

---

# Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador

*Analysis of the process of institutionalizing citizen participation in Ecuador*

PABLO PAÑO-YÁÑEZ

Universidad de Cuenca (Ecuador)

FERNANDA PACHECO-LUPERCIO

Universidad de Cuenca (Ecuador)

DOLORES SUCOZHAÑAY-CALLE

Universidad de Cuenca (Ecuador)

## **Cómo citar/Citation**

Paño-Yáñez, P., Pacheco-Lupercio, F. y Sucozhañay-Calle, D. (2023). Análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. *Revista Española de Ciencia Política*, 61, 93-117.

Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.61.04>

## **Resumen**

El proceso constituyente ampliado vivido en Ecuador desde 2007 para la aprobación de su nueva Constitución y su posterior aplicación, generó importantes expectativas en el ámbito específico del desarrollo democrático mediante la implementación de los denominados sistemas de participación ciudadana a nivel municipal. Este artículo ofrece un análisis cualitativo basado en fuentes documentales y en información extraída de entrevistas y grupos de discusión con políticos, técnicos y ciudadanos, con el fin de comprender las características y logros del proceso de institucionalización de la participación ciudadana y evaluar su calidad democrática. Pese a buenas prácticas en el ámbito de la participación social, los resultados ofrecen un escenario de democracia débil altamente instituida, con avances poco significativos en términos de democracia participativa y directa planteadas en su Constitución.

*Palabras clave:* participación ciudadana, calidad democrática, democracia participativa.

## **Abstract**

The extended constitutional process Ecuador has undergone since 2007 for the approval of its new Constitution and its subsequent application generated high expectations in the specific area of democratic development as the so-called citizen participation systems were implemented at

the local level. This article offers a qualitative analysis based on documentary sources and information extracted from interviews and discussion groups with politicians, technicians and citizens, to understand the characteristics and achievements of the process of institutionalization of citizen participation and to assess its democratic quality. In spite of the good practices in the area of social participation, the results offer a scenario of highly institutionalized weak democracy, with little progress in terms of the direct and participatory democracy established in its Constitution.

*Keywords:* citizen participation, democratic quality, participatory democracy.

---

## INTRODUCCIÓN

Desde 1990 mediante triunfos electorales, confluyeron en América Latina un conjunto de Gobiernos denominados progresistas en países como Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina y Uruguay. La presencia de estos Gobiernos coincidió con la demanda de una mayor participación en las decisiones políticas por parte de diversos sectores sociales organizados. Todo esto derivó en cambios en la estructura de la organización política, entre los cuales se planteó explícitamente la ampliación de la inclusión de las mayorías en las principales instancias de participación ciudadana. Así, se plantearon nuevas arquitecturas institucionales para ampliar la participación ciudadana de las bases que constituían las mayorías sociales.

En ese contexto continental y poniendo el foco en el caso de Ecuador, un equipo de investigación del Departamento Interdisciplinario de Espacio y Población y la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca, a través de su Dirección de Investigación (DIUC), realizó una investigación en los cantones Cuenca, Cañar y Nabón para analizar el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador desde 2008 hasta 2017, durante el cual el país vivió un cambio por la superación de la aguda crisis económica y política anterior. Dicha investigación fue planteada en torno a cuestiones relacionadas con la forma en que se había realizado ese proceso de organización e implementación de la institucionalización de la participación ciudadana en los Gobiernos autónomos descentralizados municipales en Ecuador, así como caracterizar y evaluar los niveles de profundización de la democracia planteados y alcanzados respecto a los ambiciosos parámetros democratizadores planteados por su nueva Constitución aprobada en 2008.

De la mano de un proceso constituyente socialmente valorado como plural y democrático, cuyo resultado fue la promulgación de esa nueva Constitución —que incluyó elementos altamente innovadores como los derechos de la naturaleza, la plurinacionalidad, el buen vivir y menciones explícitas a la democracia directa y comunitaria—, se inicia un proceso que generó amplias expectativas de cambio social. Así, en la Constitución vigente la participación ciudadana se constituye en un eje fundamental para la función pública, la cual ha sido formalizada tanto por la vía jurídica

como por la formulación de políticas públicas. Sin embargo, a pesar de la creación de este tipo de canales institucionales, aún en la actualidad no se puede hablar de una participación activa ni significativa de la ciudadanía. Teniendo en cuenta que de acuerdo con la Constitución la ciudadanía debe ser partícipe directa en el proceso de toma de decisiones en las instancias locales, esta investigación considera fundamental comprender las formas y cauces de participación, así como las valoraciones de los diferentes actores sociales implicados en dicha implementación: ciudadanos, políticos y servidores públicos.

Dos conceptos principales emergen de la presente investigación, sobre los cuales se fundamentan sus resultados. El primero es el de sistema de participación comprendido como la unidad de análisis e implementación de los señalados procesos institucionales de participación ciudadana y su marco legal y reglamentario, para observar el uso y vivencia ciudadana de este y los logros o no en términos de democratización de la política local. El segundo pilar conceptual fundamental es la calidad democrática, aplicada al campo de la política local, en relación con la profundización democrática hacia sus versiones participativa y deliberativa, más allá de que sigan enmarcadas en el campo de la democracia representativa. Correspondería, pues, no a la calidad democrática formal nacional, sino a aquella calidad democrática local desde su perspectiva participativa-deliberativa como condición real para la profundización de la primera. El desglose de este concepto respecto a la deliberación existente en los procesos, los tipos de participación ciudadana o sus impactos en términos del poder popular o la interculturalidad a los que se refiere la Constitución, plantea una operativización innovadora que permite evaluar la profundidad de la democratización alcanzada en los ámbitos locales. Finalmente, como resultado de interpretación se acotan dos escenarios diferenciados de institucionalización de la participación: el primero está fundamentado en una democracia fuerte con presencia significativa de lo instituyente; el segundo es uno de más baja calidad democrática y de fuerte presencia de lo instituido.

El artículo se desarrolla mediante un marco teórico-conceptual centrado en elementos de democracia participativa y calidad democrática, seguido de la metodología de la investigación, para finalizar con los resultados y conclusiones obtenidas.

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EVALUACIÓN DE SU CALIDAD

El marco teórico-conceptual utilizado para la presente investigación pasa por dar cuenta de los debates sobre: a) la institucionalización de la participación ciudadana respecto a la calidad democrática; b) la composición desagregada de esa calidad democrática, así como su definición para ámbitos locales y, finalmente, c) la democracia resultante en el contexto de Ecuador como Estado nación con una propuesta constitucional que contempla tres formas de democracia —representativa, directa y comunitaria— para su promoción.

El primer debate se podría sintetizar en visiones positivas y negativas de los procesos de institucionalización en los ámbitos social y político, en general, y de la democracia, en particular. Referirse a las instituciones nos remite a un debate histórico que desde los estudios antropológicos en diversas sociedades y culturas (Boas y Malinowski, entre otros) se instaló en las ciencias sociales. Posteriormente, obras maestras desde la sociología como las de Elias (2016) o Castoriadis (2010) lo abordaron en profundidad para las sociedades modernas. Lascoumes y Le Galès definen la institucionalización como el «proceso que reposa sobre dinámicas por las cuales aparecen reglas y procedimientos; se desarrollan hasta el punto de construir un espacio social propio y producir comportamientos en quien las ha generado y quien las ingresa» (2009: 98). Por lo demás, podemos definir la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales que forman parte de la política institucionalizada, a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público (Parés, 2009).

Ya desde el ámbito latinoamericano, Tello (2012) valora positivamente la institucionalización como la capacidad de legitimación de los procesos políticos en la medida que se orienten a la constitución de relaciones sociales no discriminatorias y que allanen el camino de liberación humana. Por otra parte, Santos y Avritzer (2004) constatan que los recientes procesos de democratización incorporaron un elemento institucionalizador de la participación que se tradujo en nuevos mecanismos de participación ciudadana de acuerdo a la democracia participativa. En la medida que las materializaciones de la democracia participativa han correspondido en algún caso a Gobiernos regionales (o de estados como el caso de Kerala en India), pero muy mayoritariamente a municipios o similares, referirse en la práctica a institucionalización de la participación ciudadana es hacerlo especialmente al ámbito local. En términos aplicados al caso de Ecuador y otros, corresponde a los procesos de incorporación y establecimiento de, al menos, un cierto sistema de participación ciudadana (SPC).

En contraste, Cunill (1995) señala que pese al discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, esta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta de que, en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia y corporativizarían el aparato estatal, limitando aún más su *publicación*.

Otro debate constitutivo respecto a la institucionalización es aquel entre lo instituido e instituyente ampliamente tratado. Las instituciones como parte de la vida social tienen un peso fundamental y se basan en la síntesis objetivada de prácticas sociales pasadas; sin ella, cada proceso habría de partir de cero, impidiendo la condensación de las experiencias. Frente a ello, lo instituyente se asocia a las prácticas directas y presentes, contextualizadas y dinámicas de los sujetos, muchas veces en contradicción y conflicto, y que aportan e introducen cambios e innovación constante en el

mundo social. Ambas son una combinación necesaria, aunque como señala Dussel (2006), lo instituido muchas veces está ya apropiado por unos sectores respecto a otros en lo que es el ejercicio desigual del poder. Y es por ello que lo instituido habitualmente se ha impuesto como la única cara de la política y el poder, invisibilizando y descalificando a lo instituyente como componente central de la vitalidad política-social. En ese sentido, Dussel (í.d.) diferenciará entre *potestas* y *potentia* como presentes en la política, aludiendo a la habitual concepción naturalizada de la política como la primera, más instituida, olvidando la segunda, lo más instituyente, que también la constituye.

Refiriéndonos a algunos casos analizados, Arzaluz Solano (2013) aborda los procesos de institucionalización de la participación en municipios de México. Presenta el proceso de cambio institucional y el rol de la participación ciudadana en el Gobierno local, y entre sus resultados enfatiza en el cambio y cómo ha instituido una nueva práctica de gobierno. El papel del Estado como promotor de la participación ciudadana es documentado en Suárez (2017) y Signorelli (2017), quienes analizan la implantación de presupuestos participativos como dispositivos para fortalecer la participación ciudadana local. Ambos aportes rescatan la potencialidad de las prácticas ciudadanas de estos ejercicios en ciudades medias e intermedias de Uruguay y Argentina y enfatizan las debilidades de los procesos, como la alta dependencia de recursos públicos, los diferentes niveles de las capacidades técnicas de los Gobiernos locales y la falta de articulación de los presupuestos participativos con las otras instancias de la vida municipal. Allegretti *et al.* (2011) lo abordan comparativamente en 36 municipios dominicanos, españoles y uruguayos, señalando los logros y carencias que esos procesos de institucionalización de presupuestos participativos habrían significado para el fortalecimiento de la democracia participativa local. Se encuentra así una literatura variada sobre el tema, tanto desde los enfoques como desde los resultados de estudios de caso por países; ello deriva en múltiples aportes tanto desde los cambios en la institucionalización de las políticas de participación como de las demandas de los movimientos sociales a los Estados o participación instituyente.

Así, según se observa de las experiencias en general y de la literatura sobre ellas, en el ámbito local se observan dos tipos genéricos de institucionalización de la participación ciudadana: por una parte, aquel que denominamos como de bajo perfil democrático, altamente instituida y de baja relevancia e impacto de la participación; por otra, un segundo tipo de alto perfil democrático que da mayor cabida a lo instituyente y, por tanto, implica una mayor profundización de la democracia previamente existente.

Respecto al segundo debate respecto a la calidad de la democracia aparece diferenciado entre su tratamiento a nivel nacional o local. Existe importante teorización sobre la calidad de la democracia de los Estados nación modernos. Autores como O'Donnell (1997), Morlino (2007), Duhem (2006) y otros realizaron numerosos estudios sobre la calidad de la democracia en el ámbito nacional. Munck (2002), Barreda (2011) y Tusell (2015) coinciden en la complejidad del concepto de *calidad de la democracia* y en la dificultad que hasta ahora ha existido para definirla. Los dos primeros autores se remiten a la iniciativa tomada por Diamond y Morlino (2005, citado por García Ayala

y Montalván Romero, 2011) para intentar brindar un concepto operacionalizable de calidad de sistemas democráticos nacionales. Estos últimos intentan definir la calidad de la democracia analizando uno a uno los componentes del término (í.d.). Para acercarse al concepto de calidad presentan tres definiciones: una procedimental, una de contenido y una de resultado. La primera presenta la calidad como fruto de un proceso controlado y exacto, que se logra usando un método recurrente y preciso; la segunda, condiciona la calidad a los elementos con que está constituido; la tercera, ve la calidad como resultado y está relacionada con la satisfacción que un consumidor final tiene de un producto (í.d.).

De las ordenaciones de Diamond y Morlino (í.d.) surgen categorías como: Estado de derecho, participación, competencia, rendición de cuentas (vertical y horizontal), libertad, igualdad y reciprocidad que, a la hora de operativizarlas, fueron comprobadas mediante ámbitos menores. Asimismo, estos mismos autores elaboraron una amplia clasificación de ámbitos donde abordar la calidad democrática: en la vida electoral, en la vida interna de los partidos políticos, en la formación de leyes, en la Administración de la justicia, en el trato institucional de la opinión pública, de la sociedad civil, de la cultura cívica y, finalmente, en relación con lo local y también en los objetos de nuestro estudio: la participación ciudadana y los Gobiernos locales. No obstante, corresponde fundamentalmente a indicadores formales que, aunque alguno aluda a participación ciudadana, en ningún caso superan el ámbito de la democracia representativa, como el existente en el ámbito nacional a nivel mundial.

Recogiendo parte de lo anterior, pero desde una perspectiva diferente centrada en la profundización o radicalización democrática, autores como Brugué (2009) o Santos y Avritzer (2004) plantean el concepto de calidad democrática aplicado especialmente a ámbitos locales y a modelos de democracia participativa, deliberativa u otras.

La propuesta constitucional vigente en Ecuador y las posteriores leyes para operativizarla, remiten a tres tipos de democracia: representativa, directa y comunitaria, de las cuales, tal como se ha enfatizado, las dos últimas permiten una superación de la representativa históricamente presente en el país, y que se vincula con el ámbito local. Necesariamente, la profundización democrática pasa en primera instancia por lo local, definido como aquel en que todos los ciudadanos habitan o residen. La información, formación, opinión, decisión, etc., sobre los aspectos que afectan cotidianamente a las personas se sitúan en lo local y de ahí la responsabilidad de las instituciones locales de implementarla como búsqueda de ampliación de la restringida democracia representativa dominante de inspiración liberal. El nivel representativo queda aún como mecanismo principal y articulador del tránsito de lo estatal a lo local y a la inversa. Las instancias nacionales se mantienen en la dinámica representativa canalizada a través de los partidos políticos, mientras en el ámbito local se propone e intenta implementar también la directa y comunitaria.

Se define el sistema de participación ciudadana como el 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 y transparencia (Vivanco y Mendieta, 2016). La

figura de sistema hace alusión a una totalidad compleja, cuyos componentes se relacionan de forma dinámica; así, la participación ciudadana comprendida desde un enfoque sistémico, refiere la interrelación de procesos, mecanismos y actores.

La participación como práctica no es reciente. Se comprobó que, de manera previa a la institucionalización de la participación ciudadana en los tres casos de estudio, funcionaban previamente variadas experiencias de participación social y comunitaria. La Constitución de la República, así como las normas nacionales y locales respecto a la participación ciudadana, han intentado regular su institucionalización sobre la base de los mecanismos e instancias precedentes. De esta forma, ocurre una suerte de adaptación de las formas tradicionales de participación a otras más funcionales para la reorganización del Estado, que establece la participación ciudadana como función y práctica obligatoria en todos los niveles de gobierno.

En la medida que en las tres últimas décadas emergió en instituciones locales la implementación de políticas de democracia participativa, fueron apareciendo tras ellas algunos ejemplos concretos de evaluación de su calidad. Autores como Ganuza y Francés (2012) o Parés (2009) inician evaluaciones específicas en casos de estudio, especialmente de políticas o mecanismos concretos como los presupuestos participativos.

Para los presentes casos de estudio se identificó un marco de evaluación para distintos ámbitos y mecanismos de participación ciudadana a nivel local, especialmente vinculados a la democracia participativa (directa) promovida por instituciones locales, e inspirándonos en algunas de las experiencias señaladas se recurrió a la construcción de indicadores para evaluarlos. En concreto, la calidad democrática se desagregó y aplicó a los siguientes ámbitos: a) tipo y formas de participación; b) reglas de los procesos; c) mecanismos y políticas públicas locales; d) existencia o no y tipo de deliberación; e) proceso de toma de decisiones; f) transparencia, y g) impacto transformador. Este último quedaba compuesto de los siguientes elementos: mejora de la cultura política, grados y tipos de empoderamiento y poder popular, justicia social, distribución de recursos y mejora de la cultura organizacional. Todos estos últimos ámbitos constituían aspectos ya no solo procedimentales, sino que daban cuenta de la capacidad transformadora de nuevas formas democráticas y, por ello, permitían evaluar si contribuían a una mayor calidad de ella.

Como otro campo relevante que abordar aparece el de la democracia resultante de los procesos de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador en función de su calidad democrática. Más allá de las modalidades genéricas propuestas a nivel constitucional (representativa, directa y comunitaria), interesaba poder evaluar su real materialización en el ámbito local bajo la pregunta de si había contribuido o no a la profundización democrática, tal cual se perseguía en la última Constitución, así como cuáles habían sido sus características.

En la medida que la calidad democrática local es baja, remite a un modelo de democracia débil (Brugué, 2009), basada en la representatividad de ciertas figuras más que en la participación ampliada de la mayoría, fundamentada en una alta proceduralización de los procesos y, principalmente, consultiva. En contraste con ella y con unas dosis altas de calidad democrática se encuentra una democracia fuerte (id.),

caracterizada por alta presencia real de democracia directa o participativa así como comunitaria, donde alcanza mayor relevancia la práctica vinculante de las decisiones ciudadanas, con prácticas deliberativas habituales y que, por ello, tiene traducciones en experiencias locales diversas denominadas por Santos y Mendes (2017) como *demo-diversidad*.

Finalmente, para la comprensión de este último aspecto cabe introducir una perspectiva diacrónica de tipo histórico que permita cierta contextualización de los procesos sociopolíticos que ha vivido la sociedad ecuatoriana y que, por tanto, se preguntan acerca del arraigo histórico del ideal y los mecanismos democráticos, así como sus limitaciones y ordenaciones alternativas que han existido y persisten de tipo no democrático. La tradición colonial y poscolonial concreta (tanto de tipo externo histórico como interno desde su independencia) vivida en los territorios de sierra de la zona sur del país, aunque ampliable a la totalidad del territorio ecuatoriano, remite a una fuerte implementación de prácticas caudillistas y clientelares, no inclusivas en la tradición política, con importantes sectores excluidos de sus sistemas de funcionamiento hasta tiempos muy recientes (mujeres, indígenas, afrodescendientes, etc.), y a la vez estrechamente articulado funcionalmente con un sistema económico altamente jerarquizado y desigual, con escasos o inexistentes derechos para sus trabajadores. Ello otorga un referente histórico-estructural que se contrastará con los resultados para interpretar correctamente los alcances de la democratización obtenida y su calidad en el Ecuador reciente. Relevantes condicionantes históricos demuestran una tradición cultural estatal y social poco democrática, con desarrollo desde la colonia hasta la actualidad caracterizado por una sociedad principalmente jerárquica y vertical, una muy aguda y naturalizada desigualdad, gran arraigo de mentalidades racista, patriarcal y clasista muy poco habituada a vías de negociación no violentas. Se ajusta a las pautas que señala Santos (2019) de que en su versión neocolonial sus sociedades se han seguido rigiendo principalmente por parámetros arraigados históricamente de apropiación y violencia. Derivado del contraste anterior se constata como a nivel sociocidadano existe mucho más arraigada una cultura de la movilización que de la deliberación democrática.

## METODOLOGÍA

Precisamente por la profundidad y matices que se requerían para captar información sobre la percepción de elementos como la calidad democrática o el funcionamiento del sistema de participación, el enfoque con el que se abordó esta investigación es cualitativo, con un diseño metodológico de estudio de casos múltiples. Este enfoque se usa con el objeto de comprender al sujeto social en su propio contexto y realidad (Berger y Luckmann, 2001; Swanborn, 2010). Además, la investigación es de tipo descriptiva y explicativa, en tanto se buscó describir, relacionar e interpretar las variables identificadas que son constitutivas del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. Este estudio aborda tres planos para el análisis del proceso de institucionalización de la participación ciudadana. El primer plano es el *nacional-legal*,



que abarca la normativa nacional en la cual se plantea la participación ciudadana. El segundo es el plano *local-institucional*, mientras que el tercero es el *local-ciudadano*.

La selección de los casos de estudio se basó, tal como sugieren Yin (2009) y Bonache (1999), en razones teóricas y prácticas antes que estadísticas. Así, para esta investigación se tomaron criterios sustantivos como: a) ubicación geográfica: se seleccionaron municipios tanto del área urbana como rural; b) tamaño: se seleccionaron municipios grandes, medianos y pequeños, y c) interculturalidad: se incluyeron municipios con componentes indígenas y mestizos. Con base en estos criterios los casos seleccionados fueron los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de Cuenca, Nabón y Cañar, todos ellos del sur del país.

### *Recolección de datos*

Los datos fueron recolectados a través de técnicas cuantitativas y cualitativas en los tres planos antes mencionado. Así, en el plano nacional-legal se recopilaban las normativas referentes a la temática de investigación, desde la Constitución de Ecuador de 2008, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), hasta ordenanzas locales vigentes en cada uno de los casos de estudio. En el plano local-institucional se recogió información secundaria referida al modelo de gestión y las metodologías usadas en los mecanismos de participación ciudadana de los GAD. Adicionalmente, se recopilaban datos sobre la situación del GAD respecto a la marcha de sus procesos participativos institucionales. Para completar esta información, se levantaron de primera mano entrevistas a autoridades y funcionarios de cada uno de los GAD. Por último, para abordar el plano local-ciudadano se realizaron tres grupos de discusión con ciudadanos en cada uno de los municipios estudiados. Estos se conformaron de la siguiente manera:

- GAD de Cañar: 1) un grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta, provenientes de los sectores urbano y rural, pertenecientes a organizaciones sociales (juntas de riego, asociaciones rurales, asociaciones de vecinos); 2) otro grupo conformado por hombres y mujeres adolescentes y jóvenes, provenientes de los sectores urbano y rural, y 3) un último grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta y adultos mayores, provenientes de los sectores urbano y rural, no pertenecientes a organizaciones sociales.
- GAD de Cuenca: 1) un grupo conformado por jóvenes hombres y mujeres, provenientes de los sectores urbano y rural; 2) otro grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta, provenientes de los sectores urbano y rural, pertenecientes a organizaciones sociales, y 3) un último grupo conformado por hombres y mujeres de edad adulta y adultos mayores, dirigentes de barrios de los sectores urbano y rural.
- GAD de Nabón: 1) un grupo conformado por mujeres jóvenes y adultas, provenientes del sector rural, pertenecientes a organizaciones sociales (juntas de

riego, asociaciones rurales, vinculados a órganos y programas del gobierno autónomo indígena, asociaciones de vecinos); 2) otro grupo conformado por hombres y mujeres, en edad adulta y jóvenes, provenientes de los sectores urbano y rural, y 3) un último grupo conformado por hombres y mujeres, de edad adulta y adultos mayores, provenientes del sector urbano.

TABLA 1.  
DETALLE DE TÉCNICAS Y UNIDADES DE OBSERVACIÓN

Plano	Técnica empleada	Unidad de Observación
Nacional-legal	Revisión de datos secundarios	Constitución de Ecuador de 2008, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, COOTAD, Ordenanzas Municipales
	Revisión de datos secundarios: Ficha <i>Insti-PC</i>	Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural de Cañar y Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Cuenca y Nabón
Local-institucional	Entrevistas	GADICC Cañar: 9 entrevistas (alcalde, 4 concejales y 4 técnicos municipales)
		GAD Cuenca: 9 entrevistas (3 concejales y 6 técnicos municipales) GAD Nabón: 6 entrevistas (alcalde, 2 concejales y 3 técnicos municipales)
Local-ciudadano	Grupos de discusión	Ciudadanía: 9 grupos de discusión (tres por caso, cuya muestra fue obtenida en base a 4 variables sociodemográficas: edad, género, residencia y tipo de organización)

Fuente: elaboración propia.

### *Análisis de los datos*

La estrategia de análisis temático fue aplicada tanto a los datos primarios como secundarios. El análisis temático es definido como un «método para el tratamiento de la información en investigación cualitativa, que permite identificar, organizar, analizar en detalle y reportar patrones o temas a partir de una cuidadosa lectura de la información recogida, para inferir resultados que propicien la adecuada comprensión/interpretación del fenómeno en estudio» (Braun y Clarke, 2006). Para el análisis de los datos secundarios, los documentos seleccionados fueron leídos varias veces para obtener un entendimiento profundo de los mismos. Posteriormente, se codificaron utilizando el *software* ATLAS.ti 8.0.

El análisis de los datos primarios implicó tres momentos: procesamiento y codificación, análisis por cada uno de los casos abordándolos como casos simples y, finalmente, ejecución del análisis cruzado de los casos para generar conclusiones teóricas. A continuación, se detalla cada uno de estos momentos.

- a) PROCESAMIENTO Y CODIFICACIÓN. Los datos de entrevistas y grupos de discusión fueron transcritos. La generación y definición de los códigos se realizó en tres momentos: 1) codificación abierta, en la que se generaron códigos descriptivos a partir de la lectura de las entrevistas; 2) los códigos identificados fueron retroalimentados desde la teoría, y 3) generación del libro de códigos final, previamente revisado por los investigadores. La codificación se realizó en el *software* ATLAS.ti 8.0, el mismo que permite la construcción de modelos mediante redes semánticas y el establecimiento de búsquedas para recuperación de textos sobre operadores lógicos, semánticos y de proximidad (Penalva *et al.*, 2015).
- b) ANÁLISIS POR CASO DE ESTUDIO. Cada caso fue analizado como un caso simple. Se identificó y analizó la relación existente entre los procesos de institucionalización de la participación y el ejercicio ciudadano. Se analizó la perspectiva institucional (objetivo 1) y la ciudadana (objetivo 2) sobre el proceso de institucionalización de la participación.
- c) ANÁLISIS CRUZADO DE CASOS. Con el uso de matrices comparativas se realizó un análisis cruzado de casos para generar una interpretación no solo de cómo el fenómeno opera bajo ciertas condiciones, sino también para entender cómo funciona este bajo otros contextos y condiciones (Stake, 2005).

## RESULTADOS: GESTIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### *La institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador*

Ecuador cuenta con una legislación que auspicia y promueve la participación ciudadana en la gestión de lo público. La Constitución de la República, aprobada en el año 2008, garantiza los derechos relativos a la participación ciudadana en las diferentes funciones del Estado y en todos los niveles de gobierno. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, expedida en el año 2010, regula la promoción de iniciativas de participación en el ciclo de la gestión pública, promueve los mecanismos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas y democracia digital, así como también determina la obligatoriedad en la presupuestación participativa.

Por su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), también expedido en el año 2010, enfoca la participación ciudadana en la gestión de los Gobiernos autónomos descentralizados, correspondientes a los diferentes niveles de gobierno. Este Código manda en su artículo 304 que «los Gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias» (Asamblea Nacional, 2015). Entre otras funciones, este sistema debe deliberar sobre: las prioridades de desarrollo; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de

desarrollo y de ordenamiento territorial; elaborar presupuestos participativos de los Gobiernos; participar en la definición de políticas públicas, e impulsar mecanismos de participación ciudadana. El SPC estará integrado por autoridades y representantes institucionales, así como también por representantes de la ciudadanía.

En correspondencia con los cuerpos legales descritos, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, expedido en el año 2010, regula el funcionamiento de los consejos de Planificación y determina que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán mediante participación ciudadana (Asamblea Nacional, 2010), so pena de sanciones para las autoridades que lo incumplan.

El artículo 238 de la Constitución de la República de Ecuador señala que los gobiernos autónomos descentralizados son los concejos municipales, que, junto a otras instituciones, conforman la organización territorial del Estado ecuatoriano. Estos gobiernos gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y entre sus principios y funciones está la participación ciudadana. Es por ello que las municipalidades cuentan con ordenanzas y modelos de gestión respecto a la participación ciudadana y sus procesos, en cumplimiento de sus atribuciones.

### *La participación ciudadana a nivel municipal*

La construcción de políticas municipales de participación ciudadana ha sido diversa en los casos de estudio analizados. En el cantón de Cañar, además de contar con ordenanzas para regular el funcionamiento del sistema de participación ciudadana y el mecanismo de participación de la silla vacía, se construyó un modelo de gestión participativa intercultural, concebido como un sistema que integra varios componentes, enfoques y fases que se interrelacionan para construir una Administración sustentada en la articulación y coordinación del Gobierno local, la sociedad civil y las instituciones públicas (GADICC, 2017). Se trata de una propuesta teórica y metodológica para gestionar el desarrollo cantonal y promover la participación, sustentándose en las prácticas propias de organización y participación social de las comunidades campesinas e indígenas y de las organizaciones sociales (íd.), recuperando el referente andino de participación, organización y trabajo comunitario, y con un mayor componente instituyente (Dussel, 2006); por ello, se respetan las expresiones organizativas y las instancias que históricamente ya han venido funcionando. El modelo de gestión participativo intercultural tiene cuatro componentes: a) la planificación participativa; b) el sistema de participación ciudadana; c) el presupuesto participativo, y d) la innovación institucional.

En el cantón de Nabón se construyó en el año 1999 el Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal, en el que se institucionaliza un proceso de participación de la población. Este plan ha sido actualizado por las posteriores Administraciones municipales, en correspondencia con el marco jurídico nacional, vigente en materia de participación. El modelo de gestión está orientado al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a

impulsar formas de organización y espacios de encuentro con el sector público. Actualmente, la municipalidad cuenta con una ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana, aprobada en el año 2014.

En el cantón de Cuenca, la municipalidad, en articulación con la Universidad de Cuenca, ejecutó un proceso de construcción participativa del sistema de participación ciudadana entre los años 2015 y 2018. Sin embargo, el GAD municipal ya contó con procesos participativos anteriores, como por ejemplo los presupuestos participativos rurales. Así también se ha regulado el funcionamiento de mecanismos de participación como la silla vacía y la comisión general.

### *Los sistemas de participación ciudadana: implementación más allá de la norma*

En los cantones de Cañar, Cuenca y Nabón, el proceso de conformación de los SPC se centró en acciones político-legislativas como la construcción de un modelo de gestión con componente de participación ciudadana y la elaboración de ordenanzas que norman el funcionamiento del SPC y de los mecanismos de participación ciudadana. Así, se buscó dar cumplimiento al mandato constitucional y legal, al conformar un sistema de participación ciudadana regulada por acto normativo, con una estructura y denominación propia, encargado de: organizar la participación ciudadana en la deliberación sobre las prioridades de desarrollo; la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; la elaboración de presupuestos participativos de los Gobiernos; participar en la definición de políticas públicas, e impulsar mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, con base en la legislación vigente, el sistema se integra por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

En el cantón de Cuenca, desde 2008, y bajo aprobación del Concejo Cantonal, existe la «Ordenanza que regula la participación ciudadana y cogestión de los presupuestos participativos con las parroquias rurales del Cantón de Cuenca» y, desde 2015, se cuenta con una metodología para la implementación del sistema de participación ciudadana, aunque su ordenanza está pendiente de aprobación. En Nabón, bajo la influencia de prácticas comunitarias ancestrales, en 2014 el Concejo Cantonal aprobó la «Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social». Finalmente, en el cantón de Cañar desde 2013, entró en vigor el Sistema de Participación Ciudadana y Procesos de Planificación Participativa, que se constituye en un eje articulador del modelo de gestión participativa cantonal.

De esta forma, los SPC se encuentran constituidos formal y legalmente, aunque su funcionamiento no refleja un carácter sistémico y dinámico, incorporado a la gestión local. En los tres casos estudiados hay prácticas de participación ciudadana; sin embargo, estas suelen responder a actividades concretas o a procesos que responden de manera parcial al ciclo de la gestión de lo público. Se han identificado factores que dificultan alcanzar un funcionamiento sistémico de la participación: limitada capacidad institucional de los GAD municipales; presupuestos insuficientes; falta de

involucración de todos los actores interesados en la definición de la política pública de participación, y resistencia al cambio por una afianzada cultura política sustentada en el desequilibrio del poder.

Otro aspecto importante que considerar es que en los cantones analizados la transición de las expresiones de participación social a aquellas que corresponden a la oferta estatal (participación ciudadana) ha ubicado como protagonistas a las organizaciones históricas pertenecientes a los diferentes territorios, aunque limitando sus funciones a través de una mediación político-técnica. Los mecanismos y espacios están diseñados para integrar a la ciudadanía en general, en correspondencia con la cultura política local, y los representantes de organizaciones cumplen el rol de ser intermediarios entre las autoridades y la población; por tanto, a pesar de que las convocatorias son amplias, quienes mayoritariamente participan en los espacios de toma de decisiones son dirigentes. Ello conlleva la existencia de una «participación representada», que acoge como sus principales actores a los líderes o dirigentes, quienes asumen la delegación por parte del resto de la población. Este aspecto nos remite, según lo señalado por Brugué (2009), a una calidad democrática de perfil bajo.

Por otra parte, se comprueba que la participación ciudadana coexiste con otras formas de participación social, comunitaria y política. Prácticas como la organización política, la participación electoral, el activismo social, la gestión comunitaria, los procesos autónomos de movilización social y las diversas formas organizativas que siguen presentes en la vida nacional y local, influyen sobre la experiencia de la participación ciudadana local en los tres casos de estudio.

### *Cómo se organiza la gestión de la participación ciudadana: equipos y capacidades municipales*

Como se ha constatado, existen variadas prácticas de participación ciudadana, entre las que se distinguen los procesos asamblearios en diferentes niveles territoriales para la planificación participativa y el ejercicio permanente de rendición de cuentas por parte del alcalde —incluido un programa radial semanal en uno de los casos (Cañar)—.

En cuanto a procesos identificables, la ciudadanía reconoce la existencia de prácticas de participación ciudadana, que son las que institucionalmente han sido denominadas *sistemas de participación ciudadana*. Tanto políticos y técnicos, así como la ciudadanía, se refieren a las mismas experiencias, aunque en los discursos se percibe que la figura sistema de participación no ha sido suficientemente asimilada por ambas perspectivas como un concepto aplicable a nivel político y social.

Al analizar los procesos de implementación de los sistemas de participación se ha identificado que los GAD municipales no cuentan con servidores especialistas en la gestión de la participación. También se señala la ausencia de procesos específicos de evaluación de la participación. Asimismo, la tendencia apunta a cuantificar la asistencia a eventos, pero no la incidencia sustantiva o toma de decisiones como proceso.

Se aprecia con claridad que la norma por sí sola no es suficiente y la participación ciudadana debe trabajarse como política pública en sentido estricto.

### *La percepción de políticos, técnicos y ciudadanos respecto a la efectividad de los SPC*

Respecto a la efectividad de los SPC, los actores políticos, técnicos y ciudadanos han expresado no sentirse satisfechos con lo conseguido hasta ahora. En el caso de los actores institucionales, se percibe la interferencia de intereses individuales y electorales, que no solo afectan a los procesos participativos, sino que amenazan la gobernabilidad; también señalaban la falta de capacidades por parte de la ciudadanía para tomar las decisiones más acertadas para el desarrollo territorial. Conciben también que existe una falta de compromiso por parte de la ciudadanía y que la *cultura de la queja* prevalece a los esfuerzos institucionales por democratizar la gestión pública.

Por otro lado, actores ciudadanos han señalado que la desconfianza en los mecanismos de participación ciudadana se sustenta en experiencias en las que se han sentido vulnerados y engañados, pues no se les otorga un real poder de decisión. La participación se centra en acciones de tipo informativo, en las que muy habitualmente se les socializa decisiones ya tomadas. En otros casos, cuando participan en deliberaciones y priorizaciones, la participación no se extiende a la ejecución de proyectos, por lo que se sienten instrumentalizados, más aún cuando los resultados no reflejan la propuesta ciudadana.

En la medida que un sistema con un enfoque participativo funciona u opera a partir de una construcción colaborativa entre los diversos actores territoriales para que se involucren en los procesos de la gestión institucional, dichos actores deben ser activa en la toma de decisiones de la política pública que implementará en cada territorio. En los casos de estudio se confirma que la ciudadanía está presente en ciertos ámbitos en los que es consultada, y que, en ocasiones, incluso llega a la toma de decisiones. Sin embargo, la discontinuidad en la participación genera desconfianza en la población, pues no refleja una participación sistemática, sostenida ni relevante en los asuntos municipales.

### *Acerca de los sujetos de la participación ciudadana*

Los sujetos de la participación ciudadana en los cantones estudiados son organizaciones de base territorial, cuya existencia precedía a la institucionalización de los SPC. Los Gobiernos autónomos descentralizados han buscado la incorporación de organizaciones legitimadas por la ciudadanía, en una suerte de enlace entre las formas de la participación social histórica y los más recientes procesos institucionales de participación ciudadana.

Específicamente, en los casos de Cañar y Nabón los sujetos del sistema de participación ciudadana son principalmente las organizaciones comunitarias —indígenas o

campesinas— las que han adaptado su funcionamiento a los nuevos esquemas de participación. También participan organizaciones barriales, gremios, juntas de agua u otras asociaciones de diverso tipo, en menor medida.

En los mencionados cantones, la participación comunitaria y sus formas organizativas se identificaron como centrales. Así, en los procesos convocados por el GAD municipal tienen relevancia las organizaciones comunitarias, de composición indígena y/o campesina. Además, es interesante conocer cómo desde la perspectiva ciudadana se reconocen ciertos problemas en quienes están participando; por ejemplo, se considera que existe una limitada participación juvenil, derivada de la falta de interés en la política y en el trabajo agropecuario, ausencia de sus hogares por estudios o trabajo fuera del cantón, además de una primacía en el liderazgo por parte de personas adultas, muy habitualmente varones.

En el caso de Cuenca, la lógica es diferente. Al ser un cantón mucho más grande y con mayor población urbana, los protagonistas de la participación ciudadana son las organizaciones barriales, pues el diseño de su política pública de participación está orientado principalmente a incorporar la participación de habitantes de territorios urbanos, y aunque también se incorpora la participación comunitaria, las parroquias rurales son autónomas y cuentan con sus propios procesos de participación ciudadana.

En los tres casos de estudio se ha encontrado una coincidencia: los sujetos de los SPC son actores territoriales, la mayoría hombres adultos que han sido designados como representantes de las organizaciones comunitarias o barriales. La participación de jóvenes y mujeres es limitada, pues, aunque estos actores son parte de las organizaciones, los SPC se concentran en la dirigencia de esas organizaciones de base.

Desde las *perspectivas institucional y ciudadana*, existe una coincidencia en identificar la relación que existe entre la participación y las necesidades materiales de la población. Es decir, a mayor necesidad de este tipo, es mayor el nivel de organización y participación de los ciudadanos. En el caso de Cañar y Nabón, las necesidades se concentran principalmente en el territorio rural, mientras que en Cuenca se evidencia en una mayor participación de barrios populares urbano-periféricos.

### *La participación a través del mecanismo de representación*

Los SPC están diseñados para otorgar un papel protagónico a los dirigentes de comunidades, barrios y organizaciones, como representantes de las unidades mínimas de planificación y participación, que son las parroquias y barrios, respectivamente. Así, los procesos de participación no incorporan a la ciudadanía en general, sino apuntan al dirigente barrial o comunitario. El líder formal es quién establece la interlocución con la institucionalidad y, por ello, la calidad de esta relación queda sujeta al mayor o menor funcionamiento democrático interno de las organizaciones.

Los actores políticos, técnicos y ciudadanos reconocen la importancia del rol de los dirigentes, ya que el papel del liderazgo es bien valorado y propuesto como necesario, pues se entrega a ellos la responsabilidad de la participación en representación de las



comunidades y barrios. Sin embargo, también se señala que varios de estos líderes han mantenido durante años este rol y se plantea la necesidad de un cambio generacional (o de persona) en la dirigencia, aunque en contraste con aquello, también se ve una falta de predisposición a asumir este reto tanto a nivel individual como en determinados grupos poblacionales, específicamente mujeres y jóvenes.

Al escuchar tanto la perspectiva institucional como a ciudadanas y ciudadanos de los casos estudiados, se reconoce que la participación delegada al dirigente establece límites para una real deliberación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Así, ambas perspectivas han señalado una crítica a esta representación y se plantea que la participación debería ser más activa y no solo de los dirigentes, sino también de la población en general. Se señala que estas formas de delegación, si es que no se cuenta con la suficiente democracia interna y transparencia de las organizaciones, puede potencialmente ser susceptible de generar desconfianzas e, incluso, reproducir e incurrir en prácticas clientelares. También este aspecto nos remite, según lo señalado por Brugué (2009), a una calidad democrática baja.

Aunque el ideal de la participación apunte a la incorporación de la ciudadanía en general, también es destacable que actores políticos, técnicos y ciudadanía han coincidido en una «falta de empoderamiento ciudadano» que se traduce en un rol pasivo por parte de la población al carecer de capacidades para activar mecanismos de participación. Se debe a la existencia de la señalada *cultura de la queja*, que como expresión de la cultura política existente provoca que las personas no establezcan criterios propios de decisión, no tomen posesión de los espacios para la democratización de lo público y se concentren en la crítica negativa.

## RESULTADOS: CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS SPC DESDE LAS PERSPECTIVAS INSTITUCIONAL Y CIUDADANA

Tal cual se señalaba, para la evaluación del proceso de institucionalización de la participación se recurrió al concepto de calidad democrática, desglosado en seis ítems: grado de autonomía de la participación; tipo y formas de participación; toma de decisiones; transparencia; reglas de los procesos; existencia y tipo de deliberación, e impactos transformadores. Este último pretende abordar aspectos más consecuenciales y se desagrega a su vez en otros seis: mejora de la cultura política; mejora de la cultura organizativa; distribución de recursos; grados y tipos de empoderamiento-poder popular, y criterios de justicia social.

En primer lugar, se aprecia en términos generales una presencia y manifestación poco significativa de la mayor parte de estos indicadores, lo que parece indicar la existencia de baja calidad democrática como resultado del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador en la última década. Ello, no obstante, muestra algunos énfasis y particularidades según indicadores, tipo de actores informantes y casos de estudio que a continuación se analizan en mayor detalle. La ordenación que respecto a estos resultados parece ofrecer mayor relevancia sería aquella entre

territorios con comunidades indígenas (Nabón y Cañar) respecto al caso de no contar con ella (Cuenca, con su carácter predominantemente urbano).

En ningún caso resultan relevantes los mecanismos de traspaso significativo de la toma de decisiones de la institución a la ciudadanía. Tal cual se señalaba en el punto con anterioridad, se confirma la existencia habitual de representación de líderes de los territorios, pero como parte de un modelo todavía jerárquico y poco horizontal de ejercer la toma de decisiones.

También resulta ausente o mínima la recurrencia a prácticas deliberativas para esa toma de decisiones u otras instancias de los procesos con participación ciudadana: más allá de lo que pueda ocurrir en ciertas comunidades locales, la deliberación no está planteada como estrategia (de hecho, tampoco se aprecian metodologías que recurran a ella como dinámica) y por ello su práctica no tiene presencia en el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana. Los espacios con participación de la ciudadanía en los municipios estudiados se desarrollan casi exclusivamente en un nivel informativo, como por ejemplo los eventos de socialización de políticas o propuestas de los Gobiernos descentralizados, cuyo objetivo es dar a conocer una determinada acción, aunque en ciertos casos reciban una retroalimentación desde la población.

Los tipos y formas de participación muestran resultados diversos respecto a su calidad democrática. Más allá de la totalidad de posibilidades dentro de la participación ciudadana que se propone para los sistemas de participación, tres de ellas reciben mención especial por políticos, técnicos y ciudadanía. Por una parte, la silla vacía, sobre la que existe una percepción común de baja utilización y baja utilidad, dificultad para su uso, así como de su impacto, constituiría uno de los ejemplos en este campo de muy baja calidad democrática debido a su infrautilización. En contraste, para los mecanismos de presupuestación (presupuestos participativos) y planificación participativa (elaboración participativa de los planes de ordenación territorial) se menciona la existencia de buenas prácticas, en diferente medida según los casos de estudio, o alusiones positivas por la potencialidad que permitiría su práctica continuada. En el siguiente apartado se aludirá a este aspecto para casos que reúnen niveles más significativos de calidad democrática.

Asimismo, en los casos estudiados las reglas de los mecanismos y procesos con y para la participación ciudadana no contaron con instancias democráticas para su construcción y, por tanto, la ciudadanía no intervino en su definición. Sin que se conozca explícitamente, en muchos casos derivados de las normativas superiores no hubo presencia de la ciudadanía en su adaptación a los contextos socioculturales de los territorios. Aun así, para el caso de Nabón se señala la existencia de reglas propias dentro de ciertas comunidades, se deduce que indígenas.

En cuanto a la transparencia, tal cual es real la práctica de rendición de cuentas comprendidas como las instancias formalmente definidas para su materialización, también presenta un perfil bajo. Los procedimientos de rendición de cuentas son básicamente unidireccionales de institución a ciudadanía y cerrados (no caben preguntas ni debate en ellas), lo cual resta real transparencia. Por tanto, aun tratándose de un indicador que se cumple mediante estas rendiciones, su calidad no sería elevada debido a

que tiene un carácter mucho más procedimental que propiamente político y menos aún deliberativo. Se comprueba así la institucionalización de estas rendiciones como instrumento de transparencia, pero no sería muestra de una elevada calidad democrática.

Respecto al indicador de grado de autonomía de la participación, los resultados son más diversos, lo que en ocasiones se podría asociar a calidad democrática más elevada. Tal cual hemos visto, los sistemas de participación ciudadana se adoptan desde mandatos nacionales superiores (arriba-abajo), y estos, a su vez, pretenden ser instalados en población y territorios que, en ocasiones (Nabón y Cañar), muestran formas previas de práctica de la participación. Cabría cierto debate conceptual respecto a si se la puede denominar o no como *participación ciudadana*, pero más allá de eso, los resultados muestran la interacción de ambos componentes. En este contexto, vemos que, según territorios las prácticas de participación pueden mostrar niveles de autonomía significativos por parte de la ciudadanía, no directamente influidos por las instituciones públicas ni otras como partidos políticos, y en las que existiría cierto nivel de toma de decisiones. Esto último sí parece remitir a mayores niveles de calidad democrática en los casos donde esa autonomía cobra mayor relevancia.

Tras la referencia de los primeros cinco indicadores, corresponde analizar los componentes de los impactos transformadores que se muestran como un indicador que evalúa acerca de los resultados de los procesos. También, en este el nivel de calidad democrática resulta básicamente bajo sin muestras muy relevantes de ella, pero en casos y ámbitos particulares también señala mejores desempeños.

Por una parte, la distribución (redistribución o predistribución) de los recursos no parece mostrar, según los datos e informantes, cambios significativos a través de la práctica de participación ciudadana. Solo para el caso de Nabón aparecen explicitados mecanismos que apunten a ella, así como que se observen en algunos territorios. Ni tan siquiera en los casos de presupuesto participativo y la definición de planes de ordenación territorial (PDOT), que desde la participación ciudadana tendrían mayor incidencia en este campo, muestran logros significativos en este sentido. En directa relación aparece el indicador de la explicitación y aplicación de criterios de justicia social a la hora de poner en práctica los SPC. Existen alusiones a temas de género, minorías, infancia y adolescencia, capacidades diferenciadas o medioambiente a nivel de espíritu o visión de los sistemas y mecanismos, pero propiamente los procesos no los traducen normativamente ni logran ser regentes en las aplicaciones de mecanismos de participación ciudadana.

El tema del poder popular aparece explícitamente mencionado en la Constitución y también en las normativas que se refieren a participación ciudadana. A la hora de buscar sus traducciones en los sistemas y prácticas de participación ciudadana locales estudiadas, este desaparece como tal tanto en su mención como en resultados. Algo que podríamos identificar como similar podría ser el empoderamiento ciudadano, al que sí se hace mención en ciertos casos. Especialmente en Nabón y Cañar se alude a ciertas implementaciones que lo estarían generando por parte de sectores ciudadanos, especialmente en zonas rurales y/o indígenas. Los alcaldes de ambos municipios lo señalan incluso como procesos más amplios y anteriores a la Constitución de 2008,

que buscaron cambiar estructuras de poder local. Por tanto, sin existir grados significativos de empoderamiento ciudadano en los procesos, sí se señalan ciertas prácticas en territorios específicos que, según la ordenación de Brugué (2009), se pueden identificar como calidad democrática alta, así como con cierta presencia de prácticas instituyentes (Dussel, 2006).

Respecto a los indicadores de cultura organizativa y política, tampoco los nuevos sistemas parecen mostrar, al menos hasta el presente, impactos transformadores significativos. Se insiste mucho desde las instituciones en que los espacios y formas propuestos por las normativas no logran un dinamismo importante. Sin embargo, en este sentido sí aparece un factor importante que podemos identificar como permanencia de otros tipos previos de organización o la fusión entre aquel y el nuevo que se proponen con los nuevos sistemas de participación. En la consulta sobre la participación ciudadana en sus localidades, desde sectores tanto políticos, técnicos como ciudadanos, especialmente de Cañar y Nabón, aluden a existencia de cabildos, asambleas comunitarias, reuniones comunitarias, mingas o Gobiernos comunitarios como espacios organizativo-culturales vigentes en ciertos territorios, nuevamente para casos siempre rurales campesinos y/o indígenas. Sin poder profundizar en este estudio en su relevancia, se podrían inscribir como indicadores de calidad democrática, al menos para los microterritorios (comunidades) donde operan.

Otro aspecto en este campo tendría que ver con grupos o sectores sociales. Tal cual aparecían en otros apartados, dos se destacan por alusiones: jóvenes y mujeres. Mientras se reitera en los tres casos las dificultades para lograr la participación de jóvenes, mostrándose desajustes entre los formatos del sistema institucional y su llegada a este sector etario, se aprecia algo opuesto respecto al sector mujeres, aunque se trate de una denominación muy genérica. Por una parte, se señala su alta presencia en los espacios de participación ciudadana, con una media mayor que la de varones. A partir de ahí, y para los casos de Nabón y Cañar, se señala el crecimiento de representantes mujeres en los espacios de participación. En el caso de Cuenca, se percibe también una mayor participación de mujeres urbanas, pues en este municipio el sistema de participación ciudadana se ha concentrado en el territorio urbano (pese a la existencia de parroquias también rurales), siendo sus principales actores los dirigentes barriales, entre los que destaca la presencia de mujeres.

Así, pese a confirmarse una calidad democrática poco relevante también en este indicador, se podría estar asistiendo a un proceso de su fortalecimiento, expresado en espacios microlocales de democracia directa, así como a otro nivel, por la creciente presencia femenina no solo en participación, sino en cargos y liderazgos de estos mecanismos.

## CONCLUSIONES

La implementación institucional de sistemas de participación ciudadana a nivel local tuvo un origen centralizado desde el Gobierno nacional, con una orientación de

arriba-abajo que se ha traducido en ser altamente legalista, formalizada y procedimentalista, y que ha encontrado numerosos obstáculos. Sin embargo, a la vez resulta relevante que el SPC recoge formas históricas de participación preexistentes en los diferentes territorios, al recoger y adaptar la experiencia previa de participación social. Su conformación se materializó especialmente en acciones político-legislativas sin haber logrado aún un carácter sistémico ni sistemático incorporado a la gestión local. En ese sentido, se hace evidente la incompletud en la implementación de los SPC, aunque no tanto en lo legal como especialmente en su arraigo en el funcionamiento institucional y de práctica y confianza ciudadana.

Al analizar los sujetos de la participación ciudadana, en lugares con una fuerte influencia indígena y campesina, las organizaciones comunitarias son consideradas como actores importantes; algo que no ocurre cuando el cantón tiene un mayor nivel de urbanización. En este caso, no se identifican sujetos de participación, sino más bien espacios de participación como las asambleas. Además, la participación de los actores se realiza a través de la representación, la cual desde la perspectiva institucional es cuestionada, pues se plantea que debería haber una participación más activa y no solo de los dirigentes. Por el contrario, la ciudadanía reconoce la importancia del rol de los representantes e identifica que en varios casos es necesario un cambio generacional. Por las razones abordadas, en las organizaciones existe una limitada participación juvenil, lo que retrasa esta renovación. Por otra parte, pareciera apreciarse una emergente presencia femenina, no ya solo en la participación de base donde ha sido habitual, sino asumiendo también mayor número de cargos de representación.

Pese a la existencia de algunas excepciones, su perfil bajo resulta sistemático para todos los indicadores formales de valoración de la calidad democrática. También resulta significativa la apreciación ciudadana mayoritaria respecto a la insatisfacción con los logros, ya que no les otorgaría reales poderes de decisión sobre los aspectos públicos debatidos, así como la percepción de cierta instrumentalización de la ciudadanía. Y ello traducido en manifestaciones múltiples como el no aumento de la capacidad de la ciudadanía en la toma de decisiones, la falta real de fomento de la deliberación o la ausencia de procedimientos que garanticen la autonomía de la ciudadanía y la posibilidad de disentir; incluso se aprecia la práctica habitual de socializaciones unidireccionales de la institución hacia la ciudadanía ajenas a la existencia de contradicciones y de una práctica democrática realmente deliberante.

Resultados parecidos se aprecian en términos de evaluación de calidad democrática. Ni la cultura organizativa-política, ni la justicia social, ni el poder popular o empoderamiento ciudadano, ni la distribución de recursos evidencian, salvo unos pocos casos concretos, una profundización de calidad democrática. En varios casos se constata que la interacción entre la participación sociopolítica y la participación ciudadana reproduce la cultura política que concentra la actoría en determinados líderes y dificulta la incorporación de la ciudadanía en general. Sin embargo, como situación más excepcional se aprecia para ciertos casos de comunidades locales la articulación de

la participación ciudadana con otras prácticas comunitarias, organizativas de participación social y política que habría potenciado su práctica, traducándose en mayores niveles de autonomía local.

Todo ello arroja como resultado del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en el ámbito local un alto desfase y falta de sintonía entre la propuesta valórica de la Constitución y su materialización institucional y ciudadana. La existencia de unos objetivos que marquen la democratización de la vida local municipal no aparecen explicitados a nivel institucional, situación que pareciera guardar relación con la dinámica del Gobierno central de no concebir ni promover una participación ciudadana que no fuera funcional a su proceso gubernamental (Santos, 2018: 205) y, por ello, que contemple un claro acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones y la deliberación, incluido el disenso democrático como posibilidad.

En una interpretación ampliada a nivel histórico y estructural, consideramos que la real ampliación y profundización de una participación ciudadana que resulte democratizadora y democratizante se ve limitada entre dos tendencias:

- Por una parte, su *funcionalización* característica más reciente durante aproximadamente las últimas dos décadas de la mano de fenómenos como su procedimentalización, burocratización, regulación, bajo peso de la democracia participativa, baja promoción de la movilización y la creatividad social; todo lo cual se habría traducido en importante desmovilización de la ciudadanía.
- Por otra, su *desarraigo histórico* a nivel institucional, marcado por elementos como su baja tradición histórico-cultural (más allá de algunos casos indígenas de comunitarismo tal cual se contempla en este estudio, pero en el plano social). El debate sobre la democracia y, de su mano, la participación social y ciudadana en sociedades como Ecuador, muestra esa dualidad entre prácticas construidas socialmente, que son las que señalan ciertas muestras de avance y calidad democrática, y otras institucionales que no han aportado nada al avance real ni calidad democrática.

Ello acerca a la constatación de que lograr un mayor y real arraigo democrático pasa por iniciativas múltiples de carácter político y sociocultural de mucho más largo alcance y profundidad que la implementación de los SPC.

El proceso de institucionalización de la participación ciudadana para los casos analizados remite a un cierto fortalecimiento de la democracia representativa en mucho mayor medida que la comunitaria o directa, también citadas en la Constitución y otras normativas. Ello determina un alto peso de lo instituido y mínimo de lo instituyente, con énfasis respecto a la ciudadanía de lo consultivo y no de lo decisorio-vinculante, así como la falta de énfasis en la deliberación y en la construcción colectiva. Se correspondería con una participación ciudadana que caracteriza una democracia débil, similar a la anteriormente existente y que, por ello, mínimamente habría permitido el crecimiento de la denominada como democracia fuerte o fortalecimiento democrático según el desarrollo de su calidad democrática.

*Referencias*

- Allegretti, Geovani, Vicente Barragán, Daniel Chavez, Patricia García-Leiva, Virginia Gutiérrez-Barbarrusa, Javier Navascués y Pablo Paño. 2011. *Investigación comparada de procesos de presupuestos participativos en R. Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA; Diputación de Málaga.
- Arzaluz Solano, Socorro. 2013. «La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local», *Gestión y Política Pública*, 22 (1): 161-202.
- Barreda, Mikel. 2011. «La calidad de la democracia. Un estudio comparado de América Latina», *Revista Política y Gobierno*, 18 (2): 265-295.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 2001. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bonache Pérez, Jaime. 1999. «El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 3: 123-140.
- Braun, Virginia y Victoria Clarke. 2006. «Using thematic analysis in psychology», *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2): 77-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Brugué, Joaquim. 2009. *Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa en Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Castoriadis, Cornelius. 2010. *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- Cunill, Nuria. 1995. «La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2 (4): 1-20.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Duhem, Mónica. 2006. «La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia», *El Cotidiano*, 21 (140): 58-66.
- Dussel, Enrique. 2006. *20 tesis de política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Elias, Norbert. 2016. *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ganuzza, Ernesto y Francisco Francés. 2008. «¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación», *Revista Internacional de Sociología*, 66 (49): 89-113. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2008.i49>.
- García Ayala, Luis y Natanael Montalván Romero. 2011. «La calidad de la democracia: un análisis a sus problemas conceptuales», *Polítai*, 2 (2): 106-114.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2009. *Sociologie de l'action publique*. París: Armand Colin.
- Morlino, Leonardo. 2007. «Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias», *Revista de Ciencia Política*, 27 (2): 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001>.

- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen. 2002. «Conceptualizing and measuring democracy. Evaluating Alternative Indices», *Comparative Political Studies*, 35 (1): 5-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001041400203500101>.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Madrid: Paidós.
- Parés, Marc. 2009. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Penalva, Clemente, Antonio Alaminos, Francisco Francés y Oscar Santacreu. 2015. *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas.ti*. Cuenca: PYDLOS Ediciones.
- Santos, Boaventura. 2018. *Democracia y transformación social*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Santos, Boaventura. 2019. *El fin del imperio cognitivo. La afirmación de las epistemologías del Sur*. Madrid: Trotta.
- Santos, Boaventura y Leonardo Avritzer. 2004. «Introducción: para ampliar el canon democrático», en Boaventura Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, Boaventura y José Mendes (eds.). 2017. *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Ciudad de México: Akal.
- Signorelli, Gisela. 2017. «Presupuesto participativo en ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe: los casos de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo (2012-2016)», *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 6 (7): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.30972/dpd.571203>.
- Stake, Robert E. 2005. *Multiple Case Study Analysis*. Nueva York: Guilford Publications.
- Suárez, Mariano. 2017. «La importancia estratégica de los presupuestos participativos en los gobiernos locales de Córdoba, Gualeguaychú, Paisandú y Montevideo», *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 6 (7): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.30972/dpd.571204>.
- Swanborn, Peter G. 2010. *Case study research: What, why and how?* Los Angeles: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781526485168>.
- Tello, Edgar. 2012. *Movimiento indígena y sistema político en Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Tusell, Alex. 2015. «La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países», *Revista Política y Sociedad*, 52 (1): 179-205. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v1.n52.45786](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45786).
- Vivanco, Lorena y Mónica Mendieta. 2016. «La participación ciudadana: una visión sistémica en el marco del ordenamiento territorial en el Ecuador», en Juan Cordero (ed.), *Autonomías y desarrollo territorial y urbanístico: memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y planificación territorial*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Yin, Robert. 2009. *Case study research. Design and methods*. California: Sage.



Presentado para evaluación: 13 de marzo de 2021.

Aceptado para publicación: 13 de diciembre de 2022.

### PABLO PAÑO YÁÑEZ

pablo.panoy@ucuenca.edu.ec

Nacido en Chile, ha desarrollado su formación y desempeño entre España y América Latina. Doctor en Antropología Social por la Universidad de Barcelona. Su experiencia ha avanzado desde el análisis de fenómenos de transformación y resistencia sociocultural de pueblos indígenas hasta la democracia participativa, con importante dedicación a las metodologías participativas de investigación y acción orientadas a políticas públicas y grupos y movimientos sociales. En los últimos años ha centrado su docencia, trabajo técnico e investigación, entre otros temas, en los presupuestos participativos y democracia participativa. Actualmente es docente titular e investigador para las carreras de Sociología y Género y Desarrollo de la Universidad de Cuenca en Ecuador, investigador de diversas temáticas y proyectos locales nacionales e internacionales (economías étnicas, economía circular, prescripción social para temas de soledad y aislamiento social, masculinidades...), así como miembro del grupo Antígona Procesos Participativos, y cofundador del grupo de trabajo CLACSO Procesos y Metodologías Participativas.

### FERNANDA PACHECO LUPERCIO

fernanda.pacheco@ucuenca.edu.ec

Directora de la carrera de Sociología de la Universidad de Cuenca, Ecuador. Integrante del grupo de investigación Estudios Interdisciplinarios de Género. Socióloga por la Universidad de Cuenca (2009), magíster en Antropología por la Universidad de Cuenca (2019). Magíster en Gestión y Desarrollo Social por la Universidad Técnica Particular de Loja (2015). Tiene experiencia en proyectos de investigación e intervención social en temas de democracia y participación ciudadana, seguridad ciudadana, violencia de género, activismos feministas y memoria social.

### DOLORES SUCOZHANAY-CALLE

dolores.sucozhanay@ucuenca.edu.ec

Docente de la Universidad de Cuenca en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, posee un doctorado en Psicología Organizacional por la Universidad Católica de Lovaina. Es facilitadora e instructora de procesos socioorganizacionales y sociopolíticos en organizaciones públicas y privadas. Actualmente, es directora del Departamento Interdisciplinario de Espacio y Población-DIEP de la Universidad de Cuenca. Sus áreas de investigación son liderazgo, gestión de cambio y de actores involucrados, análisis de impactos sociales, sostenibilidad y economía circular.