ley,

el plan comunal de desarrollo, el presupuesto municipal, el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, el plan regulador comunal y las políticas específicas, son los de mayor relevancia como herramientas que permitan la participación de la sociedad civil en la construcción de política pública específicamente para los grupos objetivo de esta investigación. La ley constituye el marco para la creación de la ordenanza municipal, que acoge a la participación ciudadana. La posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afecta directa e indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal.

Es así como en el Municipio de Quilpué se establece una Ordenanza cuyo objetivo general es el de promover la participación de la comunidad local en el progreso económico, social y cultural de la comuna y específicamente, fortalecer a la sociedad civil, la participación de los ciudadanos y amparar el respeto a los principios y garantías constitucionales (Concejo Municipal de Quilpué, 2011). Es decir, la ordenanza promueve la participación de los diferentes sectores ciudadanos en todo el ciclo de construcción de políticas públicas y de gestión municipal para el desarrollo y progreso de las diferentes comunas que componen la municipalidad. Además, la ordenanza establece la existencia de un consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, que estará compuesto por representantes de la comunidad local organizada, elegidos conforme al Reglamento (mandato de la ley) y aprobado por el Consejo Municipal (Concejo Municipal de Quilpué, 2011). Esto podría causar un conflicto de intereses ciudadanos versus los políticos, al terminar la aprobación en potestad del Consejo. La ordenanza se apega a la ley al estipular que el consejo tiene como objetivo asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional de interés público y de actividades relevantes, en el proceso económico, social y cultural de la comuna y sus representantes.

Además, en concordancia con la ley, indica que el consejo debe pronunciarse sobre los informes del alcalde en cuanto a cobertura y eficiencia de los servicios municipales y a la vez, los consejeros deberán convocar a sus respectivas organizaciones a reuniones para informar y recibir consultas y opiniones sobre los temas que manda la ley o nuevos temas de interés público (Concejo Municipal de Quilpué, 2011). Nuevamente, esto permite que la ciudadanía tenga conocimiento de la gestión del consejo y su incidencia en la gestión municipal como los

responsables de presentar propuestas o inquietudes en la construcción de políticas y a la vez como encargados de ejercer control social sobre la administración. Los mecanismos de participación que establece la ordenanza se desprenden de la ley, cumpliendo con el mandato de la misma.

En la cuestión de organizaciones comunitarias se indica que la comunidad local puede formar organizaciones de interés público, de voluntariado y otras que permita la ley (Concejo Municipal de Quilpué, 2011). Así mismo, define a las organizaciones de la sociedad civil como entidades de participación de los habitantes de la comuna a través de las cuales los vecinos pueden hacer llegar proyectos, influir en las decisiones, entre otros asuntos relacionados, especificando que deben perseguir fines solidarios y sin lucro, y no representar intereses de partidos políticos (Concejo Municipal de Quilpué, 2011). Es decir, se garantiza la participación en la gestión municipal y la real incidencia en la toma de decisiones.

Si revisamos documentación oficial de la página del Municipio de Quilpué, así como la página oficial de Participación Ciudadana Comuna, donde se informa de cada Consejo de base, sí como del Consejo General de participación ciudadana, donde pueden escribir, preguntar, cuestionar y sugerir sobre algún aspecto de interés comunitario, sin temor a ser borrados sus criterios o rechazados. En la página oficial del Municipio de Quilpué se pueden verificar todas las actas, los informes y la nómina de personas de cada comuna, que asisten a los consejos de base, así como los aspectos tratados y priorizados por sector. Luego la incidencia que tiene cada proyectos y plan por sector para ser considerado en la toma de decisiones del presupuesto participativo de cada año. Así mismo en la página de Participación Ciudadana Comuna, se observa además el seguimiento y monitoreo que la ciudadanía hace a cada proyecto, lo que es controlado con un Cronograma de cumplimiento y con las evidencias de la obra o las actividades. Allí podemos apreciar informaciones variadas y artículos de propios y extraños con relación a la efectiva aplicación y lo que llaman ahora, la consolidación de la participación ciudadana.

En otro punto relevante de la ordenanza, se indica, como manda la ley, el deber de la municipalidad de buscar los medios adecuados para entregar la información documentada de asuntos públicos en forma completa, oportuna y clara a quien la solicite (Concejo Municipal de Quilpué, 2011). No obstante, no se especifican los mecanismos para tal fin por lo que podría verse limitada la capacidad de la ciudadanía de obtener toda la información que necesite para

ejercer plenamente la participación ciudadana. En este aspecto, justamente están muchísimos comentarios en ambas páginas donde escriben y comentan que piden tal o cual documento y explican que ya lo recibieron; otras personas, enuncian que lo mandan a retirar con su identificación y en el caso de unos estudiantes universitarios hacen conocer que ya recibieron mediante correos la información solicitada. De lo que se visualiza, se puede verificar que existen dos personas encargadas de facilitar documentación física a quienes la solicitan e información magnética. Considera que este aspecto es primordial, pues el único requisito es llenar una solicitud, donde solo tiene que completar la fecha, en nombre con su número de identidad y el documento o información que solicita. Allí mismo hay impresora para facilitar el trabajo y computadoras internet para el envío de información magnética. Las fichas son evidencias que corroboran la entrega de información a la ciudadanía.

3.1.2. Decreto de Constitución del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil

Este decreto, del año 2012, indica la creación del consejo comunal de organizaciones civiles el cual está compuesto diferentes organizaciones según su tipo con su respectivo representante. De esta manera, se deja normada la constitución del consejo y, por lo tanto, los consejeros a cargo de cumplir con las funciones determinadas en la ordenanza. Este consejo sería el encargado de recoger las inquietudes de la ciudadanía para traducirlas en propuesta a la administración municipal.

Tabla 6: Integración del Consejo de la Sociedad Civil de Quilpué

Organización	Representante	Tipo de Organización
Consejo de la Salud Belloto Norte	Lupita Fuentes Robledo	Funcional
Asociación de Pensionados y Montepiadas de Quilpué	Juan Ortiz Fuentes	Funcional
Club de Huasos Sol y Guitarra	Iván Collado Medina	Funcional
Club de Rayuela Pompeya Sur	Alejandro del Pino Piña	Funcional
Unión Comunal de Juntas de Vecinos Belloto Sur	Gladys Paillacar Oyarzun	Organización de Interés Público
Unión Comunal de Adulto Mayor	Mónica González Marín	Organización de Interés Público
Asociación Folklorista de Quilpué	Jorge Sanchez Sanchez	Organización de Interés Público
Sindicato Falabella	Verónica Aranguiz Silva	Organización Sindical
Organización Helios	Sixto Santana Varga	Organización Relevante
Junta de Vecinos N° 6 Valencia Alto	Diamantina Monardez Monardez	Organización Territorial
Junta de Vecinos N° 11	Trosky Díaz Orrego	Organización Territorial
Junta de Vecinos N° 80	Regina Villegas Cerda	Organización Territorial
Junta de Vecinos N° 40	Héctor Collantes Cuadra	Organización Territorial

Elaborado por el Autor

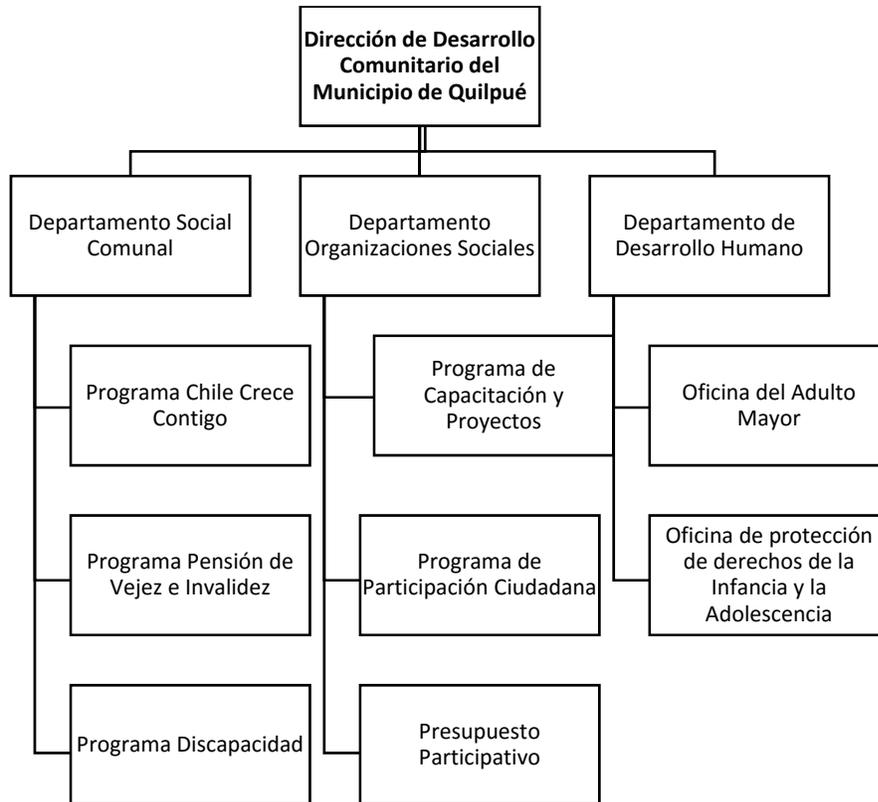
Fuente: Página web Municipalidad de Quilpué

3.1.3. Planes y proyectos del Municipio de Quilpué para los grupos objetivo

Dentro de la estructura orgánica del Municipio de Quilpué existen diferentes direcciones encargadas de ejecutar política pública que respondan a las funciones determinadas en la Ley de Municipalidades. En las cuestiones relacionadas con los niños, jóvenes, adolescentes y adultos mayores existen planes y programas desarrollados por la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) que además ejecuta un programa específico de participación ciudadana que constituye uno de los ejes transversales de la administración municipal.

Para los fines de esta investigación serán analizados los planes y programas relaciones con los grupos objetivo y su nivel de participación en función de los lineamientos. A continuación, el organigrama de la Dirección con los departamentos encargados de los programas relacionados con los grupos objetivo.

Gráfico 3: Estructura de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio de Quilpué



Elaborado por el autor.

Fuente: Página web del Municipio de Quilpué.

Entre las funciones generales del DIDECO se encuentra la coordinación de la Red local de Protección Social para la ciudad de Quilpué, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, “fortalecer los procesos de participación ciudadana en la identificación de problemas y en la toma de decisiones para su solución, reduciendo la brecha entre decidores y ejecutores, asesorar al Alcalde, Concejo y demás unidades que corresponda, en lo correspondiente al desarrollo comunitario y social” (DIDECO, s,f). Esto va en plena concordancia con las funciones establecidas en la Constitución, sobre todo porque se plantea una articulación tanto con la administración del estado como con la sociedad civil.

Para la presente elaboración de la política y sus programas, el alcalde de Quilpué manifestó que se hizo diferentes mesas de socialización en cada una de las áreas correspondiente a los programas. “la respuesta por parte de la ciudadanía ha sido mayoritaria, son discapacitados, jóvenes, adultos mayores que hoy se interesan más por lo que este municipio está haciendo a favor de ellos” así mismo manifestó que “se está cumpliendo con la norma nacional y las ordenanzas locales acerca de los actores de participación y el involucramiento por parte de todos

los ciudadanos” (MunicipioQuilpué, 2016). Basándonos en esto se organizó un organigrama para que cada departamento responda a cada programa y se pueda tener un mayor seguimiento.

Dentro del organigrama existen tres departamentos que se involucran tanto en la participación ciudadana, como en los planes y proyectos para la atención de los grupos objetivo de esta investigación. En este sentido, el Departamento Social Comunal se encarga de coordinar la Red Social, de generar e implementar Programas Sociales locales y del Gobierno y de conformar un Sistema de Protección Social.

Entre los programas que abordan problemática de los grupos objetivos se encuentran:

Tabla 7: Programas que abordan problemática de los grupos objetivos

Nombre del programa	Detalle
<p>Programa Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez y Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez:</p>	<p>Este programa es la aplicación de la Ley 20.255 que determina una Pensión Básica Solidaria de Vejez para los adultos mayores de 65 años o de Invalidez para las personas declaradas inválidas. Este programa si bien no responde a una iniciativa comunal, el sistema es monitoreado constantemente con la participación de la Unidad comunal Adultos Mayores de Quilpué (DIDECO, s.f.).</p>
<p>Programa Chile Crece Contigo</p>	<p>Este programa parte del Sistema Intersectorial de Protección Social creado por la ley 20.379. El programa promueve el acompañamiento de los niños desde la gestación hasta el ingreso a prekinder en el sistema escolar. El programa constituye una política pública nacional llevada a lo local, por lo tanto, la participación ciudadana local no ha sido pertinente.</p>
<p>Programa Discapacidad</p>	<p>Este programa responde a una política pública local de “fomento de la integración social de las personas con capacidades distintas a través de capacitación, asesorías, promoción, prevención y</p>

	rehabilitación; con apoyo de las familias y comunidad en general” (DIDECO, s.f.). Una de las organizaciones de la sociedad civil involucradas directamente es el Consejo Comunal de la Discapacidad de Quilpué que contribuye con información técnica y espacio físico para el desarrollo de las capacitaciones (Concha, 2012).
--	---

Elaborado por el autor.

Fuente: Página web del Municipio de Quilpué.

Programas como el del adulto mayor son mencionado por personas como las que participan de los diferentes beneficios que este programa ofrece, el informe realizado por este municipio manifiesta que: adultos mayores ávidos de participar dan vida a las variadas actividades que impulsa el municipio y han tenido una gran acogida por la socialización que se hizo antes de implementar estos programas (MunicipioQuilpué, 2016). Sergio González, uno de los beneficiados dice que “ser parte de estos beneficios que no se habían dado antes, nos reanima porque ahora tenemos más cosas que hacer y sirve para todos sin excepciones. Por ejemplo en mi calidad de discapacitado y teniendo 70 años cuento con el acceso al bus del adulto mayor que ofrece tours en la ciudad; tiene rampa para subir y el pasaje a mayores de 60 años es gratuito” (MunicipioQuilpué, 2016). Así mismo, como parte de estos programas se implementaron talleres de hidrogimnasia para mejorar la movilidad en los adultos mayores y el Centro Integral para el Adulto Mayor (MunicipioQuilpué, 2016)

Por otro lado, el Departamento de Organizaciones Sociales busca “promover la organización y participación ciudadana efectiva de la comunidad de Quilpué, fundamentada en los principios democráticos, el respeto a la diversidad y los derechos humanos a través de la capacitación y asesoría técnica profesional directa a las organizaciones comunitarias” (DIDECO, s,f). Entre sus funciones establece (DIDECO, s,f):

- Generar una nueva relación entre municipio y sociedad civil
- Desarrollar una oferta sustantiva para establecer espacios de intervención de la ciudadanía en las políticas y programas locales
- Facilitar un gran acuerdo entre Gobierno Local y las Organizaciones Sociales en relación con los instrumentos necesarios para su fortalecimiento.

Es decir, el Departamento está concebido con el fin de fortalecer la sociedad civil, capacitarla y asesorarla para que esta se involucre y se logren acuerdos con el Municipio. El alcalde de la Comuna de Quilpué manifestó que “con estos programas se busca incentivar a que las organizaciones sociales puedan desarrollar sus propias acciones en bien de la comunidad y que el municipio sea el facilitador, ese es el principal objetivo” como resultado de esta política municipal organizaciones y asociaciones ciudadanas recibieron financiamiento de 23 millones con el objetivo de desarrollar programas que fortalezcan su accionar como agentes de participación. (MunicipioQuilpué, 2016)

Entre sus programas, están:

Tabla 8: Programas del Departamento de Organizaciones Sociales

Nombre del programa	Detalle
Programa de Capacitación y Proyectos	El programa contempla la información, orientación, apoyo técnico, capacitación, actualización y acompañamiento a la comunidad organizado en las actividades de su naturaleza como el planteamiento de soluciones a sus problemas, la ejecución de programas y proyectos de desarrollo comunal, entre otros asuntos, (DIDECO, s.f.). Este programa involucra directamente a la sociedad civil en una dinámica de aprendizaje mutuo en la que tanto el Municipio, como las comunas participan activamente para reforzar los conocimientos y hacer más efectiva la participación.
Programa de Participación Ciudadana	Este programa busca la generación de espacios de intervención ciudadana en la política pública y programas locales, facilitando acuerdos entre el Municipio y las Organizaciones Sociales (DIDECO, s.f.). Al referirse a espacios, las organizaciones y las autoridades se encuentran en un constante intercambio de información para reforzar los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.

Presupuesto Participativo	En este programa se contempla la capacitación y empoderamiento de la sociedad civil organizada para que intervenga en la planificación del presupuesto con el conocimiento que le permita incidir en la toma de decisiones y se refleje los requerimientos específicos de su comuna. Es decir, se busca mejorar las capacidades de la sociedad civil para que a través de su participación en la construcción del presupuesto se puedan abordar realmente sus necesidades de desarrollo.
----------------------------------	--

Elaborado por el autor.

Fuente: Página web del Municipio de Quilpué.

Finalmente, el Departamento de Desarrollo Humano tiene por objetivo “contribuir de forma integral a mejorar la calidad de vida de las personas de Quilpué, mediante iniciativas de financiamiento propiamente municipal o con fondos externos gubernamental, en las líneas de Genero (mujeres), Grupos etarios (niños, adultos mayores, Juventud etc.)” (DIDECO, s,f). Sus programas que van enfocados a niños, jóvenes, adultos mayores involucran directamente al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ya que se generan planes y programas que abarcan a un segmento importante de la población y, por lo tanto, se trata en consejo las diferentes estrategias de intervención y atención (DIDECO, s,f).

Tabla 9: Estrategias de intervención y atención del Departamento de Desarrollo Humano

Nombres	Detalle
Oficina del Adulto Mayor	Esta oficina tiene contacto directo con la Unión comunal de Adultos Mayores y los Centros Adulto Mayor quienes a su vez, presenta sus propuestas antes los consejeros y de esta forma se desarrollan proyectos que los involucren y mejoren su calidad de vida, entre estos talleres, eventos sociales propuestos por las organizaciones anteriormente mencionadas y debidamente inscritas en el Registro de Organizaciones Comunitarias (Municipalidad de Quilpué, 2015).
Oficina de protección de derechos de la Infancia y	El objetivo de esta oficina es la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Para este fin trabaja

la Adolescencia (OPD)	en coordinación con organismos e instituciones especializadas en la materia y con padres y madres de familia de la comunidad en la construcción de talleres y planes que posteriormente son impartidos en la misma comuna.
------------------------------	--

Elaborado por el autor.

Fuente: Página web del Municipio de Quilpué.

El nivel de participación en este sentido, no se da por medio de organizaciones registradas sino más bien mediante la presentación de inquietudes a la Oficina, por parte de la ciudadanía en general como de las instituciones especializadas en la materia, que luego se traducen en informes a ser presentados como insumos en la delineación de política pública (DIDECO, s,f).

El Municipio de Quilpué tiene una Ordenanza de participación que sigue el mandato de la Ley de Municipalidades. Los programas anteriormente descritos indican un nivel de articulación con la sociedad civil que permite que tanto organizaciones registradas como la ciudadanía en general participen de la construcción de planes y programas para su desarrollo. No todos en el mismo nivel y no necesariamente empleando los mecanismos establecidos en la Ordenanza, pero desarrollando capacidades y reforzando el sistema de participación que de una u otra forma recogen las inquietudes de los grupos antes mencionados y desde la norma, no limita el ejercicio de la participación.

El sistema de participación ciudadana en la elaboración de política pública de la Municipalidad de Quilpué tiene como referencia las funciones privativas establecidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En este sentido, se realizará una comparación de la norma que rige las funciones y la participación ciudadana del Municipio, para posteriormente, explicar cómo se han involucrado actores de la sociedad civil en la construcción de política pública reflejada en la ejecución de los planes y proyectos, específicamente en temas de niños, jóvenes, adolescentes, adultos mayores y discapacitados (grupos objeto de esta investigación) en el Municipio de Quilpué.

3.1.4. Funcionalidad de la Norma Jurídica Nacional y Local la Participación Ciudadana en el Municipio de Quilpué de Chile.

La operatividad de los planes y proyectos vinculados con la participación ciudadana que buscan atender y solucionar los álgidos problemas sociales que no se pueden ocultar ni minimizar, aunque no trascienda las fronteras patrias de Chile, son sin lugar a duda, motivo de análisis para extraer de manera objetiva el nivel de cumplimiento o no de los mismos. Así tenemos, que los mecanismos de participación ciudadana incorporados en la Ley 20.500, instrumento promulgado por el congreso de Chile en el 2011, y que entre otras, reconoce la participación ciudadana en la gestión pública, en sus políticas, planes, programas y acciones; incorpora Cuentas Públicas Participativas, que es un proceso de diálogo ciudadano entre autoridades políticas y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general con el fin de informar cada año sobre las gestión realizada para recoger las preguntas y recibir los planteamientos de la ciudadanía

La ejecución de las Cuentas Públicas Participativas en la Municipalidad de Quilpué de Chile, dan cumplimiento al tercer objetivo estratégico que es mejorar y fortalecer los canales y espacios de información y opinión de la ciudadanía promoviendo una respuesta oportuna de la calidad, de parte de los órganos de la Administración del Estado para que sea el control ciudadano el espacio para la fiscalización ciudadana en el que éstos puedan acompañar y monitorear las acciones sociales y las políticas públicas que se diseñan e implementan. Este mecanismo, es decir *Cuentas Publicas Participativas* se ejecutan con un proceso riguroso de la norma, que se ha tornado habitual, tanto en las autoridades como en la ciudadanía; los primeros poniendo ante las faz publica la información pertinente sobre los planes y proyectos que se ejecutan y que dan cumplimiento a las políticas públicas; y, los segundos preparando observaciones para ejecutar la evaluación y monitoreo de aquello que considera es un deber y un derecho ciudadano para solucionar sus problemas pues están conscientes que de no ser así, sus condiciones sociales se verían afectadas negativamente y por ende se ahondarían. La aplicación de este mecanismo es considerada por la mayoría de ciudadanos y por la totalidad del equipo del Alcalde de Quilpué, como viable y productivo. (Informe de Asociación de Periodismo Investigativo 31 – 12 – 15). MARYURY GRANDA, representante de personas con discapacidad (física) dice “estamos atentos a los tiempos y las fechas para ver si nuestros criterios, sugerencias y pedidos se hacen realidad”, esto lo manifiesta porque se puede evidenciar en la página de

participación ciudadana del Municipio de Quilpué que hay cronogramas para el cumplimiento de cada política, plan y proyectos, en este caso de los grupos objetivos. A esto se adjuntan los informes, fechas, responsables, instrumentos y evidencias; con esto, resultan eficaces los procedimientos por el interés del alcalde en que la gente interprete como una prioridad involucrarse en las decisiones y hacerles seguimiento, así como los ciudadanos está atentos al cumplimiento de este deber cívico.

El Consejo de la Sociedad Civil es otro mecanismo de la participación ciudadana, incorporado en la Ley 20.500 y que resulta de la acción que ejecutan los órganos de la administración del Estado que los establecen con el carácter de consultivo, porque le permiten a las autoridades competentes intercambiar puntos de vistas expectativas, objeciones, sugerencias, en definitiva consultarles desde sus vivencias lo que ellos requieren para convivir en armonía y progreso. Estos *Consejos de la Sociedad Civil* también tiene el carácter autónomo e independientes ya que están conformados por personas representativas de las asociaciones relevantes en cada ámbito específico de cada órgano de la administración, es decir que todas las organizaciones de carácter social, educativa, artesanales, culturales, artísticas, religiosas, políticas, productivas y de desarrollo humano, internamente deliberan sobre pro y contra de los planes y proyectos que se ejecutan en la ciudad y de manera específica que tienen que ver con sus gremios. A la vez sus representantes tienen voz y voto en el consejo de la sociedad civil para que puedan en su representación hacer las observaciones y recomendaciones acordadas. La aplicación de este mecanismo es vinculante con el objetivo estratégico de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil promoviendo una cultura de corresponsabilidad.

Otro mecanismo de instrumentación que obedece a la normativa macro y micro de Quilpué es la Consulta Ciudadana, que consiste en que los órganos de la administración del estado, de oficio o a petición de parte deberán señalar los temas de interés ciudadano en los se requiera conocer la opinión de las personas estas consultas son realizadas de manera informada, pluralista y representativa, con lo que se busca promover y orientar las acciones de participación ciudadana hacia el mejoramiento de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas. Este instrumento se da con fiel cumplimiento de todo el proceso, de acuerdo a las respuestas dadas por líderes representantes de varias organizaciones del municipio de Quilpué, entre ellos Romeo Zamora, que dice de haber sido consultados sobre temas referentes a sus gremios y en

algunas ocasiones ellos han oficiado peticiones o consultas sobre temas que a ellos les interesan para el fortalecimiento institucional o gremial y para el servicio que cada organización presta a la comunidad. Expresa además que este tipo de consulta ciudadana les ha permitido implementar talleres en sus organizaciones, con los que, más miembros y ciudadanos se han involucrado e interesado en estos espacios, que según ellos son integradores y pluralistas.

Un valioso mecanismo de participación ciudadana formulado en la Ley 20.500 es la Entrega en la Información Relevante que obliga a los órganos de administración del estado a poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes y programas, acciones y presupuesto, que aseguren que ésta sea oportuna completa y ampliamente accesible. De esto se ha hecho eco la administración municipal de Quilpué quien a través del departamento de información a la comunidad, entrega toda la planificación con cronograma incorporados, presupuesto planificado y cumplido o no, de manera directa y cuando se requiere información adicional es una obligatoriedad, entregarlo sin demora ni trámites burocráticos, para que la ciudadanía no tenga dudas y pueda analizar, evaluar y monitorear cualquier tema que considere necesario, para esto, tomamos información oficial del Municipio y lo contrastamos con la información emanada de la página de Participación Ciudadana Comuna, donde se verifica que incluso hay una oficina para entrega de documentación e información a la ciudadanía. Esto además les permite a los ciudadanos, tener acceso a la información sobre la gestión pública para garantizar el mejoramiento de la misma.

La ciudadanía del municipio de Quilpué en Chile tiene presente, porque conoce, domina y hace uso del mecanismo, mediante la cual su participación puede ser efectiva para la elaboración y cumplimiento de sus políticas públicas. Es el caso de la participación en los Cabildos Ciudadanos, cuyo objetivo es profundizar el proceso de participación ciudadana a través de la estrategia del dialogo directo con el presidente de la república y las autoridades por medio de la generación de espacios de soluciones a los problemas locales estableciendo responsables y fechas. En estos Cabildos Ciudadanos participan: el presidente de la república, autoridades de la administración central y local, parlamentaria de la región, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales y ciudadanos que se hayan inscrito para la reunión. En este caso es necesario resaltar que es uno de los mecanismos de participación ciudadana, válido, pero que a decir de varios ciudadanos no se cumplen como lo quisieran los entrevistados que admiten “que es muy difícil acceder de manera directa a la presencia y dialogo con el presidente de la república

como lo quisieran”; sin embargo, admiten que con las autoridades locales si tienen un acceso directo con el que se sienten satisfechos y plenamente identificados. De acuerdo con analistas, al respecto podemos entender que por la magnitud y el peso de una agenda presidencial no siempre un presidente o presidenta, puede tener espacios para entablar diálogos directos con la cantidad y diversidad de ciudadanos que quisieran hacerlo; lo que no significa que esto imposibilita un dialogo con los sectores ciudadanos. En cuanto a los Cabildos Ciudadanos con las autoridades locales, afirman que son espacios “en donde ellos pueden decir la verdad, preguntar sin temor a equivocarse y donde todos buscan el bien común, porque, al fin y al cabo, el bienestar común le lleva bienestar personal”. Tomado del Suplemento especial Chile Comunitario 12 – 15 – 15.

Las Plataformas Digitales Participativas son un mecanismo que tienen por objetivo facilitar el acceso a la información y generar espacios de debate sobre cuestiones e interés ciudadano que a la vez se pone en conocimiento de las autoridades. Estas plataformas digitales participativas, son un elemento que facilita el cumplimiento de la política de participación ciudadana. Este mecanismo es muy utilizado de manera mayoritaria por la generación de jóvenes chilenos, que pueden desde sus domicilios centros educativos y espacio de integración colectiva o de expectativas personal, plantear interrogantes, sugerir, cuestionar o expresar acuerdos o inconformidades relacionadas con la política pública y con su cumplimiento o no. La juventud, con su mayoritaria participación, ha incidido en la toma de decisiones y en la rectificación de algunas, según los entrevistados. (Documental de TvQuilpuè2016. JOVENQuilpue).

3.2.1 Municipalidad de Chone

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso cuarto del Art. 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- acogió la ordenanza que en el año 2011, modeló la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador –SENPLADES- como una guía establecida con una estructura para que los gobiernos provinciales y locales puedan basarse y expedir su propia ordenanza de participación ciudadana.

3.2.2. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD)

La norma legal que rige los Gobiernos locales es el COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mismo que estructura y guía la manera en que deben desenvolverse los gobiernos autónomos descentralizados. Los objetivos principales del actual código manifiestan una clara intención de la participación de los ciudadanos en el sector público-local. En el artículo 2 inciso f, dice que “la democratización de la gestión del gobierno central, y de los órganos de gobiernos autónomos descentralizados, se da mediante el impulso de la participación ciudadana”. Este objetivo impulsa a los GADs a desenvolverse teniendo en cuenta la participación de los diferentes sectores para el accionar local. La toma de decisiones, la creación de políticas públicas y la socialización de los presupuestos son algunas de las atribuciones de los gobiernos locales en las que la participación ciudadana será la base, tal como lo manifiesta el artículo 3 en su inciso g al manifestar que la participación es un derecho cuyo ejercicio corresponde a la ciudadanía y que en el ámbito local tendrá como fin el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos.

Una característica de la autonomía de los GADs es la participación ciudadana, esto ha llevado a que algunas ciudades a nivel nacional puedan implementar sus propias ordenanzas o mecanismos, regidos por la ley para impulsar unos más y otros menos la participación. El artículo 54 al referirse a las funciones que tienen los gobiernos autónomos descentralizados en su inciso d, dice que: “*se debe implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal*”. Partiendo de este apartado, se puede detectar que desde el inicio se va mostrando falencia por la falta de una norma local que rijan la participación a pesar de que se la manifiesta y se la contempla de manera general en la constitución e instrumentos legales nacionales.

3.2.3. Consejo Nacional de Competencias

En Ecuador y según lo manifiesta el COOTAD, se crea un Consejo Nacional de Competencias que es el organismo técnico del Sistema nacional de Competencias y es el encargado de velar si los mecanismos de participación ciudadana se cumplen. Según lo indica el artículo 118, los que conforman este consejo son los representantes de cada uno de los gobiernos en sus diferentes niveles, esto puede llevar a un sesgo de información o de análisis, ya que, al no tener representantes de la sociedad civil como principales actores de la participación ciudadana,

se puede llegar a una falta de transparencia en el seguimiento de la participación. La participación es vital en los gobiernos locales, ya que permite un mayor enfoque en las acciones a realizar, políticas, programas etc. A su vez, se genera empoderamiento por parte de ciudadanía y la priorización en la inversión pública. El artículo 238, en cuanto a la participación ciudadana en la priorización del gasto, expresa: “se establecerán desde las unidades básicas de participación y serán recogidas por la asamblea local o el organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación. El cálculo definitivo de ingresos será presentado en el mismo plazo del inciso anterior, por el ejecutivo, en la asamblea local como insumo para la definición participativa de las prioridades de inversión del año siguiente”. (COOTAD, 2011)

Como lo señala el artículo 238, “la participación ciudadana será una herramienta fundamental en la priorización del gasto, ya que con una participación enfocada desde los sectores beneficiados se pueden apuntar las necesidades primordiales y generar más que un gasto, una inversión pública” (COOTAD, 2011). De esta manera, se puede analizar el caso de Chone desde la creación de la política con el fin de abordar los diferentes puntos de análisis de la política y la aplicabilidad de la participación para la elaboración. Por otra parte, el mismo artículo menciona que: “Los grupos de atención prioritaria tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos. Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. (COOTAD, 2011)

De aquí que, durante el proceso de participación, o de diseño de la política, se tuvo que haber tomado en cuenta estos actores para la debida implementación de la política. Este mandato nace del Plan Nacional de Desarrollo en su objetivo segundo, que dice que se debe buscar una igualdad, inclusión y la equidad social.

3.2.4. Guía de participación ciudadana para la planificación de los GAD

3.2.4.1. Ordenanza de Participación Ciudadana del GAD de Chone

La “Ordenanza para el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social, la promulgó el GAD cantonal el miércoles 16 de marzo del 2011 y considera los aspectos delineados en la Guía de Participación Ciudadana, misma que entre sus aspectos relevantes contiene:

Tabla 10: Aspectos relevantes de la Ordenanza para el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social

Aspecto	Detalle
Sobre el procedimiento (art. 4)	Los representantes nombrados en la Asamblea General cantonal o, la persona natural interesada en intervenir en una sesión específica, para intervenir en el pleno del concejo, se inscribirán ante la Secretaría del Concejo del Gobierno Municipal del cantón Chone, por lo menos con 24 horas de anticipación a la fecha de la sesión, especificando el tema de interés, la persona que lo sustentará; adjuntando un resumen de su ponencia; además carta de la delegación por parte de la agrupación que representa, copia de documentos personales. (GADCHONE, Ordenanza de Participación Ciudadana, 2011)
Sobre la calificación del delegado (art.4.1)	La idoneidad del delegado será calificada por una comisión conformada por el Procurador Síndico Municipal, el secretario/a y un concejal designado por el Concejo, los mismos que determinarán su idoneidad. (GADCHONE, Ordenanza de Participación Ciudadana, 2011)
Sobre el resultado de la calificación (art. 4.2)	Una vez obtenido el resultado de la calificación, la comisión notificará dentro de ese mismo término dicho resultado al interesado. (GADCHONE, Ordenanza de Participación Ciudadana, 2011)

Elaborado por el autor

Fuente: Ordenanza para el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social

Si se toma en consideración el contenido del art. 4, en lo referente a que cuando un ciudadano, que represente a una agrupación o como persona, desea intervenir en una sesión de concejo, debe hacerlo con 24 horas mínima de anticipación, con lo que se limita su participación cuando además de solicitarlo por escrito, debe anticipar también por escrito lo que puede manifestar de manera oral y espontánea. Es entonces que la participación ciudadana se queda en el inicio y enunciado de las palabras; pues no siempre “el ciudadano de a pie” tiene esa posibilidad.

Concomitante a esto, el tiempo mínimo estipulado de 24 horas antes de la sesión, para solicitar su participación en el pleno del Concejo, es también el tiempo del que hace uso una Comisión que analizará dicha solicitud y declarará idónea o no a la persona que solicita la participación. Esto evidencia que no existe el deseo explícito y menos implícito de que la ciudadanía se sienta motivada a participar y mucho menos a ser parte de la toma de decisiones como lo estipula la misma ordenanza en su art. 8 donde enuncia como objetivo: “Permitir a la ciudadanía de manera individual o colectiva, ejercitar el derecho a la participación ciudadana, desarrollando capacidades individuales o colectivas de interlocución directa con las autoridades; incidir en la toma de decisiones e intervenir en las políticas públicas cantonales”.

A todas estas trabas, se suma la lenta e ineficiente atención burocrática, que luego de recibir un documento entregado por ciudadanos o gremios, tarda horas en llegar a su destino y algunas ocasiones más de un día, debido a la no presencia del alcalde, que, según el secretario del Municipio, tiene que hacer revisión del trámite de manera ineludible. Esto da lugar a concluir que debe ser esta una de las razones por las cuales, transcurridos ya tres años de la actual administración (2014 – 2019), la silla vacía, jamás ha sido ocupada por ciudadano alguno según los informes anuales de participación ciudadana emitidos por la municipalidad.

Otro aspecto que denota el vacío en la normativa es dejar a libre albedrío, la normativa local, con lo que se colocan “candados”, limitantes y hasta preferencias con lo cual la participación ciudadana se estaría limitando a “afectos o desafectos” de quienes administran el Gobierno Autónomo Descentralizado del respectivo cantón. La Ordenanza para el Sistema cantonal de participación ciudadana del Gobierno Municipal del cantón Chone, muestra falencias en su contenido y que se evidencian en la escasa participación de los ciudadanos para el

establecimiento de políticas locales. Después de analizar la normativa general, profundizar en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD) y las normas locales que rigen la participación ciudadana, será la base legal para analizar la política de los grupos con atención prioritaria y ver si se cumplieron los parámetros de participación de los grupos involucrados.

El Municipio de Chone regido por la ley de participación ciudadana, el COOTAD y las bases emitidas por SENPLADES, creó una ordenanza, que fue aprobada en segundo y definitivo debate, el miércoles 16 de marzo del 2011, que además de incluir los mecanismos de participación ciudadana, cita otros componentes, tales como: la conformación de una asamblea ciudadana, adecuada planificación de políticas u ordenanzas con los agentes de participación y la socialización de las acciones con la ciudadanía. (GADCHONE, 2011) Sin embargo, toma como mecanismos de participación lo que la ley establece, ya que no existe sanción alguna en la ley para los municipios que no establezcan una ordenanza de participación propia, más bien se pueden acoger al modelo que estipula SENPLADES a nivel local en concordancia con lo que plantea el COOTAD.

La guía de participación ciudadana en la planificación de los GAD orienta a los gobiernos locales a tomar los mecanismos apropiados para la correcta participación ciudadana de los diferentes gobiernos locales y los campos donde se la debe poner en práctica. La participación ciudadana se ve representada en los diferentes campos que emplean los gobiernos locales teniendo como uno de los propósitos, participar en el ciclo de la política pública. Por otra parte, y mencionando al COOTAD en esta guía, el artículo 306, da la apertura a los GAD a formar unidades básicas como se las denomina, para que entre los representantes únicamente de los barrios existentes del gobierno local y aquellas que la libre participación ciudadana genere. Esto es una limitación a la participación ciudadana ya que se está dejando de tomar en cuenta a las organizaciones civiles, gremios o los ciudadanos a quienes puede beneficiar una política en cierto momento.

Este consejo según lo menciona el artículo 307 tiene funciones tales como: apoyar a programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes; Participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones territoriales como el artículo lo menciona las atribuciones de este consejo son para ser la voz de la

participación ciudadana en todo los procesos o acciones que implemente el gobierno local. Esto no estará siendo la mejor solución, ya que se está dejando a algunos sectores ciudadanos en el anonimato para poder hacer uso de un derecho constitucional como es el de la participación.

El artículo que tiene relación con el uso de la silla vacía es otra falencia de la participación ciudadana y que se visualiza como restricciones, ya que el artículo 311 menciona: “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado” (Asamblea Nacional, 2008).

3.2.5. Política de los grupos de atención prioritaria

Esta política fue implementada a finales del 2014 para ser ejecutada durante el año 2015, es así como se puede evaluar el proceso que tuvo la política y el accionar de los ciudadanos en la participación de los diferentes programas que se crearon.

3.2.5.1. Programa abuelo digno

Atención diaria y atención Domiciliaria

Este programa tiene como introducción y objetivo principal lo siguiente:

Consciente de que los adultos mayores son una fuente inagotable del conocimiento y del enriquecimiento adquirido a través de los años, este municipio mantiene un convenio a través del cual son atendidos 538 adultos mayores. 498 en la modalidad atención domiciliaria, que busca el envejecimiento positivo con la vinculación de la familia y la comunidad. 40 en el centro diurno fundación Jacinta Polo, quienes por este programa reciben atención permanente integral, con alimentación balanceada y desarrollo de actividades físicas, lúdicas, fisioterapéuticas y educativas. (GADCHONE, 2013) En el año 2015 se dio una atención a 297 adultos mayores, distribuido: 57 en la Fundación Jacinta Polo y 250 adultos mayores que reciben atención

personalizada desde el lugar donde habitan. Haciendo un parangón entre el año 2013 y el año 2015, podemos notar que la cobertura de este proyecto disminuyó en 230 ciudadanos adultos mayores que no recibieron atención en este programa.

Este programa fue uno de los que más abarcó beneficiarios, sin embargo, se implementó solamente en un grupo de adultos mayores que radican en la fundación antes mencionada. Según el departamento de desarrollo social en Chone, existen 5 centros de asistencia a adultos mayores, lo que refleja que 4 de estos no fueron atendidos por dicho programa. La directora del centro "Cruz Varela Burbano" que atiende personas con capacidades especiales, Lcda. Grety Dueñas, manifestó que "el programa debió ser más amplio y albergar a todos los centros o fundaciones que mantienen este mismo sistema de atención, tanto domiciliaria como en el mismo centro". Así mismo supo decir que "a pesar de que ha existido presupuesto de asistencia social, no se ha sabido enfocar a quienes lo necesitan". Por otra parte, el alcalde, Dr. Deyton Alcívar, dijo: "este programa fue parte de la política implementada y se escuchó a los sectores que la conforman, sin embargo, se asistió a quienes más lo necesitaban".

Uno de los grandes problemas que podemos notar, es que existen contradicciones entre los diferentes actores ya que la política no ha logrado cubrir a todos los grupos que debiera. Por tal razón, existe una falencia en distribución de recursos e inequidad al repartirlos. Una de estas razones es la falta de planificación e inclusión de las sugerencias dadas por la escasa participación de ciudadanos, que "logran" ser actores sociales y que conforman el consejo de participación.

3.2.5.2. Protección especial

Este programa tiene como misión principal el compromiso de trabajar por la consecución de los objetivos gubernamentales, se mantiene un convenio para apoyar en la meta de erradicar el trabajo infantil y mendicidad en su totalidad, que debió cumplirse hasta el año 2014. Los beneficiados fueron 800 niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, intervenidos en esta modalidad con actividades que garantizaran su atención: lúdica, educativa, recreativa y deportiva.

Analizando este programa que se enmarca en la política de asistencia a los grupos prioritarios, se pudo entrevistar a Hólger Zambrano, presidente del club de adultos mayores de Chone, quien dijo: "este programa cuando lo pusieron en práctica, nos enteramos de que existía,

pero nunca se nos socializó porque si así hubiera sido, a más personas se habría ayudado”. De la misma manera también mencionó: “este programa y el de abuelo digno no fueron los adecuados, por cómo se los implementó”. “El alcalde por su parte dijo que “este programa fue socializado con las partes, en este programa entra como contraparte el Ministerio de Inclusión Social (MIES) con quienes hicimos un trabajo en conjunto para la identificación de los grupos beneficiados”.

En este programa se evidencia nuevamente la falta de articulación entre el GAD y los sectores a los que se define la política, si bien es cierto existe un porcentaje que fue atendido y a quienes llegó el programa; existe por otro lado una parte de organizaciones y ciudadanos que a pesar de que son parte de este grupo, no fueron atendidos por esta política. El COOTAD en el artículo 305, deja una apertura para que sean los gobiernos locales quienes puedan definir los actores de participación y esa ha sido una falencia en la normativa y en su aplicabilidad.

3.2.5.3. Programa Chone incluyente:

Este programa, que se encuentra desarrollando el GAD del Cantón Chone, está dirigido a personas con discapacidad, mismo que se detalla de la siguiente manera:

Con el transcurrir de los años las personas con discapacidad fueron perdiendo espacio en la sociedad, actualmente eso quedó en la historia. A través de la modalidad atención en el hogar y la comunidad, se atienden a 350 personas con discapacidad, brindándoles momentos de sano esparcimiento y diversión; además de sensibilizar a sus responsables de cuidado, sobre el buen trato que deben recibir y lo importante que son para el país (GADCHONE, 2013).

En referencia a lo mencionado, Edwin Saldarriaga quien es presidente de las personas con discapacidades en Chone, manifestó: “nosotros somos alrededor de 500 personas que somos parte de este grupo y padecemos de distintas discapacidades, sin embargo, cuando se puso en práctica este programa alrededor de 200 personas fueron beneficiadas de nuestra asociación. Hemos luchado desde la pasada administración para tener un programa que nos ayude y cuando llega no es completo”. Para esto el alcalde manifestó: “en este programa todos los sectores fueron tomados en cuenta y que cuando se puso en práctica ya tenían las fichas de los beneficiados que había sido levantada por departamento social y que se había tenido conjuntamente con el MIES la socialización antes de su ejecución”.

Como vista clara de este programa, la falta de una verdadera socialización en esta política causa contradicción entre los que implementan la política y el grupo a beneficiarse. En una ciudad que poblacionalmente no es muy extensa y que existen mediciones y cifras en cuanto a los diferentes grupos que existen en ella, no se torna distante el que se aplique una política y pueda ser beneficiosa para todo un sector identificado.

3.2.5.4. Programa Juventud- Espacio Juvenil

El municipio de Chone en cuanto a este programa, su coordinadora Daniela Egas, manifiesta:

Este programa fue el espacio juvenil llamado Fuerza Chonense, totalmente caído, pero gracias al empeño y la decisión de trabajar por esta población tan importante para nosotros, el convenio resurgió como el ave fénix, abriendo espacios de expresión para nuestros jóvenes. Actividades recreativas, educativas, tecnológicas, paseos, entre otras; fueron el matiz del mismo a través del cual se pudo llegar a 500 jóvenes de Chone (GADCHONE, 2013).

Este programa fue mínimo e comparación con el número de jóvenes que existen en el cantón Chone. Así mismo, no existe una organización identificada en representación de los jóvenes, sin embargo, se puede tomar como muestra lo que ha pasado en los programas antes mencionados y la poca participación y socialización que se ha dado. Por tal razón, y en general la falta de coordinación entre quienes elaboran y se encargan de ejecutar la política con los que va dirigida, es una regularidad.

3.2.6. Funcionalidad de la Norma Jurídica Nacional y Local de la Participación Ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone.

La normativa ecuatoriana, expresa que “está garantizada la participación ciudadana” en todos los niveles de gobierno para la que la ciudadanía sea parte de la generación de leyes y política pública. Además, brinda los mecanismos para que exista capacidad de incidencia en los diferentes procesos de toma de decisiones dentro de la gestión pública. En este mismo ámbito el Plan Nacional de Desarrollo (PND), busca auspiciar la igualdad, inclusión, equidad social y territorial en la atención de grupo prioritarios con una activa participación ciudadana; y, la Ley

Participación Ciudadana en su artículo cuatro, resalta la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, como un derecho que se debe ejercer a través de los mecanismos de la democracia representativa, de una manera directa y comunitaria. Sobre la misma participación ciudadana en el COOTAD, también se resalta como un medio para la democratización de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y que la ubica como la tercera función de los GADs luego de la función ejecutiva y administrativa y de la función legislativa y fiscalizadora.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana en el cantón Chone, de acuerdo con la publicidad e información que se entrega por medios digitales, televisivos y radiales, existe además una ordenanza que rige dicha participación y que de acuerdo a esa información se cumple es búsqueda del programa nacional del Buen Vivir contemplado en la constitución, en su título séptimo, a partir del artículo 345. Sin embargo al realizar las verificaciones y las observaciones de manera directa con los involucrados, podemos constatar que algunos de estos mecanismos son letra muerta y en otros casos justifica en parte los proyectos y programas que lleva adelante la administración municipal, a través del departamento de Desarrollo Social y la Coordinación de Asistencia Social que reemplazó al extinto Patronato Municipal del Cantón Chone, que se extinguió el 31 de diciembre del 2014 de conformidad a la ordenanza que se promulgó para dicho efecto.

Para realizar un análisis de esta situación es necesario tomar en cuenta los mecanismos de participación ciudadana local y que se hilvanan con la normativa nacional. Entre estos destacamos los siguientes:

La silla vacía, que es un mecanismo que permite que las sesiones del GAD sean públicas y donde existirá la silla vacía para que sea ocupada por un representante ciudadano en función de los temas a tratarse con el fin de participar en su debate y en la toma de decisiones. Esta iniciativa popular normativa, constituye un mecanismo de democracia directa que se puede ejercer para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la función legislativa o cualquier otro órgano con competencia legislativa; y, lo proponente participan en el debate del proyecto. Sin embargo y de acuerdo a la investigación y donde tuvimos el apoyo mediante entrevistas, de varios ciudadanos líderes y lideresas, como el señor José Montes, presidente de la Federación de Barrios del Cantón Chone, quien al ser consultado expresó que “para empezar las

sesiones del Concejo Cantonal son a puertas cerradas, y para entrar allí hay que hacer un trámite muy largo y que casi siempre no se les permite entrar”. Además, otros dirigentes y actores sociales como el presidente de la Cámara de Comercio del Cantón Chone, Sr. Ney Acurio Macay, expresa que en esta administración 2014-2019 hasta la presente fecha jamás se ha ocupado la silla vacía (hasta abril del 2017) por lo tanto la silla sigue vacía y se toman decisiones al margen del interés de la ciudadanía, que tiene todo el derecho y además el deber cívico de ser copartícipe de las decisiones del órgano ejecutivo y legislativo cantonal.

Otro mecanismo que reconoce el derecho a la participación ciudadana es la **Audiencia Pública** y que en el Municipio del Cantón Chone se la ha fijado para todos los jueves de cada semana donde la ciudadanía por sí sola o por representación de dirigentes gremiales o de asociaciones acude ante el alcalde del cantón como autoridad responsable para que atienda sus pronunciamientos o peticiones y para fundamentar acciones o decisiones del gobierno local y cuyos temas a tratarse deben ser concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenecen y los resultados alcanzados en las mismas deberán ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda ser su seguimiento. Sobre el cumplimiento de este mecanismo importante para la planificación, atención y solución a los problemas comunitarios, existen algunos aportes entre los que destacamos las respuestas proporcionadas por la presidenta de la Asociación de Servicio Social “Hermano ten mi mano”. Sr. Fresia Moreira de Sabando, quien dice “haber acudido en el año 2015 por cuatro ocasiones a las audiencias públicas de los jueves y que, durante tres veces, es decir tres jueves diferentes, el administrador cantonal, no llegó; y, que fue luego de varias horas de espera que el secretario les comunicó que el alcalde no iba a llegar por encontrarse fuera de la ciudad atendiendo asuntos inherentes a sus funciones”. Aun así, el día que lograron tener un conversatorio con el administrador cantonal y luego de ser atendidos amablemente, su requerimiento no fue tomado en cuenta ni incluido en las prioritizaciones del presupuesto participativo.

La **Asamblea Cantonal** es un mecanismo mediante el cual una organización social conformada por la ciudadanía como un espacio de deliberación pública, se agrupa por convocatoria del alcalde del cantón Chone y de acuerdo a la ordenanza de participación ciudadana, estará conformada por los representantes barriales registrados en el organismo competente y que hayan presentado la documentación de respaldo y validación ante el

departamento de Desarrollo Social del Municipio de Chone hasta el 31 de enero de cada año. Además, serán convocados los representantes de las organizaciones sociales, deportivas, culturales, de producción, artesanales, educativas, y políticas; así como todas las autoridades de elección popular como concejales principales y suplentes, urbanos y rurales, así como los presidentes y miembros de las juntas parroquiales del cantón Chone. Al hacer la investigación y verificación respectiva pudimos comprobar que las convocatorias se las realizan a los dirigentes barriales que son adeptos al alcalde o que le deben favores a la administración; otros que son convocados son dirigentes de otras agrupaciones que tienen determinado tipo de relación con los funcionarios municipales. Es necesario destacar que los concejales alternos nunca han sido convocados y algunos principales tampoco. Otra cosa que llama la atención es la presencia en las asambleas, de funcionarios municipales en representación de los sectores en donde viven, quienes además tienen la instrucción de aplaudir y ovacionar al administrador cantonal y, en caso de quien alguien realice una objeción, reclamo o inconformidad, abuchearlo y descalificarlo frente a la asamblea.

Los Cabildos Populares, son mecanismo de instancia de participación a través de sesiones públicas abiertas, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. En la convocatoria se debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. Con relación a este instrumento, su uso ha sido prácticamente nulo, ya que, al ser consultados varios ciudadanos, expresan que no conoce de eso; y, cuando le trasladamos la consulta al Alcalde o administrador cantonal Dr. Deyton Alcívar, manifestó “que no ha sido necesario un cabildo popular, pues a población está muy a gusto con su administración”.

El *Consejo de Planificación Local*, es un organismo encargado de recopilar, procesar y priorizar las propuestas de las comunidades organizadas e impulsar, priorizar y orientar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDyOT-, donde se recogen, se planifican y se visiona la ciudad y el cantón para toda la administración municipal. En este Consejo de Planificación local, participan quienes lo conforman y que son: el delegado del alcalde, que es el Director de planificación, que en Chone es una persona de absoluta confianza del administrador cantonal; dos representantes de la ciudadanía elegidos en asamblea cantonal, que duran dos años en sus funciones, así como un concejal delegado del concejo cantonal. Este mecanismo, de acuerdo a la información de sus integrantes, sí sesiona y planifica lo relacionado a sus competencias, pero al ir

a las evidencias, no hay registro de actas ni análisis de proyectos o propuestas ciudadanas, ya que uno de sus miembros asegura que ningún sector de la ciudadanía se interesa en participar y menos proponer. Tampoco se encuentran evidencias de fechas y resoluciones de conformidad a la ley, y a decir del concejal Remigio Ponce, delegado del concejo, toda resolución es comunicada y compartida con el alcalde a quien se le notifica, pero allí en su despacho y secretaría general fue imposible obtener algún documento que verifique la versión. Otro aditamento en la aplicación de este instrumento de participación ciudadana es que los dos representantes de la ciudadanía tienen familiares de línea consanguínea directa, empleados en esta administración -2014 – 2019, por lo que, de ser cierta la versión de se reúnen y planifican para la ciudadanía, aun así, resulta muy difícil obrar de forma independiente, apegado a derecho y en bienestar ciudadano y logro del buen vivir.

La *Elaboración del presupuesto Participativo*, como mecanismo de participación ciudadana, está contemplada en toda la normativa legal, macro, meso y micro, en este caso la Ordenanza que el GAD de Chone promulgó para hacer efectiva la participación ciudadana. Entrevistados dos de los nueve concejales que conforman el Cabildo local, estas fueron las respuestas que analizaremos para determinar el cumplimiento o no de la ejecución del presupuesto participativo en el año 2015. Genny Viteri Cevallos, integrante del Consejo cantonal de Grupos prioritarios, y de la comisión de Planificación y Presupuesto, manifestó que lo que se presenta a la asamblea cantonal para la priorización del gasto de inversión anual, es elaborado por el equipo técnico del alcalde y sus asesores y en algunos casos son inversiones necesarias y pertinentes, pero otras sólo responden al interés político o personal del alcalde en ese momento específico; lo cual lo presentan como una segura solución a los problemas de la ciudad y el cantón, sin embargo, dice ella, nos damos cuenta que las obras más publicitadas y para lo cual llevan barras propias, no son ejecutadas. Así tenemos que para el año 2015 se aprobó la construcción de la avenida Eloy Alfaro, arteria principal e ingreso a la ciudad y a donde convergen el 40% de los ciudadanos de los barrios del cantón Chone y donde de acuerdo con el diseño presentado en AutoCAD, llevaría un espacio para la movilidad de personas con discapacidad, esto no se ejecutó en el año 2015. Luego se la presupuestó para el año 2016 y aunque se asignó el dinero tampoco se la construyó. 3 canchas también fueron aprobadas por la asamblea cantonal y no se construyeron, por lo que resulta difícil tener por seguro que el presupuesto llamado participativo, lo es, y menos, que lo que los ciudadanos asistentes aprueben,

se concrete. En el mismo tema, el Concejal Principal Winston Argandoña Velasco, dice “estar seguro que la asamblea cantonal para aprobar el presupuesto participativo de cada año, no cumple con el proceso reglamentario, ni es la ciudadanía representativa de todos los sectores de cantón, la que sugiere, requiere y aprueba el presupuesto; ya que sólo se presenta un listado de posibles obras y el que dirige, que tampoco le corresponde de acuerdo a la ordenanza, es el que dice: levanten la mano los que están de acuerdo en que se hagan estas obras que son tan necesarias para el desarrollo de Chone”, ante lo cual todos los empleados municipales que son obligados a asistir, la levantan, más los adeptos del alcalde, y quien no la levanta, luego es ridiculizado a través de las redes sociales por la misma gente pagada y obligados a hacerlo”.

Para realizar el contraste de la información obtenida, acudimos a un dirigente barrial, muy allegado al alcalde y además empleado municipal, Señor Ney Cedeño, quien tiene otra lectura del cumplimiento del presupuesto participativo, pues asegura que “si el señor alcalde no hizo la cancha de su barrio planificada para el 2015, entonces la hará cuando pueda” y complementa diciendo que quien se fija en estas pequeñeces, es porque le quiere hacer daño al señor alcalde. El caso de este dirigente es muy peculiar, pues habita en la ciudadela Camilo Giler y representa a la Ciudadela Eddy María, lugar distante de su residencia y de acuerdo a su propia versión, siempre ha estado en la dirigencia y todos los alcaldes son sus “panas”.

La inconformidad en cuanto a la participación ciudadana en el cantón Chone, fue denunciada por el Concejal Argandoña en el año 2015 y aunque ha insistido en el tema, el Consejo de Participación Ciudadana y control Social, tanto en Portoviejo como en Quito, no dan respuesta alguna; por esta razón pudiera caerse en la complicidad que tienen los administradores cantonales para no dar cumplimiento a la normativa nacional y local, lo que repercute en la figura de indefensión de quienes tienen la predisposición de denunciar estas irregularidades.

La rendición de cuentas, es un instrumento que permite verificar públicamente en qué se ha invertido el dinero de los ciudadanos y de conformidad al Código Orgánico de Ordenamiento territorial Autonomía y Descentralización, deben hacerlo los concejales sobre las competencias asignados a ellos, es decir la tarea de legislativa y de fiscalización (Art. 58) y al Alcalde o ejecutivo cantonal, que debe entregar un informe por escrito y con el detalle de las cifras de lo ingresado e invertido en el año fiscal. Para este caso, tuvimos acceso a los videos y fotografías del evento de rendición de cuentas, donde se aprecia un evento festivo, con luces, escenarios,

show artísticos, entrevistas en vivo y una barra ensordecedora que da vivas al alcalde; además de un folleto multicolor con abundantes fotografías sobre obras realizadas donde antes que la obra, predomina la imagen del alcalde. No hay detalle de los rubros invertidos, solo titulares que dicen que el alcalde cumple con su pueblo. De acuerdo al ciudadano chonense y analista político y social, Dr. René de la Torre, este tipo de eventos parece ser una “rendición de cuentos, antes que una rendición de cuentas”. La dirigente barrial Nelly Molina, dice “que no importa lo que digan de eso, lo importante es que el señor alcalde los toma en cuenta y les brinda una rica comida y les dice todo lo que se está haciendo para que lo cuenten en su barrio”. Podemos analizar que no sirve de mucho que la normativa esté escrita, ni que tampoco se brinden los espacios, si no se hacen de estos espacios una verdadera participación ciudadana, porque, al parecer a las autoridades tampoco les interesa que la ciudadanía ejerza este deber cívico y por ende, no dar cumplimiento cabal a lo dispuesto en la normativa legal nacional y local.

Por otro lado, el artículo 4 indica otras funciones que pueden ser desarrolladas con otros órganos de la Administración del Estado, entre otras, las relacionadas con la educación, la cultura, la salud pública, la asistencia social, la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo, el turismo, el deporte y la recreación, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, el transporte y tránsito públicos, el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local (Congreso Nacional de Chile, 2006).

Así mismo, estas funciones marcan las pautas para el desarrollo de política pública que apunte a los grupos objetivo, la misma que como determina la ley, puede ser realizada en coordinación con las instituciones de Administración del Estado.

CAPÍTULO IV

Balance de la participación ciudadana en el GAD de Chone y el Municipio de Quilpué.

De los resultados de la investigación bibliográfica o documental, tanto del municipio de Quilpué en Chile, como en el municipio de Chone en Ecuador, detallados en el primer capítulo; así como su análisis institucional en relación a los actores sociales en el capítulo II; haremos un análisis funcional en este tercer capítulo para determinar las razones por las cuales se da cumplimiento o no de los instrumentos de la participación ciudadana y de los planes y proyectos que deben generarse de ella.

4.1. Resultados de la participación ciudadana en la elaboración de la política pública en Chone.

En el municipio de Quilpué se traduce la participación ciudadana a través de varios mecanismos determinados en la base legal general como en la ordenanza de dicho municipio; accionar que ha sido valorado por analistas sociales y de participación ciudadana como idóneo por el cumplimiento que se da a todo el proceso inclusivo para su cabal cumplimiento. De las entrevistas realizadas al alcalde de Quilpué, por organizaciones no gubernamentales y observatorios ciudadanos, es positivo y eficaz el programa de Capacitación y proyectos, ya que las autoridades, permiten por la norma que se ha hecho una regularidad, que se informe, oriente, capacite y actualice con apoyo técnico para dar acompañamiento a la comunidad en el análisis de sus problemas y el planteamiento de soluciones. Se observa, de acuerdo con los resultados, el involucramiento directo de la sociedad civil en una dinámica de aprendizaje mutuo en la que tanto el Municipio como las comunas participan activamente para reforzar los conocimientos y hacer más efectiva la participación. Esto es posible no sólo porque existe la ley, ni tampoco porque hay una ordenanza que lo estipula, menos porque se da un espacio para su cumplimiento, sino que ha sido imprescindible la voluntad de las autoridades en fortalecer ese deber cívico de los ciudadanos y que en ellos exista la voluntad de involucrarse. Así lo corrobora el Coordinador Comunitario Ciudadano Agustín Muguerza, quien muestra su carpeta con los documentos ordenados de acuerdo al cronograma que se trazaron al inicio de año del 2015, y que se hizo de manera itinerante en cada comunidad, con actas y registros, donde consta la participación

significativa de la ciudadanía según el Semanario “La Voz”, del 20 de noviembre del 2015. Igualmente, el Alcalde de Quilpué, se muestra satisfecho, porque la ciudadanía ejerce su pleno derecho al involucrarse con notorio interés por alcanzar mejores vías de desarrollo comunitario, “sólo hay participación ciudadana cuando la mayoría de la población se involucra”

La participación ciudadana en Quilpué abarca el presupuesto participativo y el programa de participación ciudadana, donde se logra la generación de espacios de intervención ciudadana en la elaboración de la política públicas y programas locales, facilitando acuerdos entre el municipio y las organizaciones sociales, que logran un constante intercambio de información que refuerzan los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Se estimula el empoderamiento de la sociedad civil organizada para que intervenga en la elaboración del presupuesto con el conocimiento que le permite incidir en la toma de decisiones y se reflejen los requerimientos específicos de la comuna, es decir que se abordan sus necesidades de desarrollo.

4.2. Alcances de la participación ciudadana en la elaboración de la política pública en Chone.

El rol desempeñado por la participación ciudadana en el proceso de la concreción de la política pública presenta restricciones y oportunidades en su institucionalización en el Cantón Chone, tomando en cuenta el involucramiento de los individuos en espacios públicos optimizados, desde su identidad de ciudadanos, es decir de integrantes de la comunidad. Esta participación está vinculada al modelo de democracia, que determina el tipo de relación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y las organizaciones sociales y comunitarias, como lo estipulan las normas jurídicas que rigen en el Ecuador y que se analizaron en los precedentes capítulos.

Esta democracia, entendida como “la forma de gobierno local en la que el poder político es ejercido por el pueblo” (Bobbio, 1989: 188) se visualiza como una simulación, toda vez que las decisiones y prioridades se proponen desde la administración municipal y se “ponen a consideración” de la sala, donde la menor representación la tiene el sector que mayoritariamente debe influir, como son los adultos mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes y los

niños o sus representantes. Por ello se debe entender la participación ciudadana como un proceso para alcanzar la libertad y la igualdad en dignidad y derecho para todos.

En Chone, la participación ciudadana ha alcanzado algunas metas, como el relativo conocimiento por parte de cierto sector de la población, que saben que al Municipio llegan recursos que deben ser utilizados en las obras que priorizan, aunque en un limitado porcentaje. Esto explica que el mayor porcentaje de ciudadanos y ciudadanas carece del conocimiento que las normas jurídicas ecuatorianas, garantista de la participación de la totalidad de la población en el involucramiento de la construcción de la política pública y su respectivo cumplimiento por la entidad gubernamental obligado a cumplir este mandato constitucional (Dr. Juan Carlos Zambrano Argandoña).

4.3. Instrumentos de participación ciudadana en Chone.

Los instrumentos de la participación ciudadana, contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y que, se registran en la Ordenanza de Participación Ciudadana del Cantón Chone, son una vía idónea para involucrar a la población en la toma de decisiones para el sector más vulnerable de la población y que están representados por los grupos de atención prioritaria. Los instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre la acción del gobierno municipal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de “evitar la privatización de las decisiones públicas”. (Cunil 2011: 452). Unos son controles ex ante porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará y otros son controles ex post porque son seguimiento a las acciones y resultados. (Cunil 2010). De acuerdo con el informe de Rendición de cuentas 2015, presentados por el alcalde del Cantón Chone, “se cumplió con los procesos de participación ciudadana tales como las asambleas de priorización, presupuesto participativos, rendición de cuentas, audiencias públicas, entre otros”.

El control que ejercen los ciudadanos sobre las acciones del gobierno Autónomo Descentralizado, puede llevarse a cabo mediante acciones de evaluación de políticas y de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas o en la gestión de los servicios, es decir que, la ciudadanía se convertiría en la contraloría ciudadana para vigilar el uso de los recursos públicos presupuestados y que en el año 2015 alcanzó la cifra de \$ 33.000.000 (Treinta y tres millones de dólares). Si bien es cierto, se reconocen avances de forma, pero no de fondo, en

cuanto a la presencia y aportes de criterios de varios ciudadanos, también es verdad que los pocos que participan de estos espacios, resultan repetitivos, ya que permanecen en las directivas de los barrios, por períodos prolongados y otros por el acercamiento con el ejecutivo de turno y la simpatía de la que gozarían.

Para plasmar el uso y cumplimiento de estos requisitos de SENPLADES y del Consejo de Participación Ciudadana, así como de la ordenanza cantonal, se despliega publicidad y se recogen firmas, donde se verifica que participan, en representación de más de un sector, empleados municipales que dicen hacer dirigencia en sus respectivos lugares de residencia, con lo cual se influiría con pronunciado sesgo en la elaboración de la política pública y en la priorización de las obras y requerimientos en el presupuesto participativo.

Al respecto, el D.H.C Enrique Delgado Coppiano, expresa que “la eficacia en la aplicación de estos instrumentos y controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato municipal. Estos efectos se pueden visualizar en el control que se tenga en la capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos”. Por consiguiente esta directriz legal establecida en la constitución de la república, la Ley de participación ciudadana y la ordenanza del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone, le da cierto grado de independencia al ejecutivo del cantón para seleccionar con evidente simpatía a los delegados a la asamblea cantonal, y blindar las intervenciones y decisiones con lo que se garantiza la aceptación a las propuestas del alcalde, por lo que se ve primar el interés del administrador de los recursos y no de los llamados a recibir el bienestar ciudadano y lograr el tan remarcado Buen Vivir”. Lo mencionado hace que se limite la participación ciudadana, dándole atribuciones al administrador para escoger los agentes de participación, cuando es potestad de los mandantes que no lo hacen, por el desconocimiento de sus derechos o por las enredosas trabas que interponen desde la administración del GAD para evitar que participen personas ajenas a sus intereses..

4.4. Nivel de cumplimiento de la participación ciudadana en la ejecución de los proyectos.

Es necesario entender que la participación ciudadana “es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como un espacio de ciudadanos”. Ziocardi (1998). Esta

participación pone en contacto a los ciudadanos con el ejecutivo cantonal en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. Carlos Avellán Vera, (2013) especialista en Educación para la ciudadanía, considera que “la mayor expresión de la participación de los ciudadanos, se hace realidad, cuando éste, ve, siente y vive la atención y solución a sus necesidades planteadas”. Resulta entonces que la misma norma legal, limita o pone cadenas a la participación de la ciudadanía que muchas veces ni siquiera se siente valorado en sus intereses por no tener un membrete que le asigne la representación de un sector ciudadano. No basta ser autónomo o individual, es necesario ser colectivo y someterse a un grupo, además de ser invitado y calificado para ser miembro con voz y voto en la Asamblea cantonal. A propósito de las trabas, para ejercer pleno derecho ciudadano, se pudo comprobar que en el año 2015, se realizaron cambios de Directiva en la Ciudadela Mario Loor, El Olimpo y el Vergel; sin embargo, cuando hay que reunir a los líderes barriales, estos representantes no son convocados, porque no son de la línea del Alcalde del cantón, según lo expresado por el Secretario del Municipio Yimy Zambrano.

La traba que pone la ley y la ordenanza hace que el porcentaje de participación ciudadana, no sea el idóneo y suficiente para ejercer una pertinente representación que traslade a quienes tienen la competencia de hacerlo, la solución de los problemas sociales planteados. Es entonces, un porcentaje precario el que se involucra en la elaboración de la política social y, por ende, menos aún, los que monitorean y evalúan el cumplimiento de dicha política.

4.5. Nivel de cumplimiento de la participación ciudadana en la política social

Para el presupuesto participativo en el año 2015, se aprobaron algunas obras sugeridas y priorizadas entre el alcalde y los líderes barriales como parte de los programas antes mencionados, tales como 3 Canchas recreativas para que los adultos mayores puedan realizar actividades de recreación y ejercicios, y que se debían ubicar en barrios urbano-marginales del cantón, como es el caso de las Ciudadela Hidalgo, Las María y Juntos Venceremos. Sin embargo, al revisar el nivel de cumplimiento de lo acordado con la ciudadanía, ninguna de las tres canchas fue construida, por lo que las participaciones solo se quedó en expectativas, sin llegar al nivel de exigibilidad de cumplimiento de la prioridad, por Parte de los ciudadanos de

dichos sectores, que así ser preguntados, prácticamente nadie sabía de esa planificación. Tampoco el Alcalde ha dado hasta la fecha, una explicación del por qué no se dio cumplimiento a lo planificado y qué destino toaron rubros que debieron ser para estas obras.

Sí se cumplieron, aunque en porcentajes muy inferiores a la cantidad de personas con discapacidad, los convenios realizados con el Ministerio de Inclusión Económica y Social. Así mismo se dio cumplimiento a los convenios con el Gobierno Provincial de Manabí para dar atención a Niños en situación de riesgos, así como a adultos mayores, cubriendo un porcentaje de la población bastante limitado con relación a la demanda, ya que Chone tiene 3.500 kilómetros de extensión geográfica y 126,418 de acuerdo al último censo realizado en el año 210, de los cuales existe un 3% de personas con discapacidad, lo que equivaldría a 3.792 personas que deben ser involucradas en los proyectos para discapacitados, sin embargo, el número de personas atendidas, no supera las 150 con lo cual, quedan al margen o excluidas 3642 personas.

En el programa para adultos mayores, el GAD cantonal, lleva a cabo el Proyecto “Abuelo digno”, donde se provee de almuerzo y actividades recreativas, en un período de 8 horas diarias, en la Fundación Gerontológica Jacinta Polo, a 57 adultos mayores. Otro grupo de adultos mayores es atendido por promotores sociales, que visitan una vez a la semana a un total de 240 ancianos, para conversar con ellos y darles terapia física. Con esto se suma un total de 297 adultos mayores, cuya atención es priorizada a través de estos proyectos. De aquí podemos concluir que este grupo de atención prioritaria está en un gran porcentaje, excluido de la atención, que, según la norma, deben ser atendidos. Resulta entonces preocupante, verificar que no se da cumplimiento a la ordenanza, aunque en la misma esté determinada la inclusión, atención y consulta participativa de este sector, con la finalidad que sus legítimas aspiraciones sean escuchadas, incluidas y atendidas; pero no hay una voluntad de parte del ejecutivo cantonal y de las autoridades llamadas a operativizar las leyes, de fortalecer la socialización de la norma y consecuentemente incidir en el empoderamiento ciudadano de este grupo de atención prioritaria para que cumplan con el deber cívico de obrar en concordancia con la participación ciudadana.

Cabe señalar que el proyecto Espacio juvenil, desapareció, por falta de recursos económicos, según informó la Coordinadora del departamento de Asistencia social, Sra. Yelta Vera.

La participación ciudadana, en la determinación de los proyectos para la atención de los grupos prioritarios, es prácticamente nula, pues los proyectos que se ejecutan son todos en convenio y no han surgido por la participación y sugerencia de los grupos de atención prioritaria, sino que han sido tomados del Gobierno provincial y del MIES, desde donde han surgido con nombres y sectores donde intervenir. Es decir, no hay una política social que haya surgido desde la participación ciudadana y que haya marcado una identidad; no se puede decir que en el GAD cantonal, se involucra a la ciudadanía para determinar una política, tampoco para sugerir planes y proyectos dedicados a estos sectores que deben ser tomados en cuenta y tener una atención prioritaria. No se observa en la asamblea cantonal personas o ciudadanos de los adultos mayores, ni a las personas con discapacidad y niños en situación de riesgo; tal como se ve en los registros para el presupuesto participativo del 2015, donde no estuvo presente ni una sola persona, tampoco participando, ni representando a alguna organización o asociación del sector.

4.6. Aspiraciones ciudadanas y política social.

Cuando la ciudadanía, busca espacios para ser escuchada e involucrada en la toma de decisiones, asume una actitud cívica, que se manifiesta en el tejido denso de asociaciones que practican una solidaridad que supera las fronteras del propio grupo familiar y de amigos, ya que mientras más capital social exista, es más intensa la participación de los ciudadanos, orientada al bien público (Petit, 1999). Es entonces imprescindible tener presente que la inclusión ciudadana en la elaboración de las políticas da la posibilidad a la población, de una intervención activa, compartida, colectiva y deliberada. De aquí que, una aspiración ciudadana, es el debate público, libre e igual como centro de la toma de decisiones correctas, así como el intercambio de argumentos, donde participen no solo los expertos, sino los ciudadanos afectados por una temática. Por lo tanto, la ciudadanía aspira que no se dé espacio a monopolios diligencales, que restringen oportunidades en lugar de ampliar la participación, la limitan en lugar de fomentarla, le dan un matiz elitista en lugar de pluralista. La falta de participación y seriedad en el cumplimiento de los compromisos realizados lleva a que en los años posteriores ya no exista el interés de participar, por desconocimiento de este derecho consagrado en la norma jurídica y por el atropello a las decisiones tomadas en conjunto y cuya ejecución le corresponde al administrador de turno.

4.7. Evaluación de la política social

La política social como el conjunto de acciones que responden a la solución de los problemas que enfrenta la sociedad, tiene como principal exigencia, el involucramiento ciudadano, para verificar de mejor manera la remediación de los conflictos que se presentaren; produce una ciudadanía más interesada en informarse acerca de los asuntos políticos, sociales y de cooperación, así como en el logro del respeto con los demás, lo que refuerza los vínculos sociales. Dentro de este marco, los resultados obtenidos de la política social municipal se pueden evaluar así:

- Las políticas sociales en el cantón Chone, responden en gran porcentaje a los intereses del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, que no muestra interés en dar cumplimiento a la las leyes y ordenanza, más bien denota evidente interés en excluir a los sectores ciudadanos de los grupos de atención prioritaria.
- La mayoritaria participación de personas afines a la administración, incidieron en el diseño y ejecución de la política pública lo que sesga la elaboración de la política y por ende la ejecución de la misma.
- El involucramiento de la ciudadanía en temas públicos y la correcta distribución de los recursos públicos, representa un porcentaje muy reducido, lo que hace que se atienda un mínimo porcentaje de población afectada y no llegue a la mayoría de los sectores de atención prioritaria con políticas inclusivas de manera sistémica.

4.8. Participación ciudadana y distribución de recursos públicos.

Uno de los aspectos más sensibles de la participación ciudadana es la distribución de los recursos públicos, debido a que el COOTAD y la Ley de Participación Ciudadana, dan la línea general, pero a su vez permite y deja a libre albedrío del administrador y su equipo, dar apertura o limitar a rajatabla la participación amplia y democrática, tomando en cuenta que existen altos índices de corrupción en el Ecuador y los GAD cantonales son un nicho bastante atractivo por la asignación del 15% del estado, más los recursos propios y lo que su administrador pueda lograr por su autogestión. Esto explica, que cuando hay que rendir cuentas, se detallan obras mínimas

con una máxima publicidad en función de la obra en sí, pero sin explicar los montos, ni los resultados de la fiscalización. Otras ocasiones se presentan informes escuetos en la rendición, que no coinciden con las obras y montos que se aprobaron.

Otro elemento importante, donde no participa la ciudadanía, aun teniendo en cuenta que repercute directamente sobre el desarrollo o no de la comunidad, son las reformas que se hacen del presupuesto participativo, que deja de serlo cuando no se involucra la ciudadanía. Esto se ha evidenciado de manera enfática, luego del terremoto del 16 de abril del 2016, donde por la Ley de Solidaridad, el Comité de reconstrucción, ha asignado montos considerables que tienen que ingresar al presupuesto, lo que es aprobado por el pleno del Concejo, sin la veeduría ni participación de la ciudadanía. Ante estos escenarios, es necesario:

- Que los representantes de la ciudadanía estén presentes y que un representante de los grupos de atención prioritaria ocupe la silla vacía para el análisis y aprobación de las reformas al presupuesto.
- Crear e instalar buzones ciudadanos que permitan expresar opiniones, demandas y sugerencias, que moldeen o corrijan las acciones municipales. -
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La implementación de la contraloría social o ciudadana como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas y de los planes y proyectos.
- La participación de los comités y Consejos de Participación Ciudadana que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas que pone a la luz los procesos de definición y diseño de políticas, enfrentan siempre resistencias fuertes por parte de los actores acostumbrados a una participación reducida y selecta, que no los obliguen a dar a otros, explicaciones de las decisiones que se toman. Por tal razón, la contraloría social o ciudadana, es necesaria para el monitoreo de las acciones del gobierno local, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas y el cumplimiento o no de los planes y proyectos. Además, deben estar concatenada a los buzones ciudadanos que permitan expresar opiniones, demandas y sugerencias, que moldeen o corrijan las acciones municipales.

La participación ciudadana debe ser un eje transversal que atraviese todo el ejercicio gubernativo, ya que no solo es un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino que debe ser una regularidad y una constante. Ante esto, existe una norma legal que guía el proceso de participación ciudadana tanto en el municipio de Quilpué en Chile, como en el Municipio de Chone en Ecuador, pero las diferencias son muy marcadas en cuanto a la participación y cumplimiento de la misma. Es así que en la Municipalidad de Quilpué la Ley y la Ordenanza obligan que el consejo comunal y cada uno de sus representantes comunitarios, primero se reúnan con la ciudadanía de su respectivo sector o comunidad para analizar las situaciones o problemáticas y llevar los planteamientos, luego de lo cual y después de la reunión de los Consejos Comunitarios y las autoridades, deben informar por escrito y en asamblea comunitaria sobre los acuerdos y la solución e inclusión de las propuestas.

Por otra parte, eso no ocurre en la Municipalidad de Chone donde cuando se realiza la Asamblea cantonal, son convocados algunos dirigentes barriales, que por lo general son personas identificadas como afines al alcalde y su equipo, mismos que asisten sin ninguna propuesta del sector que representan y por regla general son nombrados por el conductor del evento quien concede la palabra y estos en su alocución felicitan al alcalde por estar atendiendo a la ciudad

aunque sus barrios o ciudadelas no hayan recibido la atención y solución a las demandas sociales. Ante esto, es necesario que los ciudadanos para la elaboración de las políticas públicas ocupen esos espacios y utilicen las herramientas participativas, las transformen y las amplíen, ya que los mecanismos institucionalizados, pueden ser puertas anchas de libre acceso para influir en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución del Ecuador 2008*.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.
- Bañón, R. (2003). *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas*. Madrid: Diaz de Santos, S.A.
- Barriga, J. J. (2009). *La imagen social de las personas con discapacidad*. Madrid: CINCA.
- Concejo Municipal de Quilpué. (2011). *Ordenanza de Participación Ciudadana*.
- Concha, R. (2012). *Quilpué Online*. Obtenido de Consejo Comunal para la Discapacidad de Quilpué: <http://www.quilpueonline.cl/tag/consejo-comunal-para-la-discapacidad-de-quilpue/>
- Congreso Nacional de Chile. (2006). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*.
- COOTAD. (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.
- DIDECO. (s,f). *Municipalidad de Quilpué*. Obtenido de Dirección de Desarrollo Comunitario: <http://www.quilpue.cl/page/24/78/desarrollo-comunitario.html>
- GADCHONE. (2011). *Ordenanza de Participación Ciudadana*. CHONE.
- GADCHONE. (2013). *Política de Atención a los Grupos de Atención Prioritaria*. CHONE.
- Gobierno Abierto Chile. (s,f). *Política para la Participación Ciudadana*. Obtenido de <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/politica-para-la-participacion-ciudadana>
- Gobierno de Chile. (s,f). *POLÍTICA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA CORRESPONSABILIDAD*. Obtenido de <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/politica-publica-participacion-ciudadana.pdf>
- Hernández, D. (2011). *“LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES” EL CASO DE SAN JOAQUÍN, CERRO NAVIA Y SANTIAGO*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- León, B., & Cervantes, D. (2012). *Políticas públicas y participación ciudadana: Una mirada desde los modelos democráticos*. Hidalgo, México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Obtenido de Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo: https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5042/politicas_publicas_y_participacion_ciudadana_una_mirada_desde_los_modelos_de_democracia.pdf
- Lindblom, C. (1991). *EL proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Zapico.
- MIDEPLAN. (2014). *Guía para la elaboración de Políticas Públicas*. San José.

- Ministerio del Interior Chile. (2008). *Manual de Gestión Municipal*.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (s,f). *Participación Ciudadana*. Obtenido de Ministerio del Interior y Seguridad Pública:
<http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/14>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (s,f). Obtenido de LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO POLÍTICA PÚBLICA: CHILE CUMPLE:
http://www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/biblioteca/Serie_1.pdf
- Municipalidad de Quilpué. (2015). *Municipalidad de Quilpué*. Obtenido de Registro de Organizaciones Comunitarias: <http://www.quilpue.cl/page/0/126/registro-de-organizaciones-comunitarias.html>
- Municipio Quilpué. (21 de 04 de 2016). *Cuenta Pública Gestión 2015 Quilpué*. Obtenido de https://issuu.com/mercurioalpoespeciales/docs/cuenta_publica_quilpue_2015
- Pressaco, C., & Rivera, S. (2015). Democracia, participación y espacio local en Chile. *Papel Político*, 9-33.
- Seller, E. P. (2009). *Participación Ciudadanas y Gestión de las Políticas Sociales Municipales*. Murcia: Edit.um.
- SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales* .
- SUBDERE. (octubre de 2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Santiago de Chile: Gráfica Metropolitana.
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. C. Chac, *Participación ciudadana en las política públicas* (págs. 205-221). México: Siglo XXI.

ANEXOS

ANEXO 1: Guía para la elaboración de las políticas públicas sectoriales

ETAPA PREPARATORIA Y DE DIAGNÓSTICO
<ul style="list-style-type: none">• Integración de equipos político y técnico.• Identificación de la necesidad de política pública.• Conformación de espacios de participación de actores sociales.• Recolección de información desagregada y recomendaciones de mecanismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, e informes de la sociedad civil elaborados bajo el marco normativo de participación.• Análisis de situación y caracterización de la problemática u oportunidad de desarrollo, incluyendo problemas de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de derechos.• Formulación de alternativas de acción.• Costeo de alternativas de acción.• Jerarquización de alternativas y selección de alternativa de acción.
ETAPA DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS
<ul style="list-style-type: none">• Formulación de los lineamientos generales de la política pública.• Espacios de participación ciudadana que aseguren la incorporación y análisis de las políticas para la igualdad.• Incorporación y análisis de las políticas para la igualdad.• Análisis desde la dimensión territorial.• Formulación de políticas, lineamientos, metas, indicadores, programas y proyectos.• Territorialización de las intervenciones.• Elaboración de documento de política.• Definición de programas y proyectos articulados a las políticas.• Costeo aproximado de programas y proyectos.
APROBACIÓN DE POLÍTICA SECTORIAL E INCORPORACIÓN EN EL SISTEMA
<ul style="list-style-type: none">• Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo técnico.• Ajustes de los contenidos aportados en los espacios de participación ciudadana.• Ajustes y validación de la propuesta a nivel del equipo político.• Presentación de la propuesta de política para revisión de la SENPLADES.• Presentación de la propuesta para revisión y aprobación del Consejo Sectorial respectivo.• Incorporación en el sistema.• Concreción en la planificación institucional correspondiente (PPP y PAP).
DIFUSIÓN DE LA POLÍTICA, PROGRAMAS Y PROYECTOS A LA POBLACIÓN

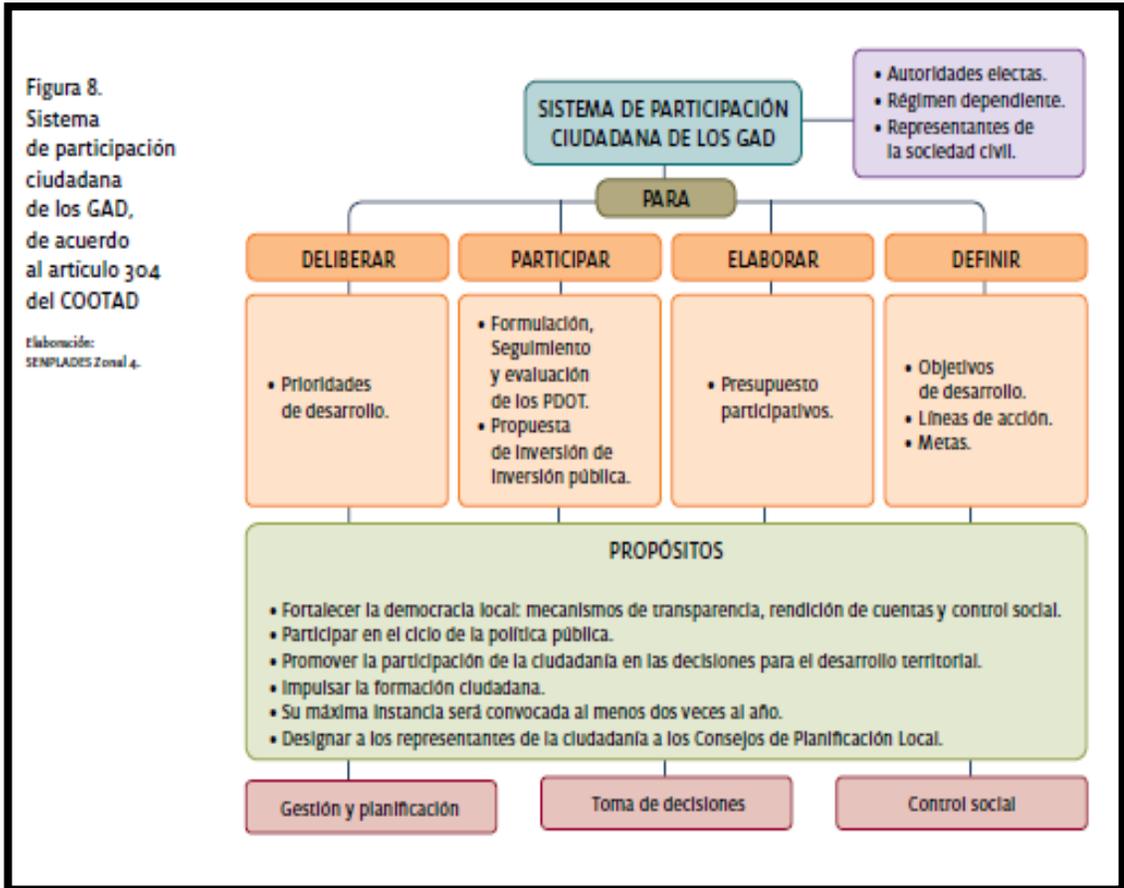
ANEXO 2: Ordenanza de la participación ciudadana del GAD de Portoviejo.



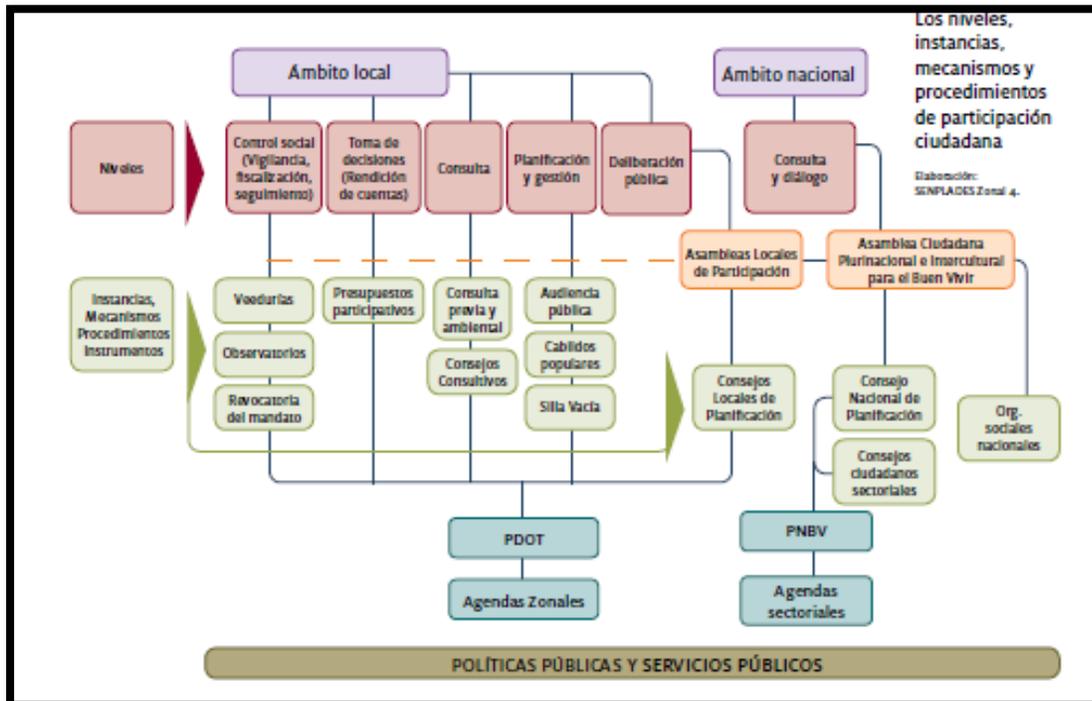
Ordenanza Reformatoria Participación Ciudadana

- a) Cuando se debatan proyectos de ordenanzas de carácter económico y tributario;
- b) Cuando se trate de modificar la organización territorial, política y administrativa del cantón;
- c) Cuando se debata la aprobación del presupuesto, el plan cantonal de desarrollo y plan de ordenamiento territorial, debido a que éstos deben ser previamente conocidos y aprobados por la máxima instancia de participación ciudadana;
- d) Cuando se traten temas que afecten intereses individuales;
- e) Cuando se traten temas que atañen exclusivamente al gobierno y a la administración municipal, como en la elección del Vicealcalde/sa, conformación de comisiones, aprobación de reglamentos e instructivos.
- f) Otros que determine la Constitución y la ley.

ANEXO 3: Guía de participación ciudadana para la planificación de los GAD



ANEXO 4: Guía de participación ciudadana para la planificación de los GAD



ANEXO 5: Cuadro de Entrevistados

NOMBRE	CARGO O FUNCIÓN	FECHA
Deyton Alcívar	Alcalde del GAD de Chone	02-08-2017
Genny Viteri	Concejal del GAD de Chone	05-08-2017
Winston Argandoña	Concejal del GAD de Chone	06-08-2017
Fresia Moreira	Presidenta Asociación de servicio social "Hermano ten mi mano"	15-08-2017
Gretty Dueñas	Presidenta Fundación "Cruz Varela Burbano"	16-08-2017
José Montes	Presidente de la Federación de Barrios Chone	22-08-2017
Holger Zambrano	Presidente del Club Adultos Mayores	24-08-2017
Nelly Molina	Dirigente Barrial	25-08-2017

ANEXO 6:

Cuestionario 1. Autoridades del GAD de Chone

1. ¿Cómo se lleva a cabo la participación ciudadana en el Cantón?
2. ¿Con cuántos actores formales cuenta Chone?
3. ¿El GAD mantiene seguimiento a las representaciones barriales y a que se cumpla lo dispuesto por la ley para las conformaciones de los mismos?
4. ¿La silla vacía que es un eje fundamental en la participación para la elaboración o planificación de políticas en que porcentaje ha sido utilizada en la presente administración?
5. ¿El presupuesto participativo cuenta con el real accionar de los actores barriales, gremiales y sociales?
6. ¿Cómo se realiza la convocatoria al presupuesto participativo?
7. ¿De qué manera elaboran las políticas públicas locales?
8. ¿Consideran el Plan Nacional del Buen Vivir como guía para elaborar estas políticas o depende de las demandas locales?
9. ¿SENPLADES lleva a cabo algún seguimiento para el cumplimiento de lo propuesto?
10. ¿Se cumple con lo dispuesto en el COOTAD?
11. ¿Cómo se han desarrollado los programas sociales dentro del Cantón Chone?
12. ¿De dónde nacen los programas sociales implementados desde el inicio de la actual administración?
13. ¿Existió algún estudio local que señale el beneficio o el impacto real que puedan generar estos programas?
14. ¿Han realizado alguna evaluación que demuestre con cifras los resultados?
15. ¿Cuál es su criterio personal acerca de las políticas sociales y la participación ciudadana para la elaboración de dichas políticas que lleva a cabo la presente administración?

ANEXO 7:

Cuestionario 2. Representantes de organizaciones de ayuda social.

1. ¿Cuál ha sido su rol en la presente administración del GAD de Chone para la elaboración de las políticas o programas sociales?
2. ¿Cree usted que existe una real participación al momento de elaborar las políticas?
3. ¿En la elaboración del presupuesto participativo anual, cual ha sido su papel?
4. ¿Conoce usted los derechos de ley que tienen las organizaciones o actores locales en cuanto a participación ciudadana refiere?
5. ¿En los programas llevados a cabo entre el Gobierno provincial de Manabí y el GAD de Chone, tuvieron algún llamado para su ejecución?
6. ¿Cuáles son los factores que debería tomar en cuenta la administración local para que se focalicen las políticas sociales que se llevan a cabo?
7. ¿Ha ocupado usted o alguien de su organización la silla vacía como muestra de participación en la toma de decisión?
8. ¿En lo que concierne a la presente administración, ha existido voluntad para hacer de los actores sociales una base de apoyo en la ejecución de los programas llevados a cabo?
9. ¿Cuál es su criterio personal acerca de las políticas sociales y la participación ciudadana para la elaboración de dichas políticas que lleva a cabo la presente administración?

ANEXO 8:

Cuestionario 3. Representantes de los barrios de Chone.

1. ¿Cuál ha sido su rol en la presente administración del GAD de Chone para la elaboración de las políticas o programas sociales?
2. ¿Cree usted que existe una real participación al momento de elaborar las políticas?
3. ¿En la elaboración del presupuesto participativo anual, cual ha sido su papel?
4. ¿Cuáles son los factores que debería tomar en cuenta la administración local para que se focalicen las políticas sociales que se llevan a cabo?
5. ¿Ha ocupado usted o alguien de su organización la silla vacía como muestra de participación en la toma de decisión?
6. ¿Conoce usted los derechos de ley que tienen las organizaciones o actores locales en cuanto a participación ciudadana refiere?
7. ¿En lo que concierne a la presente administración, ha existido voluntad para hacer de los actores sociales una base de apoyo en la ejecución de los programas llevados a cabo?
8. ¿Conoce usted de algún reglamento legal que regule la conformación de las directivas barriales?
9. ¿Es usted llamado a la previa aprobación del borrador del POA donde por ley deben participar las directivas barriales?
10. ¿Existe algún acercamiento directo con las autoridades de la presente administración?
11. ¿En la conformación de las directivas barriales, existe alguna intromisión de actores externos?
12. ¿Cuál es su criterio personal acerca de las políticas sociales y la participación ciudadana para la elaboración de dichas políticas que lleva a cabo la presente administración?