

Paper Universitario

TÍTULO

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ELEMENTO
CLAVE DE GOBERNANZA. DESAFÍOS A NIVEL LOCAL POST-COVID
19 EN EL ECUADOR**

AUTORES

**Eulalia Flor y Jairo Rivera,
Docentes del Área Académica de Gestión,
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**

Quito, 2022

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

La participación ciudadana como elemento clave de gobernanza

Desafíos a nivel local post-Covid 19 en el Ecuador

Jairo Rivera y Eulalia Flor, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

Palabras clave: participación ciudadana, Covid 19, mecanismos participativos, gobiernos locales; Ecuador.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es fundamental en el ejercicio de la democracia ya que permite el involucramiento de la sociedad dentro del accionar del gobierno. Este hecho favorece el desarrollo de políticas públicas y apoya la legitimidad de los gobernantes (Aguilar 1992). En esa línea, la participación constituye “un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía” (Cunill 2004, 72).

En el Ecuador, desde la Constitución de 2008, los mecanismos de participación directa fortalecen los caminos para que las personas puedan participar dentro de las decisiones del gobierno. A su vez, se ha promulgado la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el año 2010 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización 2010. Como resultado, la participación ciudadana tiene mayores vías para la co-construcción de políticas públicas. A su vez, dichos mecanismos dependen de los espacios promovidos desde las entidades públicas y de un involucramiento activo desde la sociedad para aprovechar y exigir dichos espacios (Flor y Rivera, 2019).

El mundo actualmente está siendo afectado por la pandemia de la Covid 19, la cual ha tenido repercusiones en lo social, político y económico (Izquierdo et al. 2020). El Ecuador ha sido fuertemente afectado por la pandemia, con un decrecimiento estimado en 8% en el año 2020 y deterioro en las condiciones sociales al aumentar la pobreza y la desigualdad (BCE 2021). En este contexto, el objetivo de la investigación es analizar los mecanismos de participación directa en el Ecuador y los cambios ocasionados por la pandemia de la Covid 19. Para ello, se utiliza una metodología cualitativa y se basa en información primaria levantada en expertos sobre mecanismos de participación ciudadana y en información secundaria en base a una revisión bibliográfica.

La investigación continua con cuatro partes principales. En la siguiente sección se presenta una revisión de la literatura acerca de las políticas públicas, políticas públicas, participación ciudadana, mecanismos de participación directa y gobernanza. Posteriormente se describe la metodología mixta del estudio. Luego se examinan los resultados principales en torno a los mecanismos de participación directa y su aplicación. Por último, se presentan algunas conclusiones de la investigación.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

En esta sección se analiza el rol de las políticas públicas dentro de la sociedad y la importancia de una adecuada participación ciudadana. A su vez, se examina el nuevo contexto de pandemia de la Covid 19 y la necesidad de una transformación en la gobernanza democrática.

Las políticas públicas y la participación ciudadana

La política pública puede ser entendida como lo señala André Roth como “un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas” (Rivera 2019, 223). En este proceso, ha existido un cambio dentro de la administración pública tradicional hacia la denominada Nueva Gestión Pública, la cual ha incorporado mayores elementos de inclusión de la sociedad y transparencia dentro de la administración, como se señala:

“Creo que es el punto que hay que valorar de la Nueva Gestión Pública, ya que permitió finalmente validar la participación de los ciudadanos en la administración pública, lo que la gestión pública anterior había negado desde la perspectiva weberiana, en la que el saber estaba concentrado en la tecnocracia y la administración pública centralizada” (Rivera 2019, 227).

La participación ciudadana es fundamental dentro de las políticas públicas ya que logra incorporar las ideas, preferencias, necesidades y aspiraciones de la población dentro del ejercicio de gobierno. En este proceso, el pueblo es un sujeto activo en el proceso y gestión de las políticas públicas, lo cual dista de un gobierno distante que toma decisiones aisladas, como se señala:

“Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos” (Aguilar 1992, 33).

De forma estratégica, la participación en la política pública es vital para una adecuada implementación ya que empleando la teoría de las organizaciones permite un mayor entendimiento entre los actores, disminuye la resistencia e incrementa las probabilidades de éxito, como se señala:

“1) la participación favorece el surgimiento de un buen espíritu de equipo entre el personal, y un buen espíritu es una condición necesaria para que la implementación tenga éxito; 2) la participación permite que haya mayor compromiso, y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio; 3) la participación permite

comprender mejor las razones para introducir una innovación dada, y una mayor claridad es requisito indispensable para la implementación; 4) tomando en consideración el postulado de la resistencia básica al cambio, puede afirmarse que la participación permitirá reducir la resistencia inicial y, en consecuencia, facilitará el éxito en la implementación; y 5) los subordinados tenderán a oponerse a cualquier innovación, cuando ésta haya sido puesta en marcha por iniciativa exclusiva de los superiores” (Van Meter y Van Horn 1993, 114)

Con ello, el resultado mismo de la política pública se encuentra favorecido por una adecuada participación ciudadana, lo cual genera una mayor legitimidad de los gobiernos, logrando incorporar el sentido mismo de la sociedad dentro del gobierno y alcanzando el fortalecimiento del tejido social, lo cual permite “avanzar en la construcción de una cultura democrática” (Ziccardi 2004, 9).

Desde la Constitución del Ecuador del año 2008 se promueve una activa participación ciudadana dentro de las políticas públicas. En su artículo 95 se señala que “las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán 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, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”. En ese sentido, desde la normativa nacional existe un espacio establecido para la participación ciudadana, la cual se promueve sea en todos los niveles y con mecanismos de participación directa, como se indica:

“Art. 100. En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (Constitución de la República del Ecuador 2008).

A su vez, lo expuesto en la Constitución ha sido fortalecido con Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización 2010.

La Covid 19 y la transformación hacia una gobernanza participativa

Actualmente, a más de un año desde que se declaró a la Covid 19 como pandemia, ha quedado evidente que, aunque somos una sociedad global también somos una socie-

dad vulnerable. Y si bien el virus puede contagiar a todas las personas, la experiencia ha sido muy diversa para las personas y las regiones debido a las profundas desigualdades que conviven en el planeta. Por ello el re-pensar los paradigmas, modelos, prácticas, propuestas y acciones son claves para diseñar o planear un futuro aún incierto.

Aunque los retos pueden ir desde lo ontológico, epistemológico en la idea del desarrollo, los desafíos son enormes para no agravar ni multiplicar las diferencias y las inequidades. Así, esta “nueva sociedad” debe prever, al menos, la transformación del Estado, de la sociedad y la relación entre ellos.

Boaventura De Souza Santos ha hecho varias contribuciones alrededor de la necesidad de aprender las lecciones que nos está dejando la pandemia, uno de sus planteamientos es que, al haberse impuesto un modelo único, en un planeta con diversidad de culturas y valores, las sociedades nos enfrentamos a una pérdida de la demodiversidad. Ante ello reivindica la democratización de la democracia y la necesidad de:

“pensar formas autónomas de organización de los ciudadanos, más allá de los partidos. Los partidos convencionales no tienen futuro, tienen necesidad de convertirse en partidos-movimiento, donde los programas y la elección de los candidatos sea hecha por los ciudadanos y no por las oligarquías partidistas. Hay que radicalizar la democracia. La revolución tiene que ser una radicalización total de la democracia” (Ethic 2020, 1).

De esta manera el tema de la participación ciudadana, ya vigente desde hace algunas décadas, pasa a primer plano. La emergencia de democracias participativas había ubicado al ciudadano como sujeto de derechos y de obligaciones, proactivo, involucrado en el quehacer político, en los asuntos de Estado, responsable, interesado y comprometido con lo que acontece en la sociedad. Desde esta óptica la participación apareció como un referente de la nueva ciudadanía; concibiendo que, a más participación, más democracia.

No obstante, esto presupone que los gobiernos reconozcan la participación y estén abiertos a una gestión inclusiva, que integre la interculturalidad, respeto a los derechos humanos, transparente y que rinda cuentas. Esto de hecho implica construir consensos en base a la articulación de los distintos sectores del territorio y a la generación de diversos mecanismos que posibiliten la efectiva y real participación. En ese sentido, se propende hacia una gobernanza, como lo señala Subirats:

“Hablamos de gobernanza para referir a procesos participativos. Entonces me resulta difícil saber exactamente cuando estamos frente a una situación de gobernanza en general. Para mí es un proceso de construcción colectiva de capacidad de gobierno, y cuando digo colectivo incorporo también las instituciones. O sea, en el fondo se trata de producir capacidad de gobierno ante la insuficiencia de los instrumentos institucionales tradicionales para conseguir que tal cosa suceda” (Hernández y Rivera 2016, 103).

Todo ello implica la transformación del Estado y de que se realicen cambios en la función administrativa, desde una nueva institucionalidad con roles, objetivos y

finés claros, ágil, eficiente. A partir de la pandemia es impensable que no se implante una administración digital y que la ciudadanía tenga la opción de relacionarse con ésta a través de medios electrónicos; que se simplifiquen los trámites y que puedan efectuarse en línea. Adicionalmente, crear las condiciones para avanzar hacia una auténtica gobernanza participativa, basada en el conocimiento de las necesidades y expectativas reales y potenciales de la población. Para ello será fundamental la incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones en todo el ciclo de las políticas públicas (desde el diseño hasta la evaluación). Como lo señala André Roth “una gobernanza democrática se caracterizaría por una amplia participación de la sociedad con el Estado en la construcción o cocreación de las políticas públicas” (Rivera 2019, 225).

METODOLOGÍA

La investigación utiliza una metodología mixta. Para ello, se levantó información primaria de 88 expertos que trabajan en Ecuador en el campo del desarrollo local. De ellos, se realizó un filtro por experiencias en GAD desde la Constitución del 2008 y se empleó las respuestas de 54 personas que cumplieran con ese requisito. La mayoría ha trabajado de forma directa o asesorando a GAD cantonales (46%), seguido de los parroquiales (30%) y los provinciales (24%).

Existieron cinco elementos principales que fueron levantados en la información de campo: conocimiento sobre los mecanismos de participación directa, el uso de los mismos, las ventajas y dificultades de la aplicación y recomendaciones de mejora. Dichos elementos se consultaron en un entorno previo a la pandemia y posterior a la pandemia con la intención de conocer la existencia de cambios.

Además, dentro de la Universidad Andina Simón Bolívar, se realizó dos mesas de análisis relacionadas con la temática: i) Participación ciudadana y gobierno abierto como base del desarrollo local (mayo 2021) y ii) Retos y Desafíos del Gobierno Abierto frente al COVID 19 (junio 2021). En dichos eventos participaron ponentes nacionales e internacionales, con más de cien asistentes y se ha incluido sus aportes.

De forma paralela, se realizó una revisión bibliográfica acerca de los mecanismos de participación ciudadana en el Ecuador, como fuente de información secundaria. Para ello, se revisó la normativa nacional, capítulos de libros e investigaciones académicas asociadas a la temática.

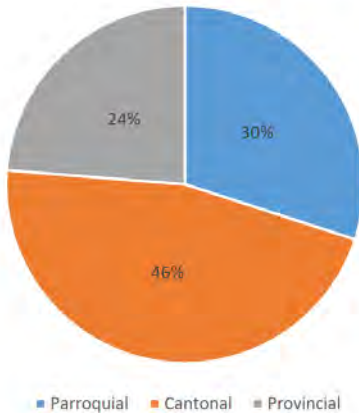
RESULTADOS

Para los resultados se utiliza solamente la información de las personas que han tenido alguna vinculación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En una primera parte se examinan las percepciones sobre los mecanismos de participación directa en los GAD previo a la pandemia, sus características, ventajas y limitaciones. Posteriormente, se analiza las percepciones sobre el mismo tópico en épocas de pandemia, los principales cambios y recomendaciones.

Como se presenta en la siguiente figura, las personas que participaron mayoritariamente han estado relacionadas con GAD cantonales (46%), seguido de los

parroquiales (30%) y los provinciales (24%). A su vez, es necesario indicar que cerca de un tercio habían tenido relación con más de un tipo de GAD.

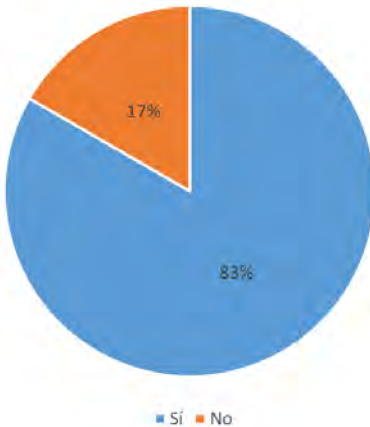
Figura 1. Relación con tipo de GAD



Fuente: Elaboración de los autores.

Al ser consultados sobre el conocimiento de los mecanismos de participación directa, como se señala en la siguiente figura, alrededor del 83% señaló que sí tiene conocimiento de los mismos y cerca del 17% indicó que no los conoce.

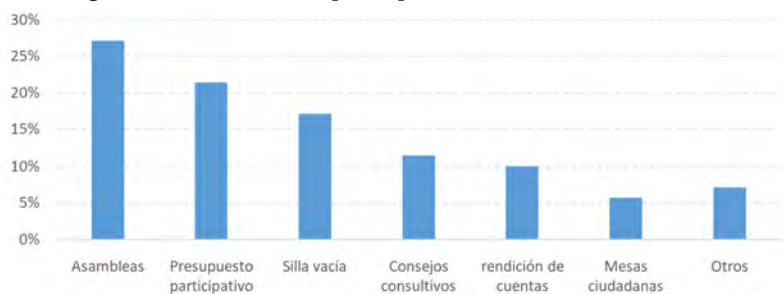
Figura 2. Conocimiento de los mecanismos de participación



Fuente: Elaboración de los autores.

Entre los mecanismos de participación ciudadana, se considera que las Asambleas son las más utilizadas (27%), seguidas del presupuesto participativo (21%), la silla vacía (17%), los consejos consultivos (11%), rendición de cuentas (10%), mesas ciudadanas (6%) y otros (7%).

Figura 3. Mecanismos de participación ciudadana más utilizados



Fuente: Elaboración de los autores.

Las principales ventajas de los mecanismos de participación ciudadana que se mencionan son que logran incorporar a la sociedad en general y a sus representantes en los asuntos públicos y dentro de las decisiones de las autoridades, con lo que se logra una mejor comunicación entre los distintos actores, permitiendo alcanzar la legitimidad del gobierno, y se logra una mayor transparencia en las inversiones como en la gestión del GAD. A continuación, se presentan varias opiniones:

Tabla 1. Ventajas del uso de los mecanismos de participación ciudadana

“El ciudadano tiene la oportunidad de ejercer sus derechos tal como lo señala nuestra normativa vigente y participar en los procesos participativos e influir en la toma de decisiones de lo público”.
“Que permiten que la ciudadanía pueda interactuar en las decisiones de los GAD”.
“Que las decisiones no quede solo en manos de autoridades o técnicos sino que la comunidad se ve en la posibilidad de intervenir, proponer”
“La participación de varios actores y no solo de los representantes”.
“Los GAD cuentan con un precedente de legitimidad para la toma de decisiones, con base en aportes ciudadanos. La ciudadanía cuenta con la oportunidad de expresar sus opiniones, necesidades y propuestas ante las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales”.
“El empoderamiento de la ciudadanía en la toma de decisiones”.
“Que permiten a los líderes barriales o comunitarios exponer sus demandas prioritarias”.
“Inclusión comunal, capacitación social, seguimiento a las comunidades”.
“Orienta a los GAD a rendir cuentas y a cumplir con los instrumentos que los permiten. Reduce el desconocimiento de la gestión, gobierno abierto”.
“Involucramiento de la ciudadanía optimización de los recursos, obras que la gente necesita”.

Fuente: Elaboración de los autores.

Por otra parte, entre las principales dificultades de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana se encuentra que pueden existir elementos que

limitan la participación desde los GAD, en base a una inadecuada promoción y capacitación de los espacios de encuentro, donde pueden primar intereses políticos. A su vez, otra limitación importante está el conocimiento de los mecanismos por parte de la población, poco interés general de participación ciudadana, poca confianza en el proceso y en verdadero propósito. A continuación, se presentan varias opiniones:

Tabla 2. Dificultades en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana

“En la mayoría de casos, es simplemente una actividad demagógica, que no cumple el verdadero propósito de la participación ciudadana, y no pasa de ser una actividad colectiva sin los resultados esperados”.
“Puede politizarse (amenaza), segmentar grupos y convocatorias conforme conveniencia política.”.
“No es una verdadera participación ciudadana, los GAD la utilizan solo para justificar”.
“Existencia en un gran porcentaje de falta de voluntad política de autoridades y funcionarios públicos”.
“Existe dificultad debido a la falta de empoderamiento, y motivación de la ciudadanía resultado de ello es que los ciudadanos no cuentan con una participación efectiva dentro de la gestión pública generándose desconfianza y falta de credibilidad por parte de la ciudadanía frente a los GAD de la Provincia”.
“Poco interés de la población o de las organizaciones por participar o desconocimiento de la existencia de estos mecanismos”.
“Insuficientes esfuerzos por parte de los GAD para promover el ejercicio de los mecanismos y capacitación al respecto. Falta de información sobre los proyectos, acciones o decisiones a discutir por parte del GAD hacia los ciudadanos.”
“Las convocatorias muchas veces, para los procesos de participación, son cerradas y no se enteran muchas personas de algunos procesos. Los GAD ponen trabas para no cumplir con el mandato de participación”.
“Déficit en la convocatoria. Manejo político partidista”.
“Impedimento de participación de la mayoría de la población, al creer que pierden el tiempo al tratar de hacer conocer su opinión”.

Fuente: Elaboración de los autores.

Ante ello, se plantean varias recomendaciones para el mejoramiento de la participación ciudadana. Entre ellas se menciona que desde los GAD se debe fomentar la participación, desarrollando mayores espacios de socialización, y cumplimiento de las obras sin injerencias políticas. Al mismo tiempo, se señala que es fundamental el empoderar a la sociedad para que se sienta involucrada en el proceso y se alcance una participación real sin cooptaciones financieras o políticas. A continuación, se presentan varias opiniones:

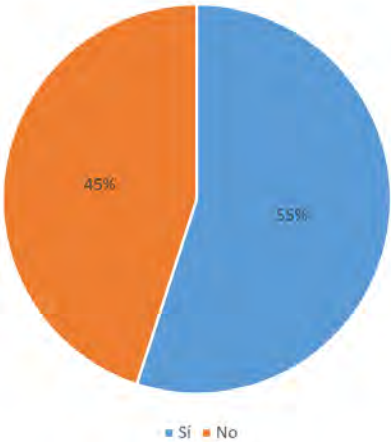
Tabla 3. Recomendaciones para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana

“Que se incentive la participación por parte de los GAD dar facilidades para ello”.
“Se generen más espacios de socialización de cuáles son los mecanismos de participación”.
“No toda la ciudadanía conoce los mecanismos de participación ciudadana, los mismos deben ser socializados de mejor forma para que exista una mayor participación ciudadana y eso se traducirá en legitimidad de las autoridades”.
“Que se haga un entendido social el que se puede participar, aportar, comprometerse, deliberar por los temas de la comunidad en su gobierno local”.
“No exista intromisión política de las autoridades y sus funcionarios”.
“Empoderar a la ciudadanía para que pueda participar, exigir e inclusive implementar estrategias para la aplicabilidad los mecanismos si lo es necesario”.
“Autonomía financiera de los organismos de control para no depender de los evaluados”.
“Mayor asignación de recursos para procesos de participación ciudadana, adecuada implementación de la normativa a nivel local, con procesos participativos”.
“Involucrar líderes barriales”.
“Que los proyectos planteados se realicen sin tintes políticos”.

Fuente: Elaboración de los autores.

Ahora, se presentan los principales resultados de la segunda parte, que es conocer si en época de pandemia se considera que han existido cambios en el uso de los mecanismos de participación ciudadana por parte de los GAD. De los participantes, se estima que el 55% considera que sí hubo cambios y el 45% considera que no.

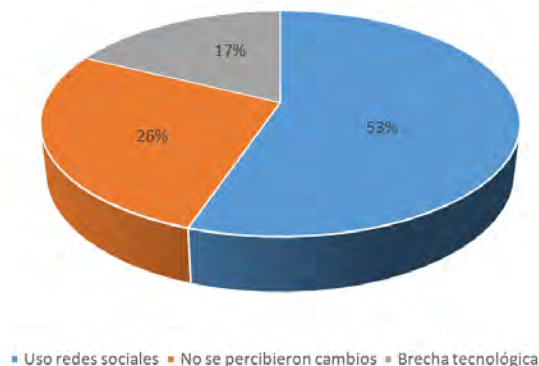
Figura 4. Cambios en el uso de los mecanismos de participación ciudadana



Fuente: Elaboración de los autores.

En lo que se refiere a los principales cambios que percibieron en el uso de los mecanismos de participación directa a partir de la Covid 19, hay diversidad de respuestas, aunque la mayoría se congrega en tres grupos: el 53% que se refiere al uso de redes sociales, a tener reuniones virtuales, en general al uso de herramientas digitales. Un 26% sin embargo, indica que no percibieron ningún cambio, debido a un desconocimiento o porque no se comunicaron a partir de la pandemia. Otro grupo 17% señala que se hizo notoria la brecha tecnológica existente.

Figura 5. Principales cambios en el uso de los mecanismos de participación ciudadana a partir de la Covid 19



Fuente: Elaboración de los autores.

Respecto a los principales desafíos que hay, en contexto de pandemia, en el uso de mecanismos de participación directa en los GAD, casi el 50% de las opiniones considera que el gran desafío está alrededor de las TIC, dado que por una parte manifiestan que no en todos los sectores (sobre todo rurales) hay capacidad instalada, conectividad, ni que tampoco todas las personas tienen acceso y/o conocimientos adecuados. Así que se demanda capacitación, información, motivación, ofrecer facilidades para reducir las brechas de acceso a la tecnología con el fin de que la ciudadanía pueda participar activamente en los distintos mecanismos que existen.

Por otra parte, existe la preocupación de la paulatina presencialidad y todavía el miedo a movilizarse, contagiarse, frente al deseo de participar de manera directa y compartir acerca de las necesidades y problemas que están viviendo; por lo cual sugieren la aplicación de medidas de bioseguridad en los procesos de participación para evitar contagios; considerar la movilidad necesaria.

Existen opiniones respecto a que hay que implementar y ejecutar mecanismos de participación con la utilización de herramientas tecnológicas. En ese sentido que debe existir una revisión de los mismos para poder modificarlos en función de la virtualidad, así también cambiar los esquemas de convocatorias, los talleres y las consultas para motivar a que la gente participe.

A nivel de territorio consideran que hay que realizar un diagnóstico post pandemia con el fin de reactivar las parroquias y atender las necesidades propias surgidas por esta crisis.

Independientemente de la pandemia debe ser preocupación permanente informar sobre los mecanismos de participación y la forma cómo la población puede utilizarlos; hacer énfasis especial en la gente que no tiene acceso a redes sociales. Cuando la gente no conoce no puede participar activamente y se corre el peligro de que las autoridades tomen las decisiones sin considerar las necesidades propias de cada territorio; incluso por ello no surgen propuestas de solución y se centran en quejas.

Adicionalmente, se solicitó que las personas comportan una experiencia concreta en el uso de los mecanismos de participación directa y sus dificultades o ventajas con los gobiernos locales. A continuación, algunos de los testimonios:

Tabla 4. Experiencias concretas en el uso de mecanismos de participación directa: ventajas, dificultades.

“Canastas de alimentos unen productores con consumidores”.
“Participación telemática por parte de la ciudadanía”.
“Procesos fallidos declarados desiertos, por incumplimiento de tiempos establecidos, y en otros casos escasa o nula coordinación y participación”.
“En pandemia, en realidad no se han observado utilización de mecanismos de participación, excepto por el uso de redes sociales que permiten receptar las inquietudes y reclamos de las personas”.
“Reuniones constantes con las autoridades locales, articulando acciones en beneficio de la ciudadanía. Ventaja, mejoramos la seguridad ciudadana de la población. Desventaja, cuando algunos GAD realizan su trabajo con tintes políticos”.
“Funcionamiento de los consejos consultivos de los grupos de atención prioritaria en cada cantón, que son parte del consejo y sistema local de protección de derechos”.
“Cuando se alerta por el chat de seguridad a la policía de que existen personas ajenas merodeando el conjunto habitacional donde vivo, a lo cual la policía acude al llamado”
Caso DMQ: “Las ventajas, de manera general, son la inclusión e involucramiento de actores no gubernamentales en los asuntos públicos y la diversidad de la sociedad civil y academia en las instancias de participación. Además, existe un respaldo para el GAD sobre la consulta a la ciudadanía respecto de los temas que se abren a discusión abierta. Por otro lado, una de las desventajas menos discutidas es la legitimidad de la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil frente a la totalidad de la ciudadanía, lo cual podría incurrir en un riesgo de conflicto de intereses”.
“Destaco el desarrollo de espacios/acciones/iniciativas de participación ciudadana en gobiernos locales, más allá de los mecanismos formalmente establecidos, como la construcción participativa de instrumentos de planificación (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Programas de Desarrollo Territorial) e instrumentos normativos (reuniones y plenos abiertos de consejos locales, ordenanzas)”.
“Como dificultades serían los múltiples requerimientos solicitados basados en la bioseguridad para la preparación de procesos de participación ciudadana”.

Fuente: Elaboración de los autores.

Por último, se requirió recomendaciones para el uso efectivo de los mecanismos de participación directa con los gobiernos locales; aunque existen una variedad de recomendaciones que dan los informantes sobre el uso efectivo de los mecanismos de participación directa con los gobiernos locales a continuación se consignan algunas de las más representativas.

Tabla 6. Recomendaciones para el uso efectivo de los mecanismos de participación ciudadana

“Dar mayor apertura y facilidades para que los ciudadanos se involucren en estos mecanismos de participación”.
“Innovación y voluntad política”.
“Se los focalice para dar atenciones prioritarias a los más afectados”.
“Uso de redes sociales con reglas claras de aplicación e implementación”.
“Los GAD deben generar confianza en el ciudadano para aplicar efectivamente los mecanismos”.
“Generar cambios en los requisitos y reglamentos para participar en forma directa con el GAD”.
“Construir tejido social con capacidad para el diálogo propositivo, en el marco de la participación ciudadana”.
“Mayor empoderamiento de la gente a participar en estos procesos”.
“Las instituciones, medios de comunicación, ONG, organizaciones sociales, entre otros, deben promover la participación”.
“Toca repensar formas, metodologías y construir participación desde la realidad actual”.

Fuente: Elaboración de los autores.

CONCLUSIONES

Mejorar la democracia y por ende la gobernanza requiere la construcción de un espacio público donde tengan cabida la opinión de una pluralidad de actores. Sin embargo, en el contexto de la pandemia provocada por la Covid 19 que ha cambiado radicalmente la forma en la que nos relacionamos en los distintos ámbitos en los que nos desenvolvemos, así como las dinámicas de participación en las diversas esferas, es imperioso repensarla. Es el momento para encontrar nuevas formas de vincular a la sociedad con el Estado.

Esta relación entendida como una práctica territorial ahora debe llevarse a cabo en la virtualidad; de ahí que el fortalecimiento de las tecnologías como herramientas de participación, acortar la brecha digital, capacitar a funcionarios públicos y ciudadanía en su manejo y repensar los mecanismos de participación a la no presencialidad son algunos de los retos más relevantes en el actual escenario.

Adicionalmente encontrar alternativas multicanal para la participación ciudadana, considerando las limitaciones sobre las capacidades tecnológicas de la ciudadanía,

el acceso al internet y demás relacionados con la brecha digital. Para esto hay que trabajar en identificar metodologías adecuadas para la participación ciudadana que aborden la diversidad étnica, geográfica, étnica de la población.

No obstante, es necesario recordar que existen desafíos previos a la pandemia en esta relación, sobre todo en lo que se refiere a contar con instancias y formas de representación y de participación abiertas, plurales, democráticas y transparentes. Que no ha existido un proceso sostenido de educación masiva a la población ecuatoriana para que conozca cuáles son sus derechos de participación y cómo poder usarlos de manera adecuada

Por otra parte, tampoco se puede omitir que en el Ecuador hay una limitada capacidad instalada en los sectores rurales y que no siempre los gobiernos autónomos descentralizados cuentan con la capacidad para asumir sus competencias y trabajar de forma ordenada y articulada con el gobierno central y poder lograr superar la tensión local-nacional

Otro aspecto que se desprende de esta investigación es que debe existir la voluntad política de implementar los mecanismos establecidos por la ley en cuanto a participación ciudadana y adecuarlos a herramientas tecnológicas existentes para que la ciudadanía tenga una participación directa en esta época de pandemia.

Que hay que invertir en promover, capacitar e innovar en la participación ciudadana, bajo un enfoque de diálogo inclusivo y abierto. Para esto es necesario informar, difundir, publicitar y poner a disposición canales de interacción ciudadana que permitan una participación ciudadana más informada y activa. Al mismo tiempo, fortalecer las capacidades de los servidores públicos para que se comuniquen con la ciudadanía forjando dinámicas claras de gobierno abierto, ágil y eficiente, como en trámites en línea y atención ciudadana.

De esta manera se podrá ir hacia una auténtica gobernanza participativa, incorporando a la ciudadanía a la toma de decisiones en todo el ciclo de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos para lograr un verdadero desarrollo local integral.

Por último, a manera de recomendaciones se plantea:

1. reducción de brechas de la digitalización,
2. capacitación hacia la ciudadanía para una participación informada,
3. desarrollar metodologías adecuadas que aborden la diversidad de la población,
4. incorporar a los distintos actores del sector público, privado, academia y sociedad civil y
5. adecuar los mecanismos establecidos por la ley a una nueva realidad post-Covid 19 para que la sociedad tenga una participación directa y real.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2021). *Evaluación impacto macroeconómico de la Covid-19 en la economía ecuatoriana: período marzo - diciembre 2020*. Quito: BCE.

- Cunill, N. (2004). *Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales: propuesta de un marco analítico*. En Ziccardi, A. (coord.), Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local (pp. 57-75). México: Universidad Autónoma de México.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2020). El virus es un pedagogo que nos intenta decir algo, el problema es saber si vamos a escucharlo. *Newsletter Ethics*. Sección Entrevistas 9. Junio. <https://ethic.es/entrevistas/boaventura-de-sousa-santos-coronavirus/>
- Flor, E. y Rivera, J. (2019). Mecanismos de participación directa para fortalecer los gobiernos locales: lecciones desde Ecuador. *European Public & Social Innovation Review*, 4 (2): 61-71.
- Hernández, F. y Rivera, J. (2016). Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana - Entrevista con Joan Subirats. *Mundos Plurales* 3(2): 101-113.
- Izquierdo, A., Keefer, P., Blackman, A., Busso, M., Cavallo, E., Elacqua, G., Ibañez, A., Messina, J., Moreira, M., Scartascini, C., Schady, N., Serebrisky, T. (2020). *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Rivera, J. y Flor, E. (2020). Hacia una equidad salarial: reflexiones desde la experiencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *European Public & Social Innovation Review*, 5 (2): 75-86.
- Rivera, J. (2019). Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica - Entrevista a André-Noël Roth. *Estudios de la Gestión* 5: 223-229.
- Van Meter, D y Van Horn, C. (1993). *El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual*. En Aguilar, R. (coord.), La implementación de las políticas (pp. 97-146). México: Editorial Porrúa.
- Ziccardi, A. (2004). *Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local*. En Ziccardi, A. (coord.), Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local (pp. 9-19). México: Universidad Autónoma de México.