

# MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL IMPLEMENTADOS EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES







# **INFORME**

## **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL IMPLEMENTADOS EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES**

Abril, 2019

# **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL IMPLEMENTADOS EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES**

Consejo Nacional de Competencias 2019

1ra Edición - Quito, 2019

64 páginas, 148,5mm x 210mm

---

## **EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES**

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales y con la condición de reconocer los créditos correspondientes, refiriendo la fuente bibliográfica.

© CNC, 2019

### **De esta edición**

#### **Consejo Nacional de Competencias (CNC)**

Juan León Mera No.19-36 y Av. Patria

Edif. Senplades, piso 17

Quito - Pichincha - Ecuador

Tel: (593) 02383 4004

[www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec)

**Elaborado por:** Verónica Estrella  
Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos (CNC)

**Revisado por:** María Lorena Santillán  
Coordinadora General Técnica del CNC

**Aprobado por:** Rosa Tapia Andino  
Secretaría Ejecutiva del CNC

**Diseño y Diagramación:** Comunicación Social CNC

Abril 2019





## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
CAPÍTULO I.....	13
ANTECEDENTES.....	13
1.1. Contexto de la descentralización y la participación ciudadana en el Ecuador.....	13
1.2. Proceso de Descentralización y Participación Ciudadana.....	14
1.3. Objetivos de la Investigación.....	16
1.4. Tipo de Estudio.....	17
CAPITULO II.....	18
DISEÑO METODOLÓGICO.....	18
2.1 Tipo de operación estadística e investigación aplicada.....	18
2.2 Método de estudio.....	18
2.3 Unidades de Análisis.....	18
2.4 Instrumentos de Medición de la Investigación Cuantitativa.....	18
2.5 Análisis de la información cuantitativa.....	19
2.6 Matriz de Operativización de Variables de la Encuesta de Partici- pación Ciudadana.....	19
CAPITULO III.....	23
ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	23

<b>CAPITULO IV</b> .....	<b>51</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>51</b>
<b>CAPITULO V</b> .....	<b>53</b>
<b>PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN CIUDA- DANA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL NIVEL PROVINCIAL.</b> .....	<b>53</b>
<b>5.1. Marco Teórico para Mejorar la Participación Ciudadana en los GAD Provinciales.</b> .....	<b>53</b>
<b>5.2. Desarrollo de la propuesta.</b> .....	<b>56</b>
<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> .....	<b>60</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>61</b>



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 LÍNEA DE TIEMPO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	14
GRÁFICO 2 GAD PROVINCIALES QUE HAN CONFORMADO SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	24
GRÁFICO 3 GAD FRECUENCIA DE REUNIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	26
GRÁFICO 4 GAD PROVINCIALES QUE EN EL AÑO 2016 HAN RECIBIDO UN PROYECTO DE ORDENANZA POR PARTE DE LA CIUDADANÍA .....	31
GRÁFICO 5 SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE NOMBRARON REPRESENTANTES DE LA CIUDADANÍA AL CONSEJO DE PLANIFICACIÓN .....	34
GRÁFICO 6 GAD PROVINCIALES QUE CUENTAN CON LA HERRAMIENTA DE MAPEO DE ACTORES .....	35
GRÁFICO 7 GAD PROVINCIALES QUE IMPLEMENTARON MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	37
GRÁFICO 8 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ACTIVADOS EN GAD PROVINCIALES .....	39
GRÁFICO 9 GAD PROVINCIALES EN CUYOS TERRITORIOS SE HAN IMPLEMENTADO VEEDURÍAS Y OBSERVATORIOS .....	42
GRÁFICO 10 GAD PROVINCIALES QUE HAN IMPLEMENTADO PROCESOS DE FORMACIÓN CIUDADANA .....	44
GRÁFICO 11 GAD PROVINCIALES QUE HAN CUMPLIDO CON SU OBLIGACIÓN DE LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS .....	46

GRÁFICO 12 MEDIOS USADOS POR LOS GAD PROVINCIALES PARA LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS.....	47
GRÁFICO 13 SISTEMAS TECNOLÓGICOS DE INFORMACIÓN PARA USO DE LA CIUDADANÍA.....	49
GRÁFICO 14 INFORMACIÓN DIFUNDIR EN LOS PORTALES WEB INSTITUCIONALES.....	50

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1 VEINTE Y TRES GAD PROVINCIALES Y UN GAD DE RÉGIMEN ESPECIAL.....	17
TABLA 2 MATRIZ DE OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES.....	22
TABLA 3 GAD PROVINCIALES QUE HAN EMPRENDIDO UN PROCESO DE ARTICULACIÓN MULTINIVEL.....	28
TABLA 4 GAD MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LOS PDYOT.....	30
TABLA 5 MECANISMOS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ACTIVADO EN GAD PROVINCIALES.....	32



# Introducción

El presente informe presenta datos sobre los mecanismos de control social implementados en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, es un documento que pone de manifiesto la situación actual de los mecanismos de participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Tiene como finalidad generar una estrategia genérica para mejorar la participación ciudadana y el control social en el territorio. El presente documento considera la base conceptual que se encuentra en la normativa y se orienta a aportar una serie de términos y conceptos relacionados con el empoderamiento y la participación ciudadana, así como la concertación de intereses para mejorar esta política pública.

Este informe proporciona una primera aproximación del estado de situación de los mecanismos de participación ciudadana en el nivel de gobierno provincial, de tal forma que los resultados que se presentan constituyen una potente herramienta para la toma de decisiones. El documento sistematiza los datos de encuestas aplicadas que levantó en el año 2017, la capacidad operativa de los 23 gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial y un Régimen Especial.

El objetivo es proponer una estrategia para avanzar en un proceso de construcción del poder ciudadano, es por ello que el análisis inicia con la metodología empleada para el levantamiento de la información, los resultados obtenidos en las encuestas aplicadas, las conclusiones y recomendaciones, y finalmente se genera la propuesta de estrategia.

El presente informe se estructura en cinco capítulos:

- El primer capítulo, consta de los antecedentes, objetivo de la investigación, justificación y delimitación de la investigación (espacial, temporal).

- El segundo capítulo desarrolla la estrategia metodológica: el método de la investigación, las características, tipo de estudio (descriptivo), matriz de operativización de variables.
- En el tercer capítulo se presentan los resultados de la investigación cuantitativa, que son una primera aproximación a los mecanismos de participación ciudadana implementados en los GAD Provinciales y se incorporan preguntas sobre gobernabilidad.
- En el cuarto capítulo se desarrolla las conclusiones y recomendaciones a las que se llega en la investigación.
- En el capítulo quinto se desarrolla una propuesta de estrategias para mejorar la participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales.

# 1 Antecedentes

## 1.1. Contexto de la descentralización y la participación ciudadana en el Ecuador

El proceso de descentralización en el Ecuador configura un nuevo escenario en el que la reorganización territorial y el empoderamiento de los diferentes niveles de gobierno toman una particular importancia. Este proceso es de carácter obligatorio, progresivo y definitivo; además, tiene el objetivo de articular acciones que procuren el desarrollo de los territorios en vinculación a los instrumentos nacionales de planificación y desarrollo.

Con la finalidad de institucionalizar este proceso y de generar una agenda programática planificada, de conformidad al Art. 239 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 108 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), se crea el Sistema Nacional de Competencias, el mismo que se define como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Este sistema está regido por los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 269, numeral 1 establece que el Sistema Nacional de Competencias contará con un organismo técnico que tendrá la función de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas que, de forma obligatoria y progresiva, deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados.

El artículo 119 del Cootad define las funciones del Consejo Nacional de Competencias, entre ellas están las de aprobar el plan nacional de descentralización; coordinar con las asociaciones de cada nivel los procesos de fortalecimiento

institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados; resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno; emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; además de promover y vigilar el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana; y realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía.

La propuesta programática del proceso de descentralización que consagra el marco normativo establecido en la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), establece que la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), con el objetivo de superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad y territorial y fortalecer la democratización del Estado.

Es así que en el periodo 2011-2016 se transfirió e implementó el 100% de las competencias exclusivas constitucionales y se reguló aquellas que históricamente han sido gestionadas por los GAD, amparados en leyes derogadas tales como la Ley Orgánica del Régimen Provincial (LORP), Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP).

Un eje transversal fundamental, dentro del proceso de descentralización es la participación ciudadana, esto implica que los actores sociales tenga un rol protagónico en los diferente niveles de gobierno, a través de su participación activa en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, así como el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad y sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano<sup>1</sup>.

El proceso de descentralización operativiza la participación ciudadana al relacionar y coordinar a la ciudadanía con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es decir ciudadanía y administración pública, de esta forma acerca y democratiza al Estado, fortalece la administración pública de cada uno de sus gobiernos autónomos descentralizados a través de la elaboración y adopción compartida de las decisiones para la gestión entre los diferentes niveles de gobierno.

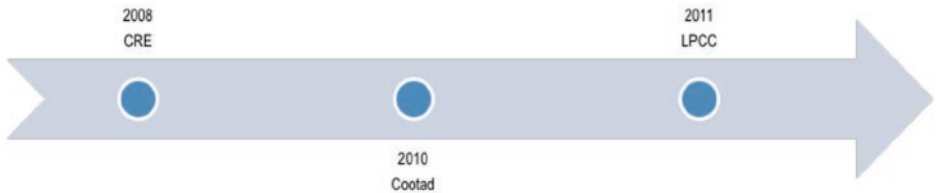
---

<sup>1</sup> El Poder Ciudadano se entiende como el conjunto de iniciativas de organización, participación y control de emprendimiento, de modo autónomo, en el que los individuos y los colectivos tienen el objeto de asegurar la implicación ciudadana en todos los asuntos de interés público y de procurar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

## 1.2. Proceso de Descentralización y Participación Ciudadana.

El análisis de la descentralización y la participación ciudadana, inicia con la descripción en forma ordenada y cronológica de los principales hitos en estos, como se visualiza en el gráfico No. 1

**Gráfico 1 Línea de tiempo de la Descentralización y la Participación Ciudadana**



La Constitución de la República del Ecuador (CRE) del 2008 marca un hito histórico sentando las bases para una democracia participativa, en donde la participación ciudadana y el control social son los ejes fundamentales de la reforma del Estado. El texto constitucional incorpora los principios y derechos constitucionales sobre la participación, el Título IV “Participación y organización del poder”, reconoce el protagonismo de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, en la planificación y en la gestión de los asuntos públicos, se determina mecanismos de relacionamiento Estado-sociedad en las diferentes funciones de Estado y niveles de gobierno, se reconoce además las expresiones de la soberanía popular y la organización colectiva; con la finalidad de viabilizar este proceso se crea una cuarta función del Estado: Transparencia y Control Social<sup>2</sup>; de las instituciones que conforman esta función, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-CPCCS, es la entidad que tiene la atribución constitucional de promover la participación ciudadana, el control social. Por otra parte la Constitución de la República en el título quinto, contempla que el Estado impulsará mediante la descentralización: el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar cohesión territorial y promover el proceso de democratización.

Por otra parte “El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) 2010, establece que a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en el territorio, a fin de garantizar la equidad territorial y niveles de calidad de vida similares en todos los

<sup>2</sup> La Función de Transparencia y Control Social, está conformada por la Contraloría General del Estado, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Bancos, Defensoría del Pueblo y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía. En materia de participación y control, promueve la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de servicios públicos.

El Cootad enfoca la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, establece que estos planifiquen el desarrollo y ordenamiento territorial con la participación protagónica de la ciudadanía, en conexión con el sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Regula el funcionamiento de los consejos de planificación participativa conectada a todo el ciclo de las políticas públicas. Crea el sistema de participación ciudadana en cada nivel de gobierno para deliberar sobre las prioridades del desarrollo, participar en la planificación y en las propuestas de inversión pública, en la elaboración de presupuestos participativos, definición de políticas públicas, coordinación temática y sectorial, fortalecimiento de la democracia local con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, además de promover la participación y formación ciudadana. El Cootad garantiza 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.

La Ley de Participación Ciudadana y Control Social (2011), tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el derecho a la participación y control social, instituye instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos en los diferentes niveles de gobierno.

### **1.3. Objetivos de la Investigación.**

#### **Objetivo General.**

Determinar los mecanismos de participación ciudadana y control social que se han activado a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, mediante un estudio cuantitativo.



## 1.4. Tipo de Estudio.

Se realizó un estudio descriptivo y explicativo<sup>3</sup> de corte transversal sobre la activación de los mecanismos de participación ciudadana y control social a nivel de los GAD Provinciales.

### Delimitación de la Investigación.

**Límites Temporales.-** La investigación se desarrolló en el período noviembre y diciembre 2017.

**Límites Espaciales.-** Del total del universo de veinte y tres GAD Provinciales y un GAD de Régimen Especial, la encuesta se aplicó a todos los GAD Provinciales.

**Tabla 1 Veinte y tres GAD Provinciales y un GAD de Régimen Especial**

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES	
1	AZUAY
2	BOLIVAR
3	CAÑAR
4	CARCHI
5	COTOPAXI
6	CHIMBORAZO
7	EL ORO
8	ESMERALDAS
9	GUAYAS
10	IMBABURA
11	LOJA
12	LOS RIOS
13	MANABÍ
14	MORONA SANTIAGO
15	NAPO
16	PASTAZA
17	PICHINCHA
18	TUNGURAHUA
19	ZAMORA CHINCHIPE
20	GALÁPAGOS
21	SUCUMBÍOS
22	ORELLANA
23	SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS
24	SANTA ELENA

Fuente: Cootad

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos

<sup>3</sup> SAMPIERI, Roberto. Metodología de la Investigación, quinta edición, Pág.85

# 2 Diseño Metodológico

## 2.1 Tipo de operación estadística e investigación aplicada

En el presente estudio la operación estadística es un censo, el tipo de investigación aplicado a la operación estadística es el análisis descriptivo<sup>4</sup> de tipo exploratorio, la investigación constituye un acercamiento inicial al objeto de estudio.

## 2.2 Método de estudio

Cabe indicar que en el presente estudio se usó el método cuantitativo, para ello se consideró que la información cuantitativa es válida y confiable.

## 2.3 Unidades de Análisis.

GAD Provinciales de la República del Ecuador.

## 2.4 Instrumentos de Medición de la Investigación Cuantitativa

Para la obtención de la información primaria cuantitativa, se empleó la técnica de la encuesta aplicada por personal técnico del Consejo Nacional de Competencias (CNC). Es importante señalar que el CNC realizó el levantamiento de información con la finalidad de determinar la capacidad institucional de los GAD Provinciales, cuyo índice está conformado por la dimensión de Gobernanza, objeto del presente estudio, por lo tanto los datos se refieren exclusivamente a este componente.

---

<sup>4</sup> Al analizar datos, lo primero que conviene hacer con una variable es, generalmente, formarse una idea lo más exacta posible acerca de sus características, para ello se recurre al análisis de la: tendencia central, dispersión y forma de la distribución

La encuesta del componente de Gobernanza está conformada por un total de 14 ítems que contiene preguntas filtro y preguntas cerradas, que recogen información de diferentes variables del sistema de participación ciudadana; instancias de participación ciudadana y control social; rendición de cuentas; democracia digital.

El levantamiento de la información tuvo una duración aproximada de 4 horas en cada GAD Provincial.

## 2.5 Análisis de la información cuantitativa

En el caso de las encuestas el análisis estadístico realizado para las diferentes variables son: las medias de las variables, totales y gráficos de distribución.

## 2.6 Matriz de Operativización de Variables de la Encuesta de Participación Ciudadana

Con la finalidad de recopilar información en los GAD Provinciales, se realizó la elaboración en forma participativa del instrumento, que inició con un proceso de construcción y de conceptos, posterior a ellos se definieron las dimensiones a tratar, se estableció las variables relevantes y finalmente se elaboraron cada uno de los ítems, que contiene el cuestionario, el trabajo desarrollado se presenta a continuación:

**Sistema de Participación ciudadana.-** De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la República, en cada nivel de gobierno se conforma un sistema descentralizado de participación ciudadana que se articula a través de un conjunto de instancias, mecanismos y herramientas para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción. Las demandas de la ciudadanía se procesan en las instancias, los resultados son las decisiones políticas, programas y proyectos contruidos con participación ciudadana.

Variabes principales que la conforman:

1. Conformación del sistema de participación ciudadana de acuerdo a lo que establece la ley.
2. Integración del sistema de participación ciudadana.
3. Frecuencia con la que se reúne.
4. Función de designación de los representantes de la ciudadanía al

consejo de planificación.

5. Acciones de articulación horizontal y vertical para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
6. Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía.

**Participación ciudadana en la gestión pública de los GAD Provinciales.-** Se orienta a los procesos de gobierno. Considera a la ciudadanía como parte activa del desempeño de las autoridades. Las instancias previstas de acuerdo a la ley y que fueron consultadas a los GAD Provinciales si se implementaron fueron:

1. Asambleas.
2. Silla vacía.
3. Audiencia Pública.
4. Consejo Consultivo.
5. Presupuesto participativo.
6. Consulta ambiental.

**Participación ciudadana en el Control Social.-** Es el mecanismo, medios de seguimiento y participación activa de toda persona individual o colectiva en los procesos, acciones y resultados que desarrollan las instituciones del Estado para el logro de sus objetivos. Las variables principales que la conforman son:

1. Veedurías
2. Observatorios y
3. Rendición pública de cuentas.

**Formación Ciudadana.-** El Gobierno local debe orientar esfuerzos a la formación y capacitación permanente dirigida al sistema de participación ciudadana, personas y organizaciones sociales, respondiendo a las necesidades territoriales. Las variables principales que la conforman son:

1. Mapeo de actores.
2. Formación ciudadana.

**Democracia Digital.-** Consiste en poner la tecnología al servicio de la ciudadanía con un fin colectivo y que contribuya a consolidar el sistema democrático, las

variables principales que la conforman son:

1. Implementación de medios tecnológicos de información para uso de la ciudadanía, que son: página web, blog's, aplicaciones web, buzón, otros.

Cabe señalar que la publicación en la página WEB es de información de carácter administrativo, financiero, talento humano y de la gestión que realizan las instituciones.

**Tabla 2 Matriz de Operativización de Variables<sup>5</sup>**

VARIABLE	SUB-VARIABLE	ITEM
<b>Sistema de Participación Ciudadana</b>	Conformación del sistema de participación ciudadana de acuerdo a lo que establece la ley.	El GAD conformó el SPC en función de lo señalado en el artículo 304 del Cootad?
	Integración del sistema de participación ciudadana	Especifique cómo está integrado?
	Frecuencia con la que se reúne	Semestral, anual, otro
	Función de designación de los representantes de la ciudadanía al consejo de planificación.	SPC designó a los representantes de la ciudadanía al consejo de planificación?
	Acciones de articulación horizontal y vertical para la formulación de los PDYOT.	Coordinación con la función ejecutiva?
		Concertación, negociación y diálogo entre niveles de Gobierno para lograr coherencia, complementariedad, en las intervenciones?
Mecanismos de PC aplicados		
Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	El Consejo Provincial ha recibido al 2016, algún proyecto de ordenanza por parte de la ciudadanía?	
<b>Mecanismos de participación ciudadana</b>	Asambleas	Se activó el mecanismo; Número de ordenanzas y Número de eventos
	Silla vacía	
	Audiencia Pública	
	Consejo Consultivo	
	Presupuesto participativo	
	Consulta ambiental	
<b>Mecanismos de control social</b>	Veedurías	Iniciativa GAD Se activó el mecanismo; Número de ordenanzas y Número de eventos, Iniciativa ciudadana
	Observatorios y	Iniciativa GAD Se activó el mecanismo; Número de ordenanzas y Número de eventos, Iniciativa ciudadana
	Rendición pública de cuentas.	El GAD realiza RPC en cumplimiento al Art. 88 LOPC?
<b>Formación ciudadana</b>	Mapeo de actores	El GAD cuenta con mapeo de actores relacionados con su gestión?, ámbitos de gestión?, frecuencia con que se actualiza el mapeo de actores?
	Formación ciudadana.	El GAD ha implementado procesos de formación ciudadana?
<b>Democracia Digital</b>	Página Web	En cumplimiento al art.7 de la LOTAI, el GAD ha publicado mensualmente
	Blogs	
	Aplicaciones Web	
	Buzón	

<sup>5</sup> TORRICO, Gualberto, Matrices de Operacionalización, Primera Edición Agosto2002, La Paz- Bolivia.

# 3

## Análisis de los resultados cuantitativos de la investigación

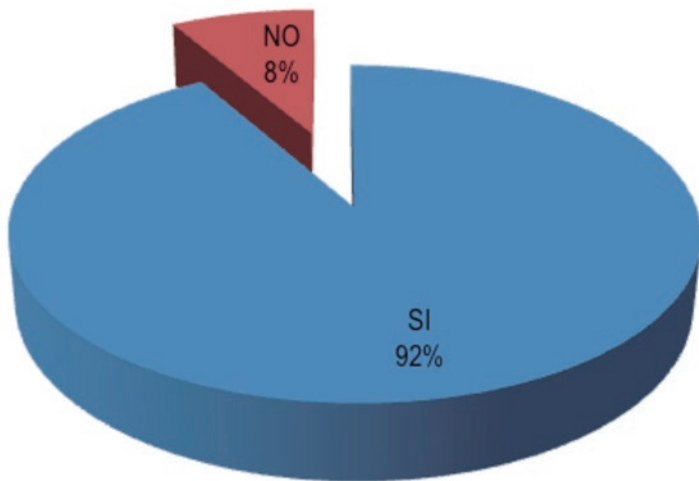
El Sistema de Participación Ciudadana (SPC) es un conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación que interactúan de manera articulada para garantizar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. De acuerdo con la Ley orgánica de Participación Ciudadana, en cada nivel de gobierno del Ecuador debe establecerse un sistema de participación ciudadana.

Los insumos para el sistema de participación ciudadana son las demandas de los y las ciudadanas, organizaciones sociales, colectivas, pueblos y nacionalidades. En el sistema, las demandas y propuestas se procesan en las instancias que lo conforman: asambleas, cabildos, consejos. Los resultados del Sistema son las decisiones, políticas, programas y proyectos construidos con participación de la ciudadanía. (CPCCS, 2014).

El SPC está conformado por representante de la sociedad civil en el cantón, autoridades electas del cantón y representantes del Ejecutivo Desconcentrado. Esta estructura permite una interacción entre los representantes de la sociedad civil y autoridades del gobierno nacional y sub-nacional.

De acuerdo a los datos de las encuestas, los sistemas de participación ciudadana se han conformado en veinte y dos provincias que representan el (92%); y dos provincias (8%), no han cumplido con esta disposición, estas son: Manabí y el Régimen Especial de Galápagos.

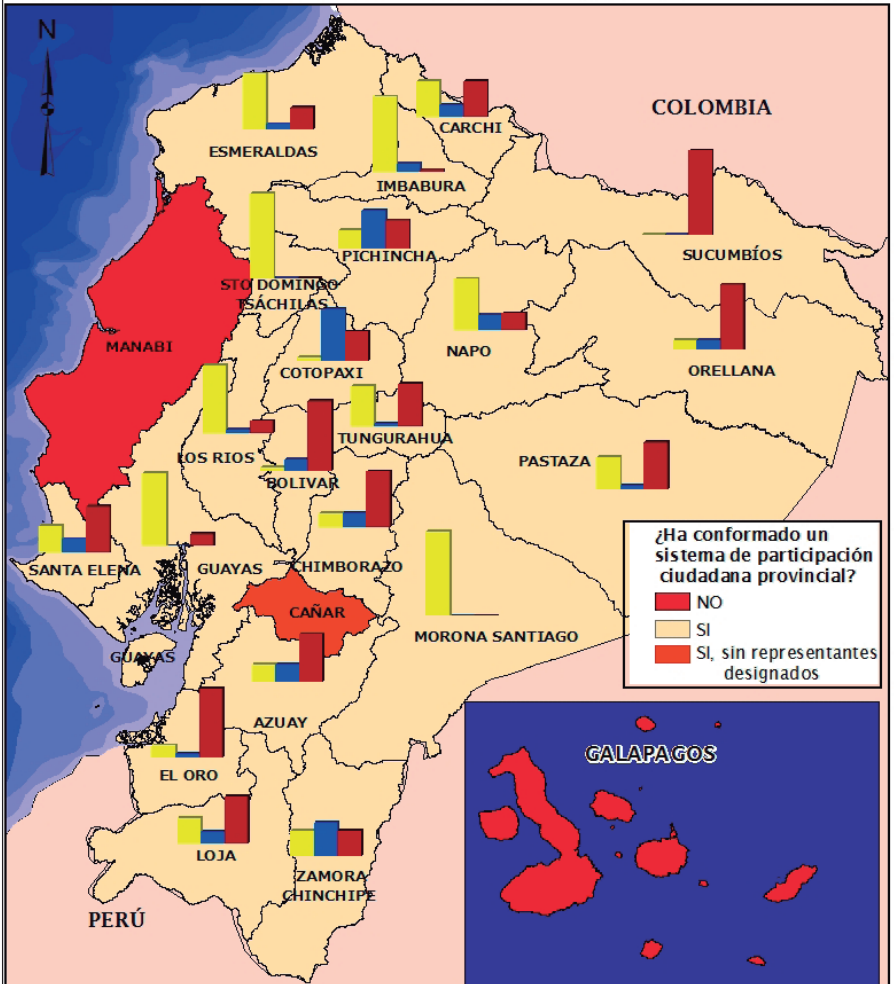
Gráfico 2 GAD Provinciales que han conformado Sistemas de Participación Ciudadana



Fuente: Encuestas Capacidad Institucional GAD Provinciales- Componente Gobernanza - CNC  
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos



CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROVINCIAL



**CNC** CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS  
DIRECCIÓN ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

**CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROVINCIAL**

Fuentes de bases cartográficas CONALI, IGM, INEC	Fuentes de bases de datos Consejo Nacional de Competencias
Elipsoide y Datum: WGS 84	Proyección: UTM, 17 y 18 Sur
Escala de trabajo: 1:3.200.000	Escala Fuente: 1:250.000
	Fecha: Febrero, 2019

**SIMBOLOGÍA**

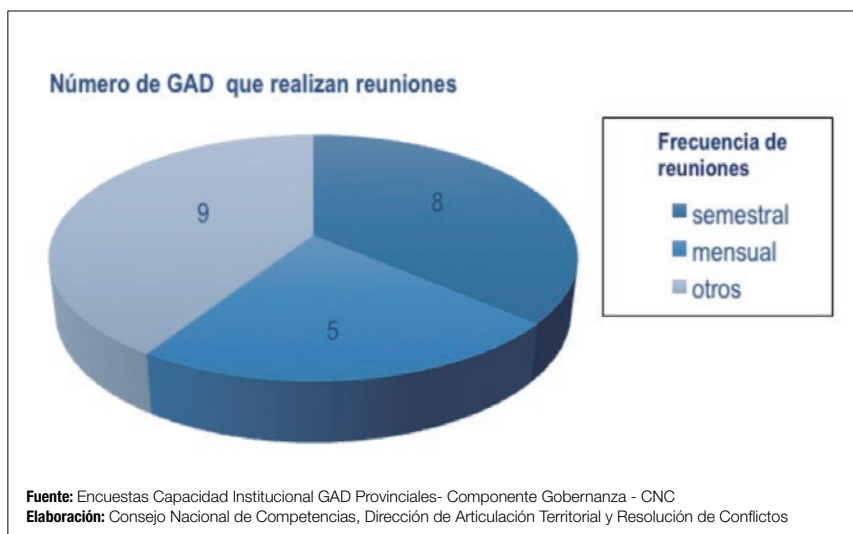
- Autoridades provinciales electas
- Delegados del GAD Provincial
- Representantes de la sociedad, comunidades y organizaciones

Tipo de representantes

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 304 dispone que “Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno (..)”.

De acuerdo a la información levantada en la encuesta, la mayoría de estos sistemas se reúne de manera semestral y otros lo hace también anualmente. En la categoría “otros”, los datos se dispersan entre reuniones trimestrales, en determinados meses o de acuerdo a la necesidad presentada.

**Gráfico 3 GAD Frecuencia de reunión de los Sistemas de Participación Ciudadana**



### 3.1 Funciones del sistema de participación ciudadana

Son funciones del sistema de participación ciudadana:

#### 3.1.1 Participar en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial

La planificación participativa es un proceso democrático de construcción ciudadana a través del cual los diversos actores sociales participan en la elaboración de las siguientes fases:

- Diagnóstico
- Propuesta
- Modelo de Gestión.

El proceso de formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD-YOT), de los gobiernos autónomos descentralizados, requiere de una permanente articulación multinivel y multiactor. La articulación es de dos tipos: a) Articulación horizontal, se entiende a los vínculos que comprometen a los actores e instituciones de un determinado ámbito en cuanto a los enfoques y acciones concertadas, que facilitan su armonización eficiente. b) Articulación vertical, se refiere a los vínculos establecidos entre los diferentes niveles de gobierno para realizar proyectos y acciones de interés común.

De los datos obtenidos en la encuesta, 21 GAD Provinciales han coordinado con la Función Ejecutiva y han realizado actividades de concertación, negociación y dialogo, con otros gobiernos sub-nacionales del mismo o de otro nivel de gobierno, para lograr coherencia y complementariedad en las intervenciones en territorio. Cabe señalar que los GAD Provinciales de Bolívar, Carchi y Napo, no han realizado actividades de articulación para la construcción de sus PDyOT.

Este tipo de articulación, fortalece tanto el proceso de descentralización como de desconcentración, al propender a la consecución de cohesión territorial y desarrollo del territorio integral.

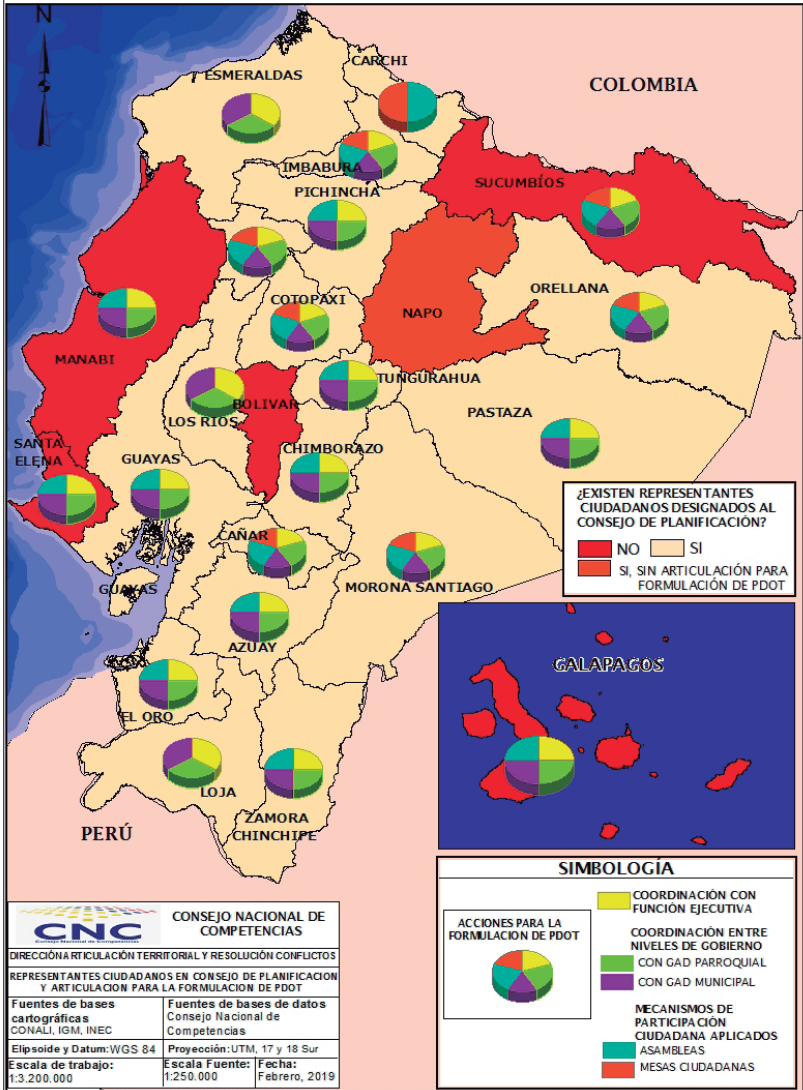
**Tabla 3 GAD Provinciales que han emprendido un proceso de articulación multinivel para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

	Coordina con Función Ejecutiva		Coordina con Gobiernos Subnacionales		
	SI	NO	SI	NO	
Número de GAD con articulación multinivel	21	3	21	3	
		<b>Total GAD a nivel nacional: 24</b>		<b>Total GAD a nivel nacional: 24</b>	

**Fuente:** Encuestas Capacidad Institucional GAD Provinciales- Componente Gobernanza

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos

**Representantes ciudadanos en el Consejo de Planificación Provincial y acciones de articulación para formulación de PDOT**



Respecto a la construcción participativa de los PDyOT, el Sistema de Participación Ciudadana ha promovido instancias para generar corresponsabilidad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDYOT. Como se observa en la encuesta, los SPC activaron en 19 GAD Provinciales las asambleas, mientras que 8 GAD Provinciales adicionaron a estos espacios las mesas ciudadanas.

**Tabla 4 GAD Mecanismos de participación ciudadana en la formulación de los PDyOT**

<b>Mecanismos de Participación Ciudadana para la construcción de PDyOT</b>			
<b>Asambleas</b>		<b>Mesas ciudadanas</b>	
<b>Número de GAD que han implementado mecanismos</b>	SI	19	8
	NO	5	16
<b>Total GAD a nivel nacional: 24</b>		<b>Total GAD a nivel nacional: 24</b>	

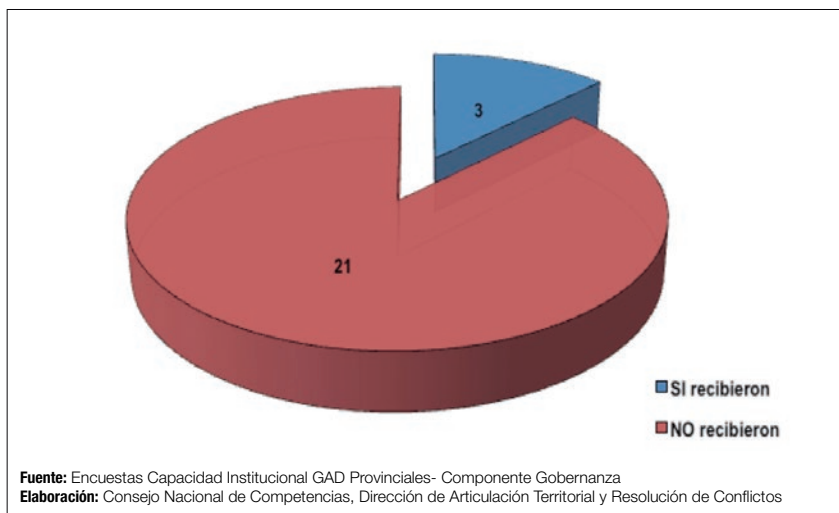
**Fuente:** Encuestas Capacidad Institucional GAD Provinciales- Componente Gobernanza - CNC

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos

### 3.1.2 Incidir en la formulación y gestión de política pública local

Otra función del Sistema de Participación Ciudadana es el de incidir en espacios de formulación y gestión de políticas públicas locales.

**Gráfico 4 GAD Provinciales que en el año 2016 han recibido un proyecto de ordenanza por parte de la ciudadanía**



Respecto del aporte de la ciudadanía a la gestión de los GAD Provinciales, se observa que el GAD de Azuay recibió de parte de la ciudadanía organizada, la Ordenanza para la garantía de DD.HH libertades y reconocimiento de la diversidad sexual y la entidad de género en la provincia del Azuay; el GAD de Santo Domingo recibió una propuesta de reforma a la Ordenanza, estas se encuentran vigentes; mientras que el GAD Orellana recibió una propuesta de reglamento del comité de gestión provincial. Estos GAD representan apenas el 12%. Mientras que en el 88% restantes no recibieron propuestas por parte de la ciudadanía.

### 3.1.3 Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

El presupuesto participativo es el derecho de los ciudadanos a incidir en forma individual u organizada, en la toma de decisiones respecto de los presupuestos

de los distintos niveles de gobierno. Cabe señalar que es deber de todos los niveles de gobierno convocar de manera abierta a la ciudadanía, participar en la formulación de los presupuestos anuales y otorgar a la ciudadanía parte del presupuesto para su uso participativo.

Los actores que intervienen en la elaboración del presupuesto participativo son:

- Autoridades, servidoras y servidores públicos de los GAD;
- Autoridades, servidoras y servidores públicos del ejecutivo desconcentrado;
- Consejo de planificación del nivel territorial correspondiente;
- Asambleas locales ciudadanas, formas socio organizativas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y ciudadanía en general.

De acuerdo a los datos levantados en la encuesta, en 23 GAD Provinciales se generó un proceso participativo de construcción y aprobación del presupuesto del GAD provincial, a excepción del GAD Provincial de Manabí. El presupuesto participativo permite a la ciudadanía decidir sobre la priorización del gasto público, deliberar sobre el uso de estos recursos y orientar la inversión pública, para promover una justicia retributiva y fortalecer la democracia.

**Tabla 5 Mecanismos de presupuesto participativo activado en GAD Provinciales**

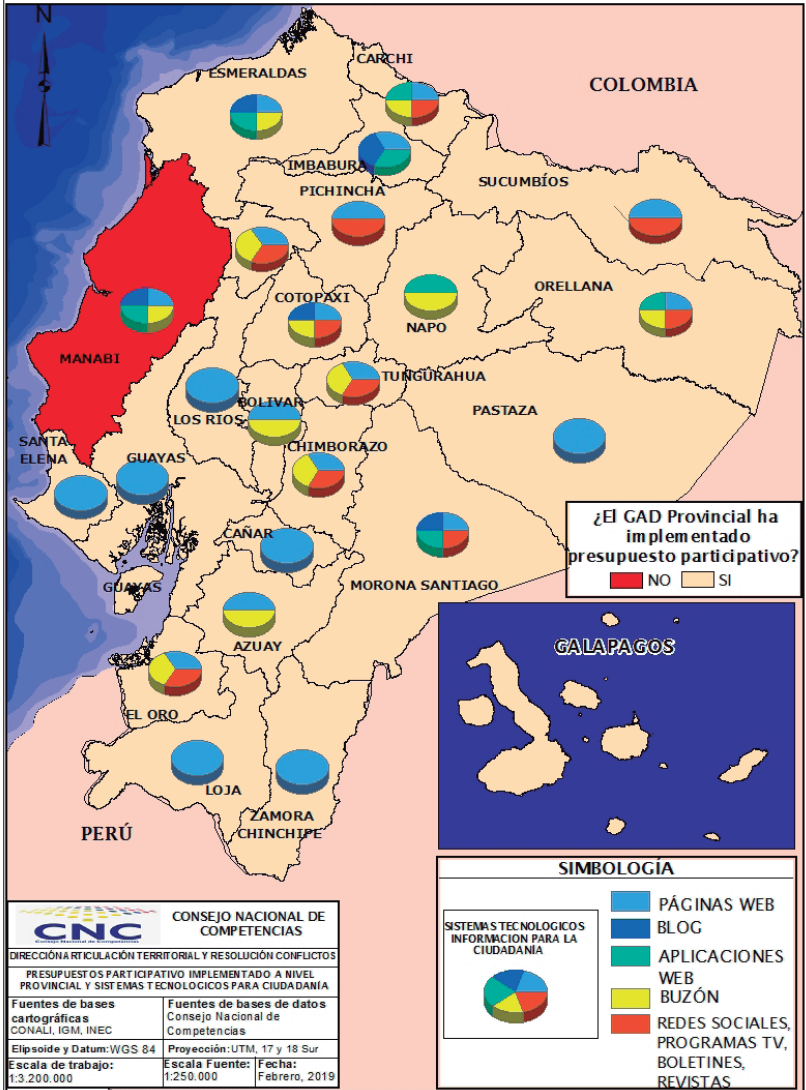
Presupuestos participativos aprobados en GAD Provinciales	
Número de GAD	
SI	23
NO	1
<b>Total GAD a nivel nacional: 24</b>	

**Fuente:** Encuestas Capacidad Institucional GAD Provinciales- Componente Gobernanza,CNC

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos



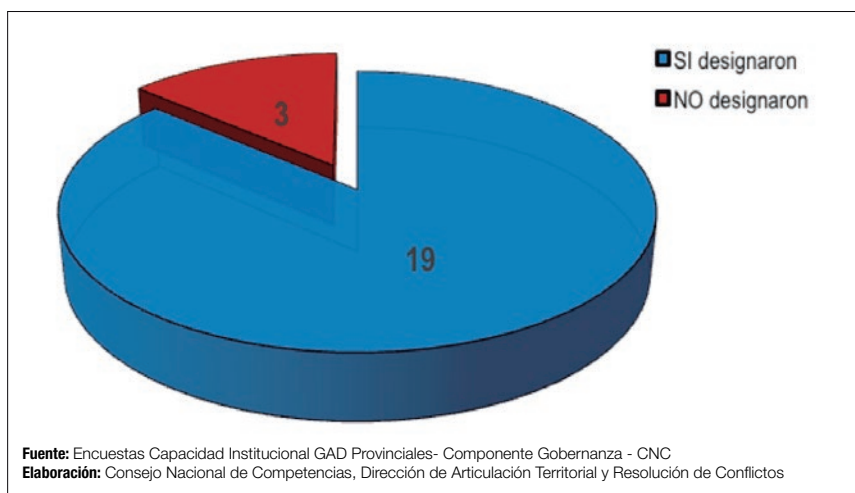
**Presupuesto Participativo implementado a nivel provincial y Sistemas Tecnológicos para uso de la ciudadanía**



### 3.1.4 Designar a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes

De los 22 GAD Provinciales que cuentan con Sistemas de Participación Ciudadana, 19 designaron a los representantes de la ciudadanía al Consejo de Planificación, las tres provincias que no cumplieron con esta designación fueron: Bolívar, Sucumbíos y Santa Elena.

**Gráfico 5 Sistemas de Participación Ciudadana que nombraron representantes de la ciudadanía al Consejo de Planificación**



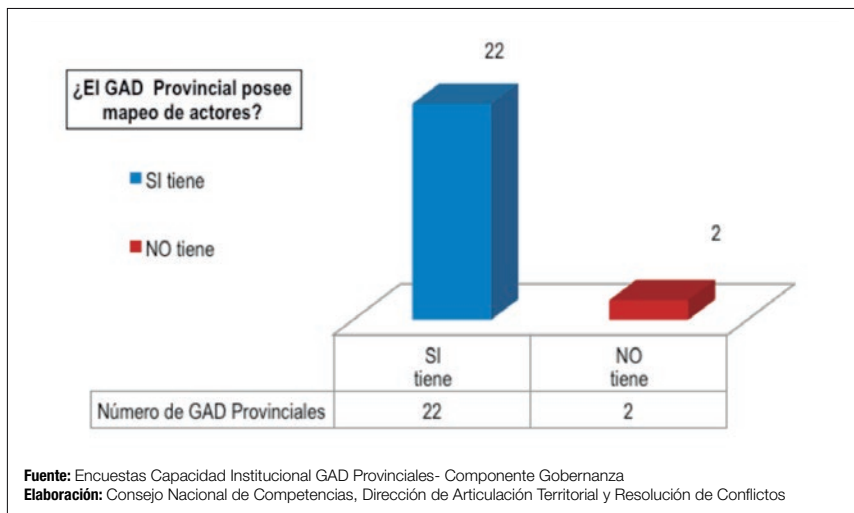
### 3.2 Participación ciudadana en la gestión de los GAD Provinciales

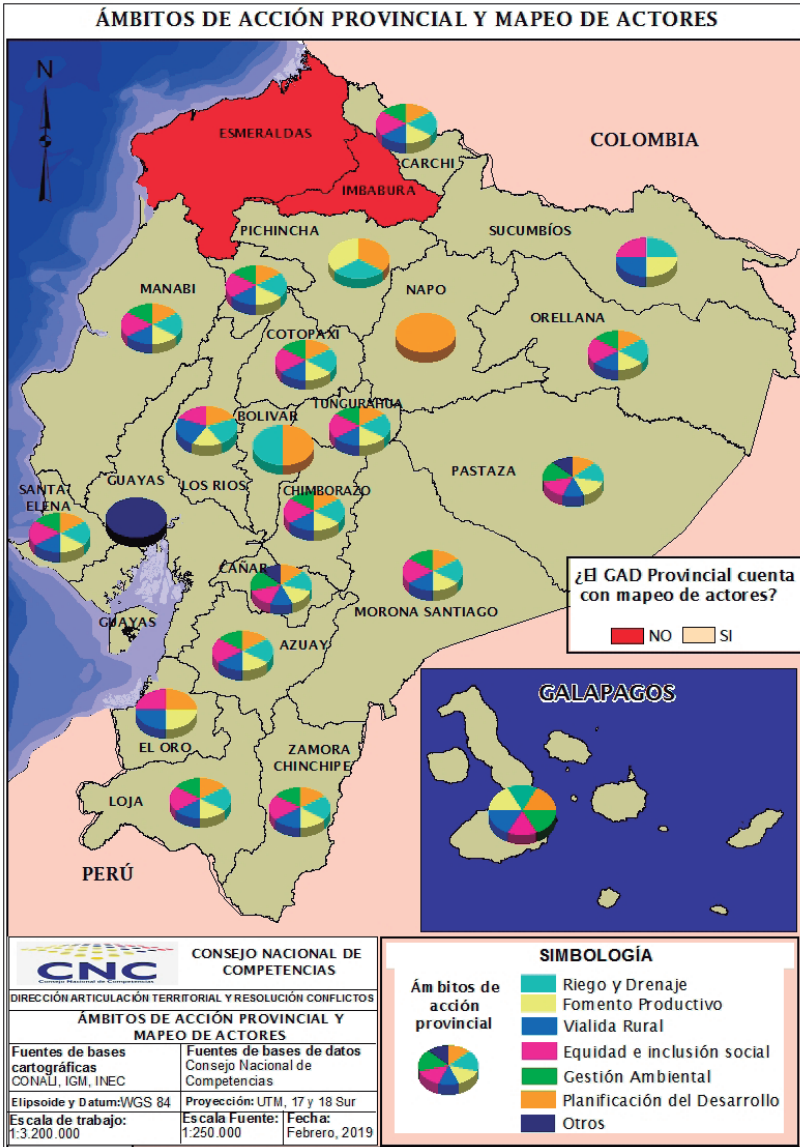
La participación ciudadana es un derecho de las personas, que en forma individual y colectiva participan de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, es decir, que hace referencia a las iniciativas de cada individuo, cuya meta es la promoción del desarrollo de la comunidad y de la democracia.

Para iniciar el análisis de la participación ciudadana en los GAD Provinciales, es pertinente conocer si los GAD cuentan con mapeo de actores. De los datos obtenidos en la encuesta aplicada a los veinte y tres GAD Provinciales y el Régimen Especial de Galápagos, se evidencia que 22 GAD cuentan con el instrumento de

mapeo de actores, de estos el 68% lo actualiza cada año. Los GAD Provinciales de Imbabura y Esmeraldas no cuentan con esta herramienta.

**Gráfico 6 GAD Provinciales que cuentan con la herramienta de mapeo de actores**





Respecto a los mecanismos de participación ciudadana activados por los GAD Provinciales, en el año 2016, de los 23 GAD Provinciales y un GAD de Régimen Especial, en 23 GAD que representa el 96% se activaron estos mecanismos a excepción de la Provincia de Esmeraldas (4%).

**Gráfico 7 GAD Provinciales que implementaron mecanismos de participación ciudadana**



De acuerdo a los datos de la encuesta, los mecanismos de participación ciudadana que se activaron en los 23 GAD son los siguientes:

**Asambleas Locales.-** La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, faculta a que en cada nivel de gobierno se puedan organizar asambleas como espacios para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, a fin de fortalecer, incidir y organizar sus capacidades colectivas para interactuar con las autoridades en referencia a las políticas públicas, prestación de servicios y gestión pública. Recibirán el apoyo de los diferentes niveles de gobierno, de autoridades locales, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para hacer efectivo un verdadero sistema de participación ciudadana. Sus principales funciones son: formación a la ciudadanía, organización de los procesos de rendición de cuentas y ejecutar el control social.

En el caso de las asambleas locales se activaron en 20 GAD, mientras que en Cañar, Los Ríos y Galápagos, este mecanismo no se activó.

**Silla Vacía.-** De manera obligatoria en todas las sesiones realizadas por los GAD, deberá haber una silla vacía que podrá ser ocupada por un representante de la ciudadanía para participar con derecho a voz y voto, con responsabilidad, civil y penal de su actuación. Será elegido en asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas.

De acuerdo a la información levantada vía encuesta en los GAD Provinciales, el mecanismo de la silla vacía se activó en 12 GAD Provinciales, es decir en el 50%. Los GAD Provinciales que no lograron activar la silla vacía en sus administraciones son: Carchi, Imbabura, Manabí, Napo, Pastaza, Tungurahua, Zamora Chinchipe, Galápagos, Sucumbíos y Santa Elena.

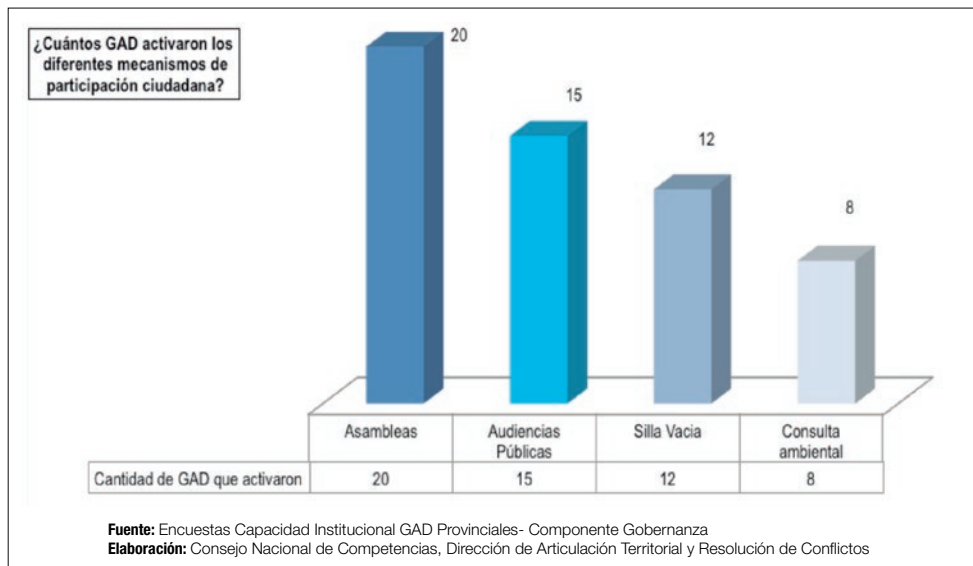
**Audiencia pública.-** Es una instancia de participación habilitada por la principal autoridad del GAD, ante el pedido de la ciudadanía o por iniciativa propia del GAD. Su función es atender los pronunciamientos o peticiones ciudadanas de interés público, relacionadas a clarificar las decisiones o acciones realizadas por las autoridades de los GAD. A través de este mecanismo la ciudadanía puede solicitar información sobre actos y decisiones de la gestión pública; presentar quejas o propuestas sobre asuntos públicos; y debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.

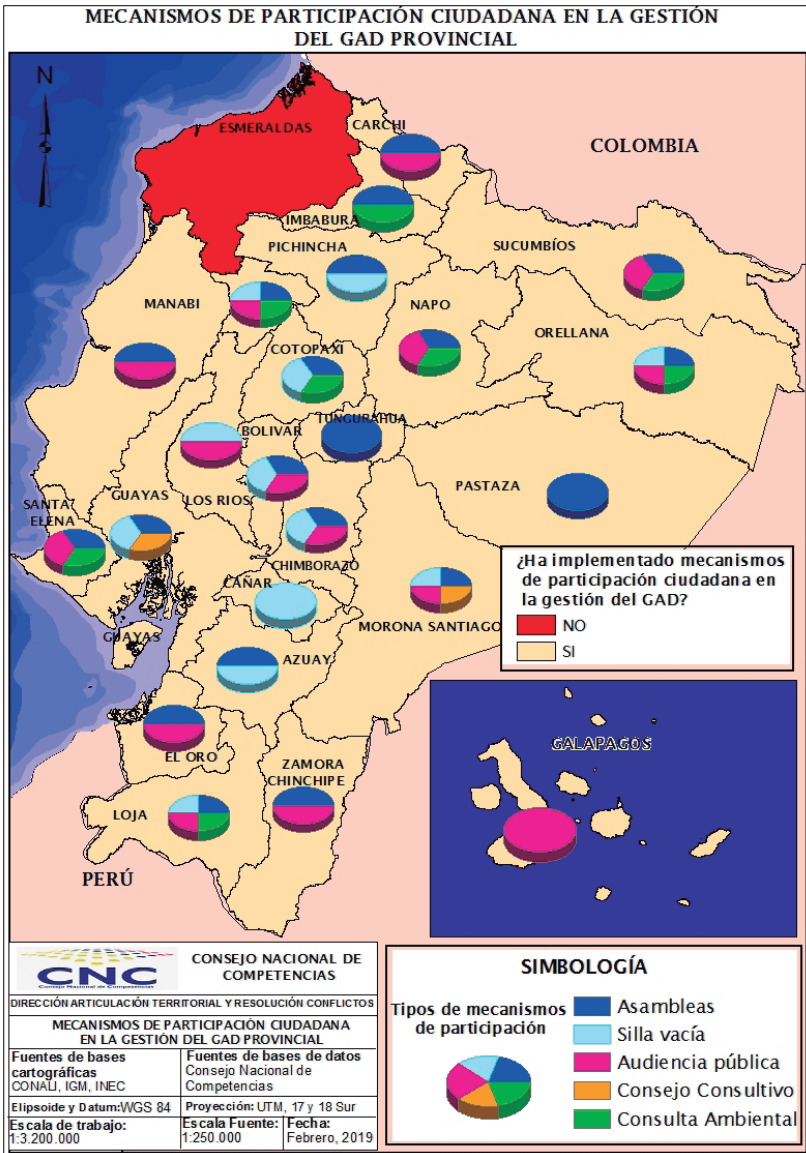
Las autoridades de los GAD Provinciales han convocado audiencias públicas por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía en 15 GAD, a excepción de Azuay, Cañar, Cotopaxi, Guayas, Imbabura, Pastaza, Pichincha y Zamora Chinchipe.

**Consulta ambiental.-** La consulta ambiental es el derecho que tiene la comunidad a ser consultada respecto a toda decisión o autorización estatal que afecte directamente al medio ambiente de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la CRE.

De acuerdo a los datos de las encuestas, este mecanismo se ha activado en Cotopaxi, Imbabura, Loja, Napo, Sucumbíos, Orellana, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena.

Gráfico 8 Mecanismos de participación ciudadana activados en GAD Provinciales







### 3.3 Participación ciudadana en el control social de los GAD provinciales

**Veedurías ciudadanas.-** Son mecanismo de seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión de los GAD, instituciones públicas o privadas que manejen fondos públicos o presten servicios públicos de interés público, antes, durante o después del objeto de la veeduría. Se instituyen por iniciativa popular o por pedido del CPCCS o de una institución pública.

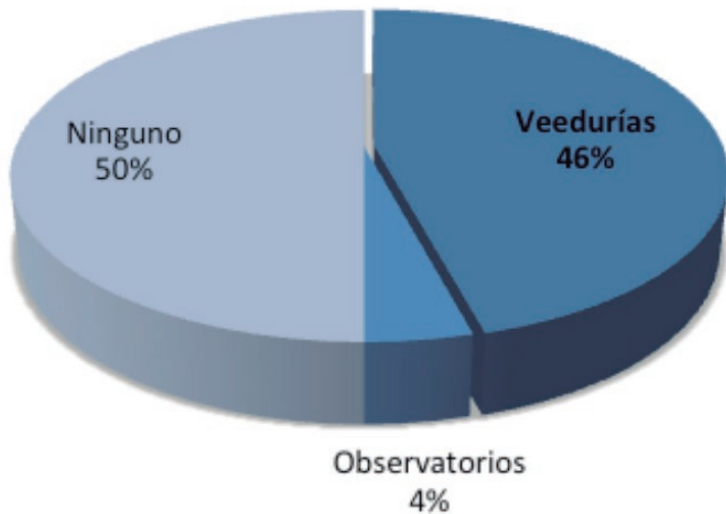
Su conformación precisa de tres miembros, que definen el ámbito de observancia. Los veedores podrán conocer, monitorear, opinar y presentar observaciones previo, durante o posterior a la ejecución de una actividad u obra de carácter público.

En las encuestas realizadas por el CNC en el año 2017, se indagó sobre las veedurías motivadas desde los GAD y aquellas en las que se activó la ciudadanía, al respecto los datos son los siguientes:

6 veedurías se motivaron desde los GAD Provinciales y 11 veedurías se activaron desde la iniciativa ciudadana. Cabe señalar que en los GAD Provinciales de Chimborazo, Ibarra, Manabí, Pichincha y Santo Domingo de los Colorados se activaron ambas modalidades.

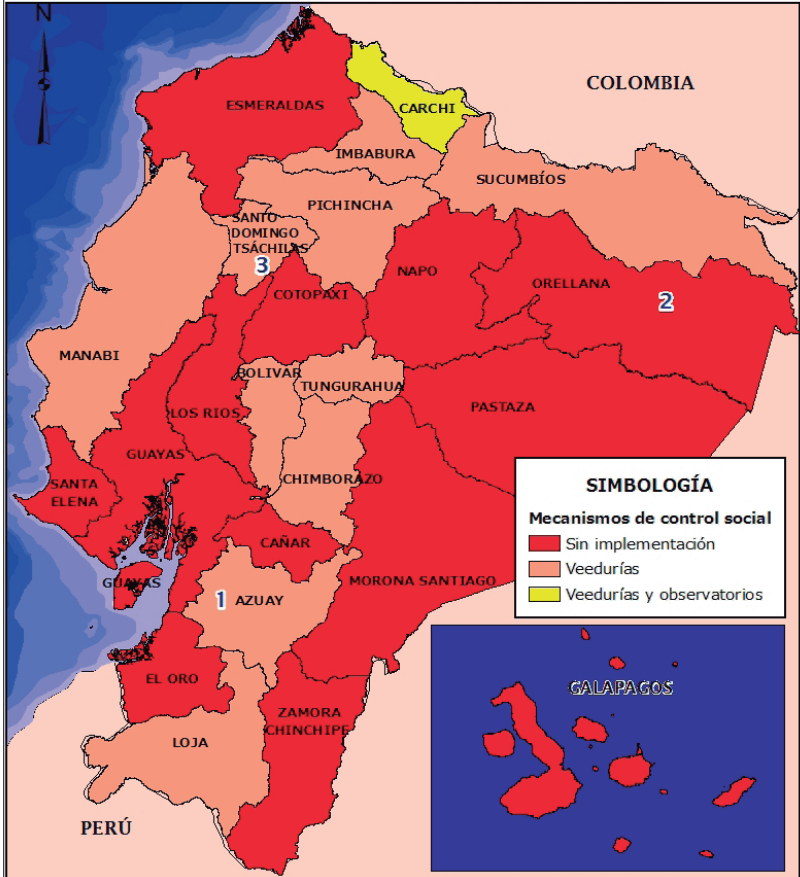
Cabe mencionar que el GAD no motivó la conformación de observatorios. Al consultar a los GAD sobre la conformación de veedurías y observatorios desde la iniciativa de la ciudadanía en su provincia, los resultados son los siguientes: En el 50% de los GAD no se activaron veedurías ni observatorios por iniciativa de la ciudadanía. En el caso de las veedurías estas se conformaron en 11 GAD Provinciales que representan el 46% y los observatorios apenas en 1 GAD que representa el 4%, este es el caso del GAD Provincial del Carchi, en donde la ciudadanía activó el observatorio de tenencia responsable de animales en la ciudad de Tulcán.

**Gráfico 9 GAD Provinciales en cuyos territorios se han implementado veedurías y observatorios**



Fuente: Encuestas Capacidad Institucional GAD Provinciales- Componente Gobernanza - CNC  
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos

**Veedurías, observatorios para el control social y proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía**



**SIMBOLOGÍA**

**Mecanismos de control social**

- Sin implementación
- Veedurías
- Veedurías y observatorios



**CNC** CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

DIRECCIÓN DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

VEEDURÍAS, OBSERVATORIOS PARA EL CONTROL SOCIAL Y PROYECTOS DE ORDENANZA PRESENTADOS POR LA CIUDADANÍA

Fuentes de bases cartográficas CONALI, IGM, INEC	Fuentes de bases de datos Consejo Nacional de Competencias
Elipsoide y Datum: WGS 84	Proyección: UTM, 17 y 18 Sur
Escala de trabajo: 1:3.200.000	Escala Fuente: Fecha: 1:250.000 Febrero, 2019

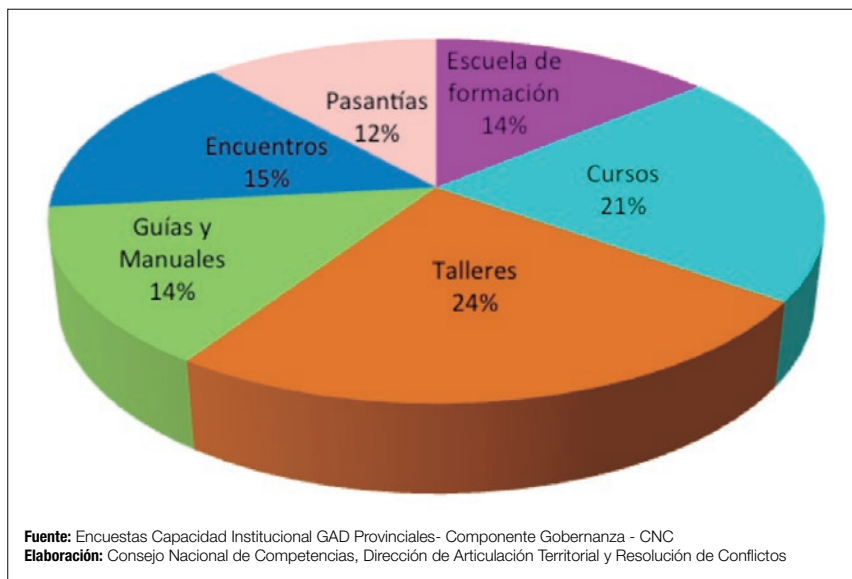
**Proyectos de ordenanza propuestos por la ciudadanía al Consejo Provincial**

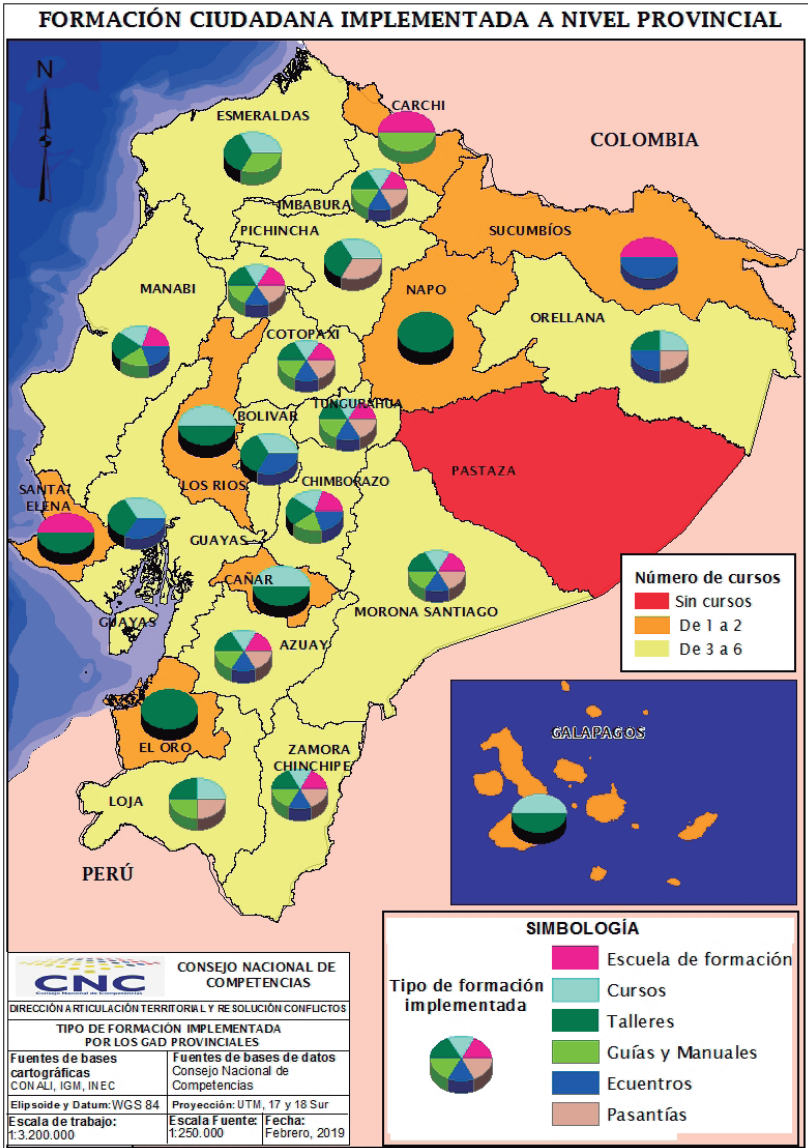
- 1 Ordenanza para la garantía de DD.HH, libertades y reconocimiento de la diversidad sexual y la entidad de género en la provincia Azuay
- 2 Propuesta del reglamento del Comité de Gestión Provincial
- 3 Reforma a la Ordenanza Provincial

### Formación ciudadana

La formación ciudadana permite difundir los derechos que tienen los ciudadanos por participar en bien de la gestión pública y en el control social. En el caso de los gobiernos sub nacionales estos tienen la obligación de implementar procesos de formación académica y capacitación a los servidores. Respecto a los procesos de formación ciudadana desarrollados se observa que el 24% implementaron talleres, 21% cursos, 15% realizaron encuentros y el 14% realizaron guías y manuales y escuelas de formación.

**Gráfico 10 GAD Provinciales que han implementado procesos de formación ciudadana**





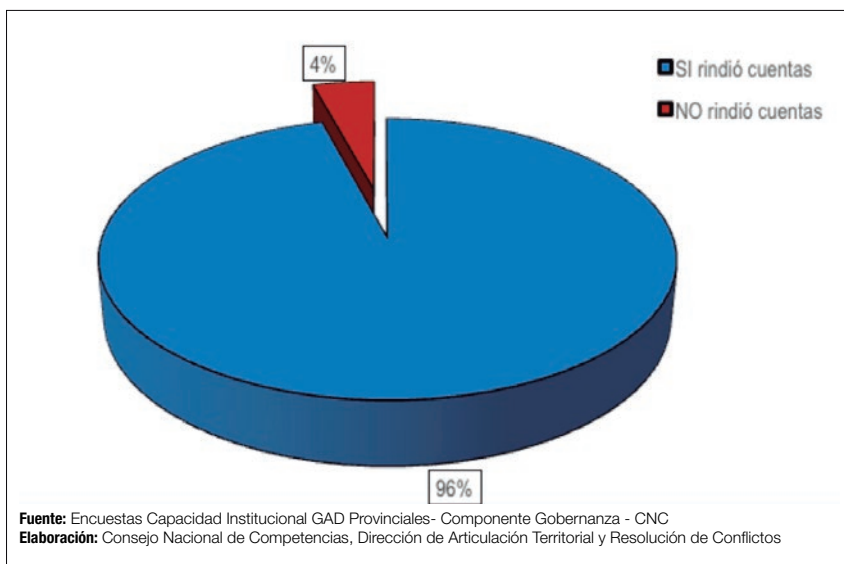
## 3.4 Acceso a la Información, Gobierno y Democracia Digital

La transparencia es el acceso público a la información, los GAD Provinciales de manera clara, precisa y oportuna lo deben hacer a través de mecanismos y espacios generados por el GAD, como es la rendición de cuentas.

**Rendición de cuentas.-** Consiste en la información obligatoria rendida a los ciudadanos, respecto al presupuesto invertido y las actividades que ha priorizado el GAD, al menos una vez al año. El CPCCS ha establecido una metodología de rendición de cuentas a ser aplicada por las diferentes instituciones de las funciones del Estado. Los principios para la aplicación de este mecanismo es su carácter participativo, información precisa, veraz y útil; lenguaje claro y entendible.

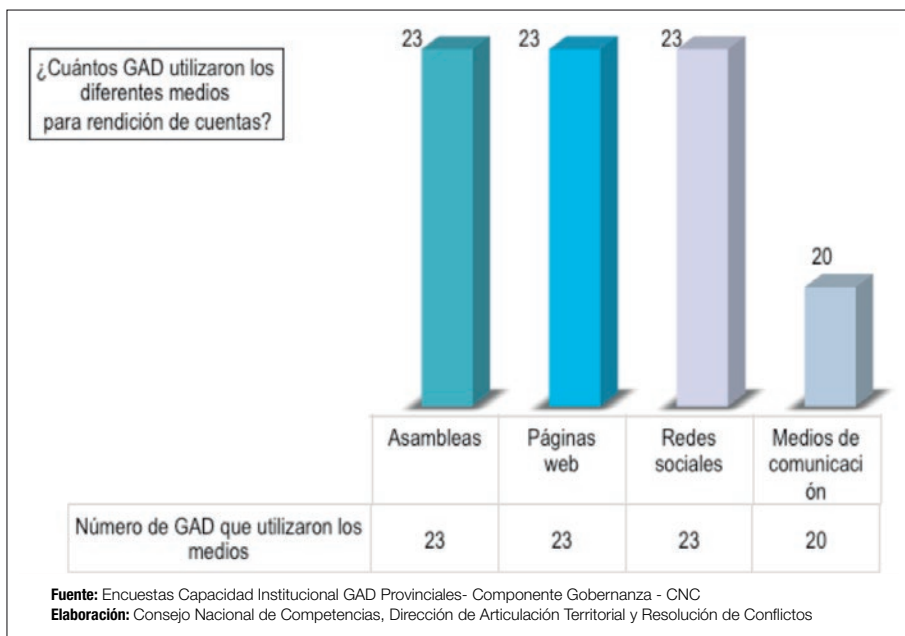
En cumplimiento al Ar. 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el 96% de los GAD Provinciales cumplieron con esta obligación, solo el GAD Provincial de Manabí que representa el 4% no realizó la rendición de cuentas durante el año 2016.

**Gráfico 11 GAD Provinciales que han cumplido con su obligación de la Rendición Pública de Cuentas**



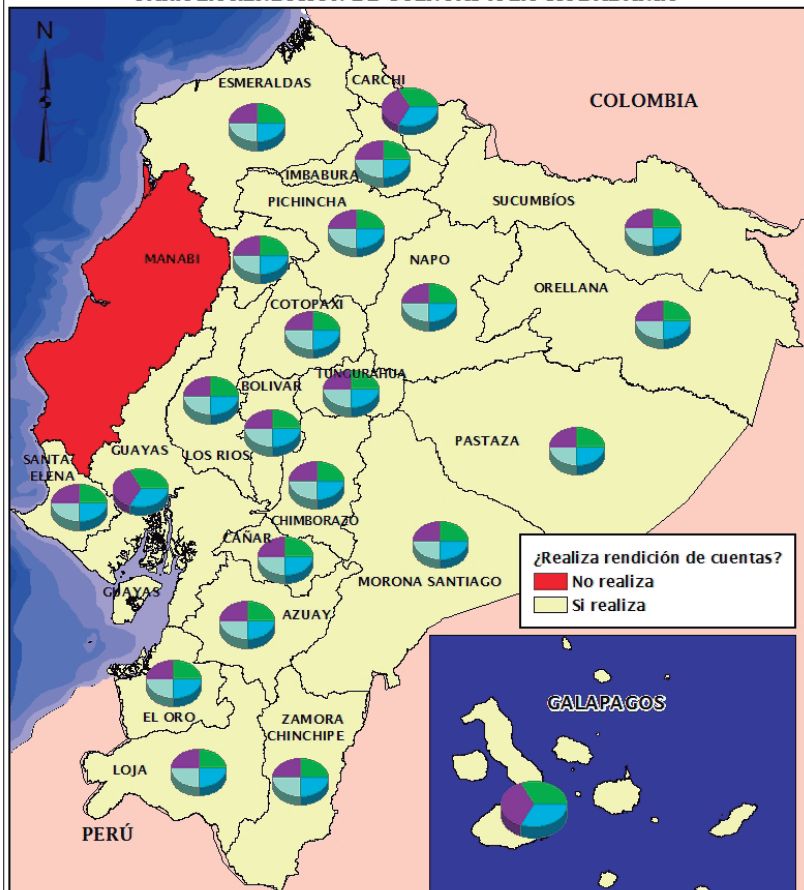
Los 23 GAD Provinciales que rindieron cuentas, usaron diferentes medios para cumplir con esta obligación para con la ciudadanía que habita en el territorio de su jurisdicción, los mecanismos utilizados para este fin fueron: Asambleas, páginas web y redes sociales, se observa menor cantidad de GAD Provinciales que usaron medios de comunicación.

**Gráfico 12 Medios usados por los GAD Provinciales para la Rendición Pública de Cuentas**



Dentro del proceso de transparencia los GAD deben aplicar sistemas de gobierno y democracia digital, aprovechando las tecnologías disponibles. Se puede observar que todos los GAD Provinciales han implementado páginas web, seguidos del buzón y en menor cantidad los blog's.

MEDIOS UTILIZADOS POR LOS GAD PROVINCIALES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA



 <b>CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS</b> DIRECCIÓN ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y RESOLUCIÓN CONFLICTOS	
<b>MEDIOS UTILIZADOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA</b>	
<b>Fuentes de bases cartográficas</b> CONALJ, IGM, INEC	<b>Fuentes de bases de datos</b> Consejo Nacional de Competencias
<b>Elipsoide y Datum:</b> WGS 84	<b>Proyección:</b> UTM, 17 y 18 Sur
<b>Escala de trabajo:</b> 1:3.200.000	<b>Escala Fuente:</b> 1:250.000 <b>Fecha:</b> Febrero, 2019

**SIMBOLOGÍA**

**Medios usados para rendición de cuentas**

- Asambleas
- Página Web
- Medios de comunicación
- Redes Sociales


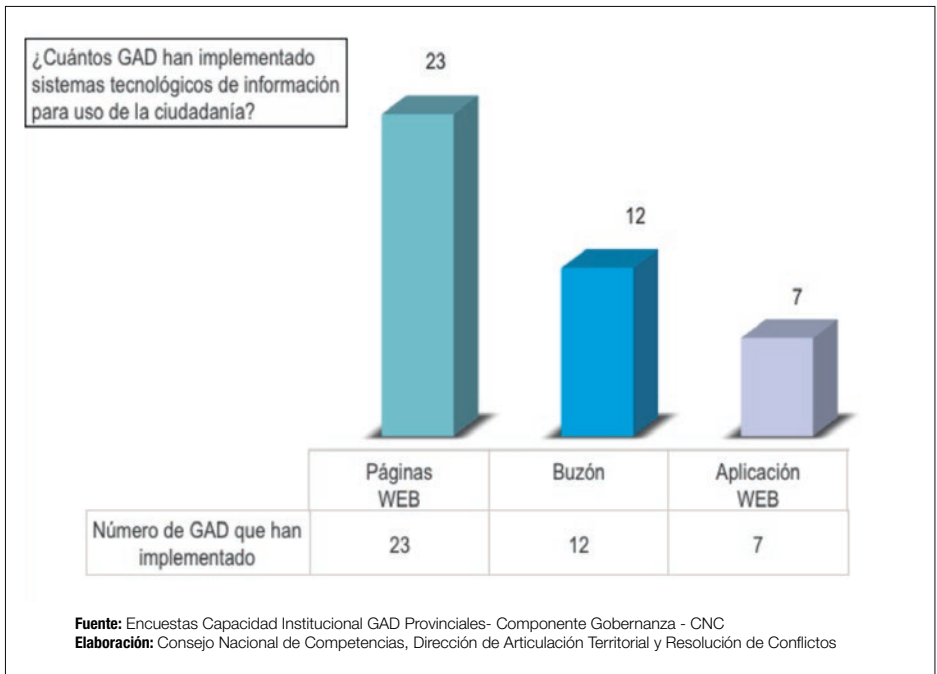




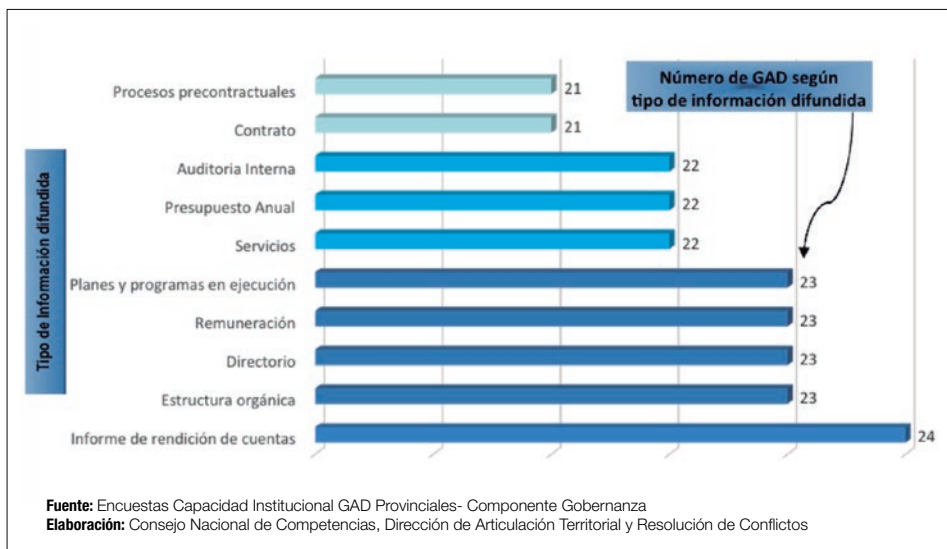
Gráfico 13 Sistemas tecnológicos de información para uso de la ciudadanía.



La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), permitió al Ecuador contar con un instrumento jurídico que garantiza el derecho constitucional a buscar, recibir y conocer información de interés público, constituyéndose en mecanismo fundamental para la toma de decisiones y para la acción fundamentada y propositiva de la participación ciudadana, que se traduce en la existencia de ciudadanos activos, conocedores de sus derechos.

Como lo señala el art. 4 de la LOTAIP, la información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas y por tanto el Estado y las instituciones depositarias de archivos públicos son sus administradores y están obligados a garantizar su acceso, de manera que se posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general. El art.7, establece que todas las entidades poseedoras de información pública se encuentran obligadas a difundir y transparentar a través de sus portales web, información de carácter administrativo, financiero, talento humano y de la gestión que realizan las instituciones.

**Gráfico 14 Información difundida en los portales web institucionales.**



## 4 Conclusiones y Recomendaciones

De acuerdo a los datos presentados en el informe, se observa que los mecanismos de participación ciudadana y control social, a pesar de contar con una clara y sólida base jurídica para impulsar estos mecanismos, en los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial no se logra afianzar. Una hipótesis puede constituirse el hecho de que en la ciudadanía no existe un conocimiento y reconocimiento pleno del derecho que les asiste de participar en la esfera de la gestión pública, no se comprende aún la magnitud de la apertura estatal hacia la población, la oportunidad que dispone la ciudadanía de generar incidencia en la generación de política pública y planificación, en contribuir con su accionar a la lucha contra la corrupción, al perfeccionamiento de la democracia e incluso la lucha contra la pobreza. Puede parecer paradójico porque ésta fue una demanda propuesta por las organizaciones sociales en Montecristi.

Por ello, es importante que desde el ámbito de formación y sensibilización, exista la política de informar, capacitar a los servidores públicos y población civil en general, en la comprensión de su rol en el desarrollo del país, siendo necesario que la ciudadanía conozca como activar por ejemplo los mecanismos de participación ciudadana, y de saber cómo y de qué manera puede participar. Esto debido a que una de las principales razones de la falta de participación de la ciudadanía, es precisamente por desconocimiento de estos instrumentos.

En este marco también es necesario, sensibilizar a los servidores públicos sobre su rol de facilitadores del proceso de participación ciudadana, es fundamental elevar la calidad de la relación interpersonal entre servidor público y ciudadanía.

En esta misma línea de sugerencias, se recomienda también diseñar una estrategia de participación ciudadana en la gestión pública a partir del análisis de resultados de investigación de estudios de caso sobre participación ciudadana y control social considerando como casos referentes del nivel provincial a los GAD provinciales de Pichincha e Imbabura, por constituirse en epicentros recientes

de activación de mecanismos de participación ciudadana y control social.

Finalmente, desde el ámbito institucional se recomienda también coordinar acciones interinstitucionales, para implementar programas de carácter vinculante, de información, capacitación y sobre todo de sensibilización dirigido a los servidores públicos en el que se trabajen sobre todo temas del derecho a la participación ciudadana, la CRE, transparencia y ética, entre otros. Por otro lado, sería interesante desarrollar iniciativas como la de colocar avisos en las oficinas públicas de atención al ciudadano en donde se indique que todo ciudadano tiene derecho a acceder a información pública; para lo cual también se sugiere que dentro del programa de información y capacitación se incluyan temas tales como la distinción entre información clasificada e información de circulación pública.

## 5

**PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA  
MEJORAR LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS  
AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS  
DEL NIVEL PROVINCIAL.**

La gobernanza implica una forma de gobierno más horizontal, interactiva e interdependiente, donde el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinación para realizarlos, se llevan a cabo en modo de interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad entre gobierno y organizaciones privadas y sociales. (Aguilar, 2006).

**5.1. Marco Teórico para Mejorar la Participación Ciudadana en los GAD Provinciales.****Aproximaciones a la noción de empoderamiento.**

En el contexto de una estrategia de intervención social, es posible definir el empoderamiento como el proceso selectivo, consciente e intencionado que tiene como objetivo igualar oportunidades entre los actores sociales. Es selectivo ya que el criterio central es el de identificar y contribuir con la transformación de sectores sociales excluidos. Su transformación hace más equilibradas las relaciones de poder y quienes han sido excluidos tienen posibilidades de ser actores de su propio desarrollo.

**El empoderamiento en individuos y colectivos**

El empoderamiento “es un estado de las personas que se asumen como sujetos o actores de sus propias vidas, con la posibilidad de actuar basados en la conciencia sobre sus intereses y en el reconocimiento de sus propias capacidades” (Amartya, 2001 Premio Nobel de Economía). Al empoderamiento, desde la perspectiva individual, se le asocian términos como: auto-fortalecimiento, control, poder propio, auto confianza, decisión propia, vida digna (de acuerdo a los valores de uno mismo), capacidad para luchar por los derechos propios, independencia y acción libre (siendo la libertad un valor universal). Si bien la per-

sona autónoma sabe que es responsable de su propio destino y que es libre de hacer lo suyo, tiene en cuenta que no sea a costa de los demás a través de la explotación y/o la indiferencia. Solo cuando su ética interior y su comportamiento exterior sean congruentes, es posible hablar de autonomía.

### **La participación y el empoderamiento.**

El empoderamiento en términos de la participación hace referencia al “proceso de fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de los pobres y excluidos para participar, negociar e influir en las instituciones que afectan su bienestar, vale decir, favorecer la inclusión social para el ejercicio ciudadano de deberes y derechos.” (La Rosa, 2001).

Para identificar ese fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de las poblaciones excluidas, en proceso de inclusión, hay dos aproximaciones a su medición.

Por un lado, los grados de complejidad de la participación dan especial atención a las características de la población, a su ubicación geográfica, al acceso a los servicios públicos, a su integración con otras comunidades, a la creación de redes de organizaciones, a su autodeterminación y a su compromiso con el ideal de inclusión social. Al respecto, Tanakda señala lo siguiente: “La participación es una construcción social que implica costos y que supone la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea. Por el contrario, depende de la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado” (Tanakda, 2001).

Por otra parte, la participación de las comunidades busca resolver inequidades en cualquiera de los campos de la vida social y lograr condiciones y oportunidades de inclusión. Los resultados ocurren en procesos de integración en los que se comprometen tanto los sujetos como los colectivos, bien sea por género, etnias, identidades culturales o intereses particulares. Los procesos de integración en organizaciones, al interior y las interrelaciones entre éstas, son evidencias de empoderamiento. El desarrollo de las capacidades organizativas está presente en tres tipos de capital social, también llamado desarrollo de base: (i) la capacidad de acción colectiva (i.e. bonding social capital); (ii) el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones de estos ciudadanos (i.e. bridging social capital), y (iii) la capacidad de participación en los espacios públicos de concertación (i.e. linking social capital). Existe, entonces, incidencia de los participantes en los diferentes niveles de la sociedad.

La participación individual en estructuras intermedias generadas “desde abajo” (desde las bases), requiere que la política pública contribuya a la formación y fortalecimiento de capital social a través del empoderamiento y profundización del impacto de los servicios sociales, con el compromiso de la comunidad y de los agentes de desarrollo (Durstun, 1999).

### **El empoderamiento en el contexto del desarrollo**

El empoderamiento se convirtió en un concepto central del discurso del desarrollo en la década de los noventa. Es un enfoque del desarrollo medido por el impacto que tiene en la vida de los individuos (Pineda, 1999). Para Pineda, el empoderamiento parte del concepto de ciudadanía, cuyo significado se concentra en el papel que juegan los individuos en su entorno como sujetos de obligaciones y derechos. El ciudadano, entonces, es la razón principal y el motor del desarrollo local; y el desarrollo se construye, no solo sobre la base de proyectos de inversión o infraestructura, sino también de manera determinante sobre la elevación de la dignidad de las personas involucradas, la valoración de su opinión y su participación en la construcción de futuros comunes.

El empoderamiento tiene que ver con un ‘cambio positivo’ a nivel individual, comunitario y estructural, con organización y con negociación (INTRAC, 1999). Además de lo anterior, es imprescindible tener en cuenta que “el empoderamiento toma tiempo y no es un proceso que necesariamente obtenga resultados a corto plazo” (Rowlands, 1997).

### **Enfoque de derechos humanos**

El planteamiento de la estrategia para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y control social tiene un enfoque basado en derechos a las estrategias de desarrollo, ello significa la vinculación de los derechos con el empoderamiento de los sectores excluidos y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional en el ámbito de los derechos humanos (Abramovich, 2006).

Como se observa este enfoque pone énfasis en el rol del Estado de sus responsabilidades respecto al reconocimiento de derechos y libertades, por ende, las estrategias para el empoderamiento de los sectores excluidos deben orientarse al fortalecimiento de la sociedad civil, como también en el desarrollo de las instituciones del Estado.

### 5.2. Desarrollo de la propuesta

De acuerdo a la CRE, la Participación Ciudadana es un elemento clave que permite articular la acción de los gobiernos con las necesidades de la ciudadanía y facilitar la eficacia de las políticas públicas. Es precisamente en los gobiernos sub-nacionales, donde existe la mayor posibilidad de operatividad de la participación ciudadana y el control social.

Esta labor de fomento y estímulo a la ciudadanía para que participe en los procesos de toma de decisiones no puede convertirse en una mera declaración de intenciones sino que constituye una obligación de los Gobiernos Locales en facilitar a la ciudadanía el involucrarse en los procesos participativos, garantizando así el ejercicio de sus derechos. Esto significa:

#### 5.2.1. Desde el Estado

##### **Estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil local**

Esta estrategia comprende las siguientes dimensiones:

##### **Capacitación y Formación Progresiva y Ajustada.**

Es fundamental que los GAD Provinciales lleven adelante programas de capacitación permanentes dirigidos a miembros de las asambleas e instancias de participación local, organizaciones ciudadanas, veedores y ciudadanía en general, programas de capacitación sobre los derechos de participación y control ciudadano, acceso a la información, veedurías, así como del contenido de las ordenanzas del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de sus jurisdicciones.

##### **Promover la participación**

Es conveniente apoyar procesos de construcción y articulación de la sociedad civil local, es decir su capital social local, que implica la existencia de relaciones de confianza entre los actores sociales locales, o la capacidad de la propia sociedad de ser proactiva a la hora de construir y dinamizar proyectos que sean de su interés y cubran aspiraciones o necesidades locales, son en sí mismo objetivos a perseguir, pues se asocian positivamente a las posibilidades del desarrollo local y de la cohesión social.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control social, podría desarrollar una



estrategia de comunicación orientada a la información- formación, de los actores sociales, coordinar el desarrollo de metodologías apropiadas para cada uno de los actores sociales.

### **Información y comunicación**

Los GAD Provinciales podrían desarrollar una estrategia de comunicación segmentada de acuerdo al grupo objetivo, en términos generales esta estrategia, debe ser formulada considerando la realidad territorial. Esta estrategia de comunicación debe contemplar:

Derechos de participación y control ciudadano, acceso a la información, veedurías y control social, así como del contenido de las ordenanzas del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de sus jurisdicciones.

### **Producción de material temático.**

Es necesario que la ciudadanía se sensibilice sobre sus derechos y obligaciones de tal manera que con clara conciencia de causa sea capaz de exigir la transparencia en la gestión pública y afronte en forma coordinada la lucha contra la corrupción.

La estrategia de comunicación debe estar orientada principalmente a dar credibilidad a las acciones que desarrolla por parte del GAD Provincial respecto a lograr una gestión transparente y de sanción a la lucha contra la corrupción.

Es imprescindible socializar la ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana de cada GAD, los logros obtenidos desde su aplicación, se podría desarrollar talleres con los actores sociales utilizando metodologías de capacitación alternativas, que sensibilicen sobre la temática.

Considerando que la estrategia de comunicación debe tener estas características, es necesario tomar en cuenta los medios adecuados y las características del material, para llegar a los diferentes segmentos, en términos generales el material debe reunir las siguientes características:

- El material debe ser claro, didáctico de tal manera que facilite la réplica.
- Talleres de sensibilización que faciliten un verdadero proceso de empoderamiento de la ciudadanía.
- Los GAD, deben incentivar a que la ciudadanía escriba sobre los mecanismos de participación ciudadana y control social, los mejores artículos podrían por ejemplo, ser publicados en los medios de

comunicación institucionales.

- Los GAD, podrían promover concursos de música donde los jóvenes, a través de la música, de pintura, poesía, promuevan la participación ciudadana y paulatinamente las nuevas generaciones se vayan habituando a estos procesos.
- Fomentar obras de teatro donde los jóvenes puedan expresar a sus pares la importancia de la participación ciudadana.

### **5.2.2. Desde los procesos**

Es fundamental que los servidores públicos de los Gobiernos Sub-nacionales, comprendan que la participación ciudadana es un medio que se orienta a la consecución de objetivos. La ciudadanía se organiza porque a través de su accionar tiene la clara intención de mejorar la calidad de vida de su territorio en la que residen y contribuir así al desarrollo sostenible del mismo.

Por ello es fundamental contar con un adecuado mapeo de actores que permita integrar a todos los colectivos sociales de manera que la comunidad se sienta incluida en los procesos de toma de decisiones.

Parte fundamental en este proceso es formar y sensibilizar a los servidores públicos para que en los diferentes espacios se conviertan en facilitadores de los procesos de participación ciudadana.

Es necesario definir dentro de cada instancia y mecanismos de participación ciudadana, los roles de la ciudadanía durante todo el proceso de conformación de la planificación y de la formulación de la política pública, desde su diseño hasta su evaluación.

Mejorar la eficacia y transparencia de los canales de información entre la ciudadanía y los gobiernos locales. Una estrategia para fomentar la participación ciudadana, es la de desarrollar aplicaciones que comprendan juegos interactivos que simulen la activación de mecanismos de participación ciudadana y control social para alcanzar una gestión transparente y la lucha contra la corrupción, estos juegos deben tener diferentes escenarios, de manera que la ciudadanía y especial los jóvenes pongan en práctica sus conocimientos, actitudes y prácticas para formular estrategias, la toma de decisiones y asumir las consecuencias de las decisiones tomadas, cabe indicar que en estos juegos los participantes pueden asumir diferentes roles.

Es necesario considerar que las Tecnologías de la Información y Comunicación,

ayudan a la mejora de los canales de información, comunicación, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Es un canal de comunicación interactiva y multidireccional entre las partes. Se puede concebir un gran debate político que permita construir una visión compartida.

### **5.2.3. Desde la ciudadanía**

En el caso de la ciudadanía se recomienda que su vinculación sea organizada, de manera que la interacción con el sector público facilite procesos orientados a resultados.

Por el lado de la ciudadanía esta debe asumir un liderazgo proactivo que permita generar sinergia para alcanzar el desarrollo.

# 6 Siglas y Abreviaturas

SIGLAS Y ABREVIATURAS	
Sigla	Definición
<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Competencias
<b>Cootad</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
<b>CPCCS</b>	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
<b>CRE</b>	Constitución de la República del Ecuador
<b>GAD</b>	Gobiernos Autónomos Descentralizados
<b>LORM</b>	Ley Orgánica del Régimen Municipal
<b>LOJP</b>	Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales
<b>LORP</b>	Ley Orgánica del Régimen Provincial
<b>LOTAIP</b>	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>SPC</b>	Sistema de Participación Ciudadana
<b>PDYOT</b>	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

# 7 Referencias Bibliográficas

**Abramovich, Víctor.** (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en Revista de la Cepal núm. 88 (abril), Cepal, Santiago de Chile.

**Aguilar, Luis.** (2006), “Gobernanza y gestión pública, México”, Fondo de Cultura Económica

**CPCCS,** (2014), Sistema Nacional de Participación

**Durston, John.** (1999). “Construyendo Capital Social Comunitario. Una experiencia de empoderamiento comunitario en Guatemala”. Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile

**INTRAC** (1999). “Seguimiento y evaluación del empoderamiento. Documento de consulta. Inglaterra”

**La Rosa, Liliana,** (2001). “Empoderamiento y Programa Subsectorial de Irrigación”. Banco Mundial- PSI. 2001.

**Sen, Amartya.** (2001), “Sobre ética y economía”, Madrid: Alianza Editorial.

**Tanaka, Martín.** (2001). “Participación Popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo lo contrario”. Colección mínima. IEP. Consorcio de investigación económica y social. 1° edición, marzo 2001. Lima, Perú.

**Pineda, Nicolás.** (1999). “Tres conceptos de ciudadanía para el desarrollo de México”. <http://www.colson.edu.mx/Estudios%20Pol/Npineda/Estepai2.pd>

**Rowlands, John.** (1997) “Empoderamiento”, Oxford: Oxfam





# **INFORME**

## **MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL IMPLEMENTADOS EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES**

Abril, 2019

# MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL IMPLEMENTADOS EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES

