



Ejercicio pleno de los mecanismos de participación ciudadana en tiempos de COVID-19 en la provincia de Manabí

Simón Bolívar Flores de Valgas Cedeño
Universidad San Gregorio de Portoviejo

María Belén Anchundia Mieles
Universidad San Gregorio de Portoviejo

Resumen

La presente de investigación tiene como propósito dar a conocer los mecanismos de participación que contempla la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, así como su aplicación y viabilidad durante la pandemia COVID 19. El estudio de este fenómeno ofrece bases para proponer acciones como: acceso a la información pública tanto física y virtual, desarrollando una actuación política de territorio en sus diferentes modalidades, incluyendo la participación social tanto pública, privada, individual, y colectiva permitan el ejercicio pleno del derecho a la participación ciudadana por parte de los gobiernos autónomos descentralizados en Manabí. En la ejecución de este estudio se utilizaron los métodos de investigación deductivo, inductivo y descriptivo. En la recopilación de información y revisión bibliográfica se analizaron datos referentes al tema. La encuesta aplicada a la ciudadanía integrada por funcionarios públicos y la sociedad civil, aportó resultados que permitieron establecer el grado de conocimiento y aplicación de los mecanismos de la participación ciudadana que se aplican en Manabí como las veedurías, la silla vacía, asambleas cantonales, desarrolladas por actores sociales que son los líderes cantonales, de esta manera se podría lograr que los gobernantes cumplan con las obras que han propuesto.

Palabras clave: participación ciudadana; mecanismos de participación; gobiernos autónomos descentralizados; Pandemia COVID – 19

Full exercise of citizen participation mechanisms in times of COVID-19 in the province of Manabí

Abstract

The purpose of this research work is to present the participation mechanisms contemplated in the Organic Law of Citizen Participation, as well as its application and viability during the COVID 19 pandemic. The study of this phenomenon will give us the basis to propose actions such as: access to public information both physical and virtual, developing a political action of the territory in its different modalities, including social participation both public, private, individual, and collective that allow the full exercise of the right to citizen participation by the autonomous governments decentralized in Manabí. In the execution of this study deductive, inductive and descriptive research methods were used. In the collection of information and bibliographic review, data on the subject were analyzed. The survey applied to citizens, made up of public officials and civil society, contributed to obtaining the results that allowed establishing the degree of knowledge and application of the mechanisms of citizen participation that are applied in Manabí, such as the *veedurías*, the empty chair, cantonal assemblies, developed by social actors who are cantonal leaders, in this way it could be achieved that the rulers comply with the works they have proposed.

Keywords: citizen participation; participation mechanisms; decentralized autonomous governments; COVID pandemic – 19

Introducción

Ecuador con la Constitución de 2008 se consagró como un Estado constitucional de derechos y justicia que entre los cambios que acogió, asumió un sistema democrático que impulsa la participación ciudadana como una forma de relación socio-estatal, y esa relación socio-estatal es impulsada mediante la creación de los mecanismos de participación como las audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, las *veedurías*, los observatorios y los

consejos consultivos, la consulta previa, rendición de cuentas y el libre acceso a la información pública.

Por ello, en este documento se expone la importancia que tiene la participación ciudadana y sus mecanismos en la sociedad ecuatoriana detallando las normas que le otorgan legalidad a este derecho. Es que la participación ciudadana es esencialmente un derecho de todos los ciudadanos que con los mecanismos formales que fomenta el Estado, pueden colaborar en la toma de decisión, ejecución y seguimiento de los asuntos de interés público.

Así la pregunta que guía la investigación se dirige a precisar ¿De qué manera se han aplicado los mecanismos de participación que contempla la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el Ecuador durante la pandemia COVID-19?

Metodología

En la ejecución de este estudio de tipo descriptivo se utilizó un enfoque mixto que combinó el análisis documental-bibliográfico con el análisis de los resultados de la encuesta aplicada a la ciudadanía integrada por funcionarios públicos y la sociedad civil, lo cual permitió establecer el grado de conocimiento y aplicación de los mecanismos de la participación ciudadana que se implementan en la provincia de Manabí-Ecuador, como son las veedurías, la silla vacía, asambleas cantonales que se desarrollan con los actores sociales que son los líderes cantonales. Conviene destacar que para cumplir con la encuesta se realizó una muestra de la población manabita siendo consultadas cincuenta y una personas por vía telemática por medio de un formulario web.

De manera que, se ha examinado las actuaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Manabí durante la pandemia COVID-19, para conocer si con la crisis sanitaria se logró plantear soluciones a los problemas o necesidades que requerían ser atendidos para el bienestar de la sociedad.

Análisis de la información

1. Participación Ciudadana

El mundo y en concreto América Latina durante las últimas décadas del siglo XX confrontó novedosos acontecimientos, por ejemplo, la expansión de la democracia como opción de gobierno a escala mundial.

Esta situación no sólo se configuró como una serie de condiciones que obligaron a repensar los espacios e instituciones básicas para la ordenación política-administrativa de los Estados, además se generó un conjunto de condiciones sociales que impulsaron la construcción de nuevas formas asociativas y de solidaridad social autónomas que exigieron la apertura de los espacios públicos. (Vallespín & Giddens, 2000, citado por Espinosa, 2008, p.1).

Incluso desde ese momento tomo importancia la participación ciudadana en la consolidación de las democracias representativas. La consolidación de esta forma de gobierno no dependió sólo del ejercicio libre de los derechos políticos de los ciudadanos, sino de su participación constante en los disímiles ámbitos y etapas del quehacer público.

Cunnill (citado por Guillen et al., 2009) señala que “la participación ciudadana es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (p.1). Para los autores el término de participación es usado para explicar la incidencia de las personas y grupos sociales en las distintas etapas donde se atienden asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y en las acciones que relacionan al Estado y ciudadanos para el progreso de la comunidad.

Por otra parte, Córdova & Ávila (2017) indican que básicamente “El término participación ciudadana ha venido empleándose para designar una gran cantidad de formas de involucramiento político de los ciudadanos en asuntos públicos”. (p.148), y es que la ciudadanía es la fuente más importante para exponer las verdaderas necesidades sociales. Como manifiesta Álvarez (2014) “La participación ciudadana, como uno de los elementos constitutivos

de la vida democrática, supone la activa inclusión de las diversas expresiones ciudadanas en la vida pública”. (p.3).

Por ello, los Estados deben desarrollar un sistema democrático competente con una adecuada gobernabilidad, donde los ciudadanos puedan participar en la democracia de su país, por ejemplo, en el establecimiento de mecanismos formales de participación ciudadana que permitan la continua participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público tratados por las autoridades locales.

Los ciudadanos existen en cuanto se autodeterminan, en otros términos, cuando tienen identidad, deciden y actúan en función de sus intereses. (Ortiz, 2004, pp.42-43). Esto es para el autor una cualidad fundamental del ciudadano en cuanto titular de poder, o sea, en cuanto el sujeto que debe involucrarse en la toma de decisiones.

La ciudadanía moderna alude a la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, de representación de interés y demandas, en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos. (Calderón & Hopenhaym, 1996 citado por Castro, 2014, p.40).

Por lo que, sea a manera individual o colectiva se pueden obtener ciudadanos que participen y hagan uso de mecanismos de participación ciudadana como forma de inclusión dentro de los procesos deliberativos y decisionales. Ahora bien, entre los regímenes políticos existentes, para Álvarez (2014) “la democracia es el único régimen que garantiza las libertades políticas y civiles y el derecho a participar, lo cual convierte al régimen democrático en un valor en sí mismo, pues persigue la mejora sostenible de las condiciones de vida de la sociedad”. (p.1).

Claramente una correcta relación socio-estatal permite que muchas de las decisiones no se tornen erróneas, y que el desarrollo del bien común, la construcción y fortalecimiento de una democracia real sea posible. Por tanto, los regímenes democráticos deben impulsar constantemente la práctica de herramientas que consientan una interacción y comunicación entre el Estado y la ciudadanía, para poder cumplir con las expectativas de la sociedad y

poder progresar, para ilustrar, como señala López (2020) “esto generará que los servicios públicos sean de calidad, obteniendo un diálogo directo entre los representantes de gobierno y los actores participativos”. (p.1).

De manera que, el hombre es parte imprescindible de un sistema de democracia participativa, o sea, parte activa de la planificación, gestión y toma de decisiones en un Estado democrático y participativo.

Notablemente los ciudadanos no solo pueden participar en la democracia de un país a través del voto, pues también pueden hacerlo mediante los distintos métodos de participación ciudadana que se encuentran determinados en las legislaciones de los países, mismos que impulsan a los actores para que desarrollen su participación en las decisiones de la administración pública.

Están los derechos de participación que países como Ecuador consagran en su norma suprema. La Constitución de la República del Ecuador de 2008, en adelante CRE, en su artículo 1 detalla que “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”

Esta Constitución calificada como garantista, o sea que alude a la existencia de un ordenamiento donde se declaran toda clase de derechos y se establecen instituciones y normas para protegerlos de las acciones y de las omisiones del poder estatal. En relación con la participación ciudadana, los ciudadanos tienen derecho además de participar en los asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados y fiscalizar los actos del poder público, aquello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la CRE.

Asimismo, estos podrán participar protagónicamente 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, esto en concordancia con el artículo 95 de la CRE.

Cabe señalar que la participación está orientada por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, teniendo presente que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Según, el artículo 100 de la CRE todos los niveles de gobierno conformarán instancias de participación integradas por las 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. De manera que, 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.

Así, para el ejercicio de esta participación se ordenarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

2. Mecanismos de Participación Ciudadana

Claramente, en las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales - participación política, sino representa además “una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad” (Pérez, citado por Guillen et al., 2009, p.180).

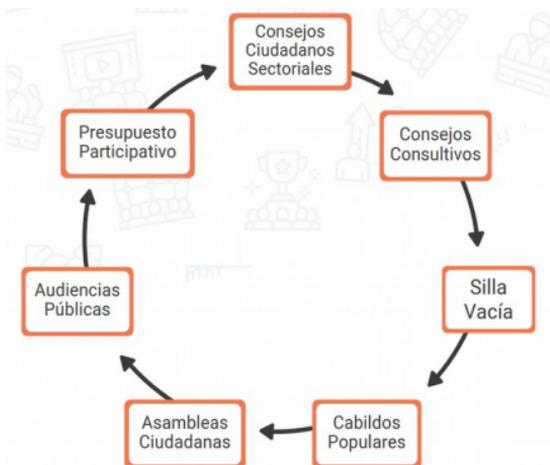
Los mecanismos de participación ciudadana ya mencionados, se encuentran en los artículos 72 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en adelante LOPC, norma que tiene como finalidad propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación, además de incitar el conjunto de dinámicas de, participación y control social

que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular.

Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno. Y, estos se activan para la “elaboración de planes y políticas locales y sectoriales, definir agendas de desarrollo, mejorar la inversión pública, elaborar presupuestos, establecer rendición de cuentas, responder al control social, generar procesos de comunicación entre Estado- sociedad y promover la formación ciudadana”. (Álvarez, 2014, p.4).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) divide los mecanismos en aquellos de participación ciudadana y los de control social, como se puede observar en las siguientes gráficas:

Mecanismos de participación ciudadana



Mecanismos de Control Social



En concreto, los mecanismos de participación ciudadana son herramientas o medios que permiten impulsar el desarrollo de la ciudadanía en la toma de decisiones, estos buscan una participación real y efectiva, asimismo una estrecha relación entre la ciudadanía y las autoridades para la creación, el seguimiento de los funcionarios, sus políticas públicas y las acciones gubernamentales, permitiendo así la materialización de los derechos de participación reconocidos, por ejemplo, en la norma suprema y demás normas de los Estados.

Entre los mecanismos de participación ciudadana determinados la LOPC, están las **audiencias públicas**, las cuales son accionadas o habilitadas por las autoridades, esto puede surgir por su propia iniciativa o porque la ciudadanía lo solicita con la finalidad de dialogar las necesidades y peticiones ciudadanas y asimismo las acciones o decisiones tomadas por el gobierno.

Luego, los **cabildos populares** que permiten la ejecución de sesiones públicas con acceso para toda la ciudadanía, es una instancia de participación

cantonal y su propósito consiste en tratar cuestiones conexas a la gestión municipal. Por consiguiente, la **silla vacía** donde las sesiones de los GAD serán públicas permitiendo que uno o distintos representantes de la ciudadanía ocupe la “silla vacía” con el fin de debatir y participar en la toma de decisiones.

Por otro lado, las **veedurías**, las cuales orientan el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, esto acorde al artículo 78 de la LOPC.

También, los **observatorios** que, con el fin de impulsar, monitorear o evaluar el cumplimiento de las políticas públicas elaboran diagnósticos o informen a través de grupos u organizaciones ciudadanas.

Por último, los **consejos consultivos** donde su función es únicamente de consulta, dado que este mecanismo es de asesoramiento y está conformado por la ciudadanía e incluso por organizaciones civiles que se forman en espacios de consulta.

Ante lo descrito es pertinente señalar que aunque ciertos mecanismos de participación tengan tiempo de existencia estos no suelen tener mucha relevancia, pues como indica Castro (2014):

“Desde un enfoque histórico, a partir del período hispánico, el Cabildo de la ciudad de Quito, instituido en 1534, es la institución político-administrativa más antigua en el Ecuador. Generalmente, la elección, el nombramiento o la compra de cargos públicos permitían a las élites quiteñas formar parte de este órgano político local”. (p.1).

Sin embargo, ciertos funcionarios externos al Cabildo tenían la posibilidad de participar, en las discusiones y decisiones que se trataban en esta institución, pero con el tiempo, la influencia de las posiciones ciudadanas ganó terreno en la toma de decisiones en el Cabildo.

Indica Vladimir (citado por Castro, 2014) que en 1592 cuando el procurador del Cabildo consideró la ilegalidad del impuesto de las Alcabalas, el Cabildo de Quito le acompañó en esta consigna y se inició un problema que ocasionó muchas muertes de quiteños y demás, pero “luego de la Revolución de las Alcabalas los barrios quiteños se levantaron en 1765 y el 16 de agosto de 1809, en la Sala Capitular de San Agustín, un grupo de quiteños proclamó la independencia de Quito”. (pp.1-2)

Hechas las consideraciones anteriores, es claro que la actuación en el Cabildo de funcionarios externos al mismo enuncia que la participación de dichos agentes en los debates y la toma de decisiones en los gobiernos locales no es un tema nuevo, y la influencia de la ciudadana en las decisiones de los gobiernos locales, se infiere que la voluntad de participación en lo público nace como una expresión espontánea que hace la ciudadanía con el propósito de exigir sus derechos.

Ahora bien, para Castro (2014) “El surgimiento de nuevos artificios participativos evidencia los problemas de representatividad política en un Estado políticamente debilitado”. (p.103). Dentro de ese marco, tanto los sectores sociales como las comunidades indígenas, entre otros, lograron posicionarse como actores dentro del escenario político nacional, exponiéndose así a sus intereses y necesidades.

Por lo que, para el autor es la falta de representatividad de los partidos políticos tradicionales lo que causó que la ciudadanía se organice y exija espacios públicos para participar en las decisiones políticas. Por esa razón, se enuncia que las distintas exigencias ciudadanas fueron la principal causa para la inclusión de mecanismos participativos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Es la participación indudablemente uno de los elementos constitutivos de la vida democrática. Una democracia plena, supone una activa participación de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública, la existencia de organizaciones sociales autónomas y el fortalecimiento del tejido social.

Por ello, el fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la participación ciudadana, debe ser una finalidad constante del Plan Nacional de Desarrollo de la nación y un derecho ampliamente desarrollado en la CRE.

Como su avance más importante en materia de participación, la Constitución funda la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en adelante CPCCS, como una entidad autónoma, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, en la cual su principal meta es promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, y designar procesos de designación de las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la Ley. (Página oficial del CPCCS).

De esta manera, acorde con el mandato ciudadano y constitucional, la premisa que guía el trabajo del CPCCS es impulsar el empoderamiento ciudadano, la inclusión y la intervención activa de todos y todas.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se ha consolidado como un espacio colectivo de aporte y trabajo para hacer realidad el país donde todos y todas sean parte activa de la planificación, gestión y toma de decisiones en el anhelado Estado democrático y participativo. Con la ciudadanía se logran abrir caminos para la construcción del Buen Vivir para todos y todas.

3. Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

En concreto, Ecuador reconoce el rol protagónico de la ciudadanía en forma individual y colectiva a través del ejercicio del derecho a la participación en todo el ciclo de la política pública: planificación, presupuestación, ejecución y evaluación; y en todos los niveles y sectores de gobierno: gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial, estableciendo que el régimen político del país tiende a modificarse desde la democracia representativa hacia la democracia participativa. (Buendía, 2011, p.117).

Entonces, es preciso indicar que la Constitución con el reconocimiento de la participación ciudadana desarrolla un marco de organización, competencias y recursos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en adelante GAD, que son instituciones que conforman la organización territorial del Estado y que están regulados por esta Carta Magna desde el artículo 238 hasta el 241.

En este punto, es preciso mencionar que para llegar a la Constitución de 2008 que incorpora elementos de cambio trascendentes e innovativos al sistema político de Ecuador, el país enfrentó sinnúmeros de procesos de reforma constitucional, desde 1830 hasta la actualidad, la República del Ecuador ha tenido 20 constituciones, la última fue publicada un 28 de septiembre del 2008 en Montecristi. Para ilustrar, se detallará ciertos puntos de estos procesos:

- **Constitución de 1830:** constituido el Ecuador como Estado independiente se conservaron a las parroquias, como uno de los niveles inferiores de organización territorial.

- **Constitución de 1835:** estableció que en cada parroquia existiría una asamblea parroquial cada cuatro años, la

- **Constitución de 1945:** creó la figura de Consejo Parroquial y le asigna como competencias: atender al mejoramiento de los servicios públicos de la parroquia; procurar la realización de las obras públicas parroquiales; invertir las rentas parroquiales en la forma que la ley determine; trabajar por la cultura popular, entre otras.

- **Constitución de 1967:** reconoció las tan ansiadas autonomías administrativas y, en ese proceso, las juntas parroquiales se convierten en entes vigilantes de los servicios públicos.

- **Constitución de 1998:** incorporó en el régimen seccional autónomo a las Juntas Parroquiales Rurales, cambios que tienen una significación profunda en el proceso de descentralización, al otorgar a las juntas

parroquiales rurales una condición jurídica similar a la que tienen los municipios y consejos provinciales.

Estableció que los miembros de las juntas parroquiales rurales sean elegidos y formen parte de la democracia representativa, con lo cual los representantes de este nivel recobran el derecho a intervenir, influir y controlar la toma de decisiones relacionadas con los asuntos de su parroquia y de su comunidad.

Este mandato constitucional, fue complementado con la aprobación de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y su respectivo Reglamento, con lo cual se dio inicio a una nueva instancia de gobierno seccional, nombrada por elección popular y dotada de ciertas atribuciones y competencias. No obstante, a pesar de la norma constitucional, las Juntas Parroquiales no recibieron los recursos económicos que se determinaron en esta Constitución.

Mención aparte merece la Constitución de la República 2008, misma que establece entre los deberes primordiales del Estado el promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Para Batallas (2013) la Constitución “plantea un proceso nuevo y efectivo de descentralización, basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos y de la transferencia complementaria de otras competencias por parte del Estado central hacia los distintos gobiernos autónomos descentralizados”. (p.6).

El artículo 238 de la CRE declara que “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”. Forman GAD las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

El artículo 239 de la CRE determina que “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”. También, los GAD son regulados por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, en adelante COOTAD aprobado el 20 de octubre de 2010.

El código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de GAD y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial, esto acorde al artículo 1 del COOTAD.

Entre sus metas está la promoción desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población; la definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre las distintas formas de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública, aquello conforme al artículo 2 del COOTAD.

El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los GAD se regirán por los principios de unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiaridad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo.

Ahora bien, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los GAD de conformidad con el artículo 4 del COOTAD los siguientes:

- a) El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;*
- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;*
- c) El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;*
- d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de medio ambiente sostenible y sustentable;*
- e) La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;*
- f) La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;*
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir;*
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes; e,*
- i) Los demás establecidos en la Constitución y la ley.*

Evidentemente la Constitución determina las competencias exclusivas asignadas a los GAD según sus niveles de gobierno, y el COOTAD desarrolla las competencias exclusivas delimitando específicamente las facultades que se atribuyen a cada nivel. Buendía (2011) manifiesta que “La participación de la ciudadanía reviste enorme importancia pues se trata de un

proceso político que podría reconfigurar el carácter del régimen político ecuatoriano y que no está exento de riesgos y conflictos”. (p.119) Además, aquella compone una base para que los GAD se consoliden y puedan obtener el desarrollo institucional y social preciso para asumir nuevas competencias.

Los GAD deben siempre tener presente la elaboración de los sistemas locales de participación ciudadana que encaminen la energía ciudadana en una lógica colaborativa y no confrontativa, teniendo en cuenta la predisposición de las autoridades para compartir con la ciudadanía el proceso de gobierno local en los niveles en los que se defina a través del propio sistema de participación local.

Conviene subrayar que la descentralización promueve la eficiencia, de equidad, de transparencia, de un mejor vivir para todos, pero cuando estos ideales no se cumplen por usar mal esta forma de gobierno, permitiendo que predominen intereses políticos de unos cuantos, sobre el interés general de todo un país, será allí cuando será notable la no existencia del anhelado Estado democrático y participativo.

4. Pandemia COVID – 19

Hechas las consideraciones anteriores nos centraremos en la pandemia de COVID – 19 para así lograr determinar la actuación de los mecanismos de participación ciudadana en los GAD de Manabí, durante la crisis sanitaria mencionada.

Ahora bien, en el mes de diciembre de 2019 una cantidad considerable de casos de una neumonía peligrosa se inició en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en China. Los primeros estudios epidemiológicos indicaron que la enfermedad se expandía rápidamente. Los casos se extendieron rápidamente y en algunas regiones de China durante los meses de enero y febrero de 2020, pero la enfermedad, ahora conocida como COVID-19 se continuó propagando a otros países asiáticos y luego a otros continentes.

En el mes de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la ocurrencia de la pandemia de COVID-19, exhortando a todos los países a tomar medidas y aunar esfuerzos de control en lo que parece ser la mayor emergencia en la salud pública mundial de los tiempos modernos. (Díaz & Toro, 2020, p.184).

La pandemia de la COVID-19 ha golpeado fuertemente al Ecuador, no solo en lo sanitario, sino en lo social, lo económico y lo político. El 29 de febrero de 2020 se confirmó el primer caso de coronavirus. El 13 de marzo de 2020 se activó el COE Nacional para la coordinación de la emergencia. Mediante Acuerdo Ministerial No 00126-2020 emitido el 11 de marzo de 2020 por la Ministra de Salud, se declara el Estado de Emergencia Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud.

Solo a título ilustrativo es menester señalar que el Ecuador no ha tenido una política pública sólida de vigilancia y control epidemiológico y, en esta crisis, no contó con capacidad de respuesta temprana ni suficiente. Desde mediados de marzo hasta inicios de mayo, varias provincias del país Guayas y Santa Elena principalmente enfrentaron un desproporcionado incremento de personas fallecidas diarias, con dolorosas imágenes de personas fallecidas en sus viviendas, en espacios públicos y denuncia de cuerpos desaparecidos, en medio de la deficiente gestión pública de la emergencia sanitaria. (Abad & Hurtado, 2020, p.4).

Para los autores la emergencia sanitaria no generó un cambio para resguardar la salud integral y la situación social y económica de la población, sino que su ejecución se adaptó al guion neoliberal, reduciendo los pocos recursos existentes para la política social, incluidos los de la gestión de la pandemia, pero prevaleciendo el pago de la deuda externa y el desmantelamiento de la institucionalidad.

El Telégrafo, un diario digital de propiedad del Estado ecuatoriano público que los 221 GAD municipales del país tenían una difícil situación financiera a causa de la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19. Esta situación generó que las transferencias mensuales del

Estado hacia los cabildos se disminuyan considerablemente. Por ejemplo, el análisis efectuado por el centro de investigación Grupo FARO a cinco ciudades de mayor transferencia estatal: Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo, basado en datos del Ministerio de Economía.

Según el documento, por ejemplo, la Alcaldía de Guayaquil recibió en marzo de 2020 alrededor de \$ 23,7 millones, cuando en marzo de 2019 recibió \$ 24,8 millones. En el foro virtual “Gestión Pública, desde los GAD, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”, el ministro de Economía Richard Martínez precisó que, aunque con retrasos en las transferencias a causa de la emergencia, se transfirieron cerca de \$700 millones a través del modelo de equidad territorial.

Pero, menciona que la pérdida de recursos que tiene el país incide en una menor asignación presupuestaria hacia los gobiernos locales, y que esto obligaba a que todos entren en zonas de optimización de manera inteligente mediante los principios de eficiencia, transparencia y solidaridad.

Raúl Delgado de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), solicitó que considere la posibilidad de que dicha reducción de presupuestos no impacte mucho a los municipios. Pero, los casos irregulares en los GAD continuaban, por ejemplo, el Municipio de Quito adquirió cinco investigaciones por presuntos actos de corrupción. El último, un informe de Contraloría sobre presuntas irregularidades en un contrato para repavimentación. El GAD de Milagro (Guayas) también registró problemas por denuncias de posibles compras con sobrepuestos de insumos médicos.

Sobre esto Delgado añadió que todos los problemas en que se han metido los municipios es por tomar competencias que no le corresponden. Entonces, durante la pandemia parecen presentarse sinnúmero de irregularidades en los GAD, las cuales deberán ser examinadas para ver el grado de afectación que estas han producido.

Resultados

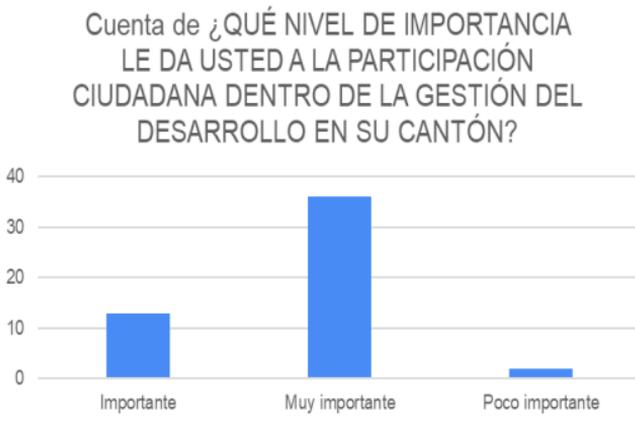
Durante el estado de emergencia decretado, se realizaron varias resoluciones de parte del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE), situación que provocó varias restricciones a los ciudadanos, con lo que se dificultó la participación ciudadana y por ende la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

Gracias a que los procesos de interacción entre los seres humanos se han modificado drásticamente en los últimos años, con la aparición del internet y la incorporación en las relaciones sociales, como parte de esa necesidad de estar conectados permanentemente, se han desarrollado, además, espacios tales como plataformas virtuales y redes digitales, donde el número de usuarios crece rápidamente, ha permitido que la brecha de comunicación sea menos afectada.

El uso de la tecnología permitió la factibilidad para la ejecución de este estudio, realizando encuestas y entrevistas de manera virtual, la ciudadanía domiciliada en diferentes cantones de Manabí pudo responder ciertas inquietudes relacionadas al tema, que nos dieron los resultados que abordaremos a continuación.

De las consultas realizadas, sobre el nivel de importancia de la participación ciudadana dentro de la gestión del desarrollo en su cantón, la mayoría de los ciudadanos respondieron que es muy importante, pero a pesar de preponderancia de la participación ciudadana, pocos son los ciudadanos que la conocen, existiendo un número considerado que no tienen conocimiento.

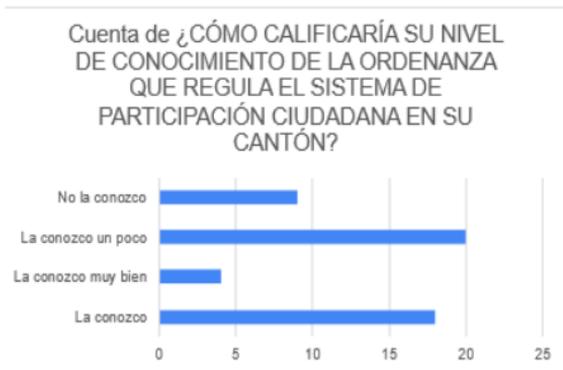
Nivel de importancia de la participación ciudadana dentro de la gestión de desarrollo del Cantón



Fuente: Flores de Valga y Anchundía (2021)

Como existe el desconocimiento, hay un alto porcentaje de personas que nunca han utilizado los mecanismos de participación ciudadana, y el que medianamente se ha utilizado es la asamblea cantonal, mismo que ha sido implementado con mayor frecuencia por el GAD municipal de su cantón.

Nivel de conocimiento la ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana en su cantón



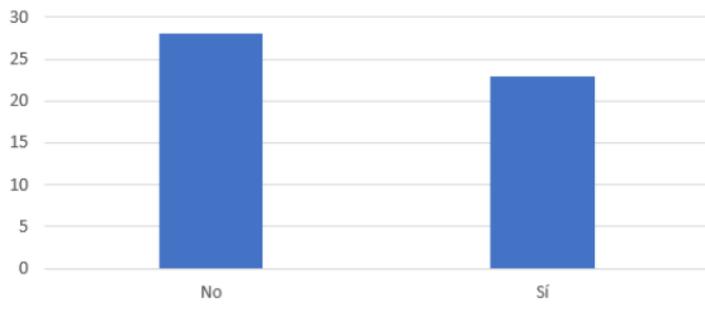
Fuente: Flores de Valga y Anchundía (2021)

Se interpreta de ambas respuestas que existe un nivel alto de desconocimiento, lo que lleva a inferir que hay un considerable porcentaje de personas que nunca se han involucrado con la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que han sido previamente señalados.

Se advierte de los resultados obtenidos en la encuesta que el mecanismo de participación ciudadana que medianamente se ha utilizado es la asamblea cantonal, siendo el que más ha implementado el GAD municipal de su cantón, como se aprecia en los gráficos que aparecen a reglón seguido:

Utilización de los mecanismos de participación ciudadana en su Cantón

Cuenta de ¿HA UTILIZADO ALGUNA VEZ ALGUNO
DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN SU CANTÓN?



Fuente: Flores de Valga y Anchundía (2021)

Mecanismos de participación ciudadana utilizados en su Cantón



Fuente: Flores de Valga y Anchundía (2021)

Mecanismos de participación ciudadana utilizados por el GAD Municipal ha implementado en su Cantón



Fuente: Flores de Valga y Anchundía (2021)

Por los resultados obtenidos se corrobora el mínimo nivel de conocimiento respecto a su forma de acreditación y participación bajo los mecanismos de participación ciudadana.

Apoyándonos en la tecnología, se visitó las páginas oficiales de los GAD en Manabí, donde se verifica que pocos tienen información y han cumplido con el ejercicio pleno de los mecanismos de participación ciudadana, es decir, a pesar de que estas instituciones tienen el deber de subir al sistema la información necesaria para el conocimiento de la ciudadanía, ciertas no lo han hecho de manera continua y clara.

Sin embargo, con la información obtenida se estableció una comparación entre los años 2019 y 2020, lo que nos permite responder a la pregunta

¿Como afecta la pandemia COVID 19 en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en los GAD Manabí en el año 2020?.

A continuación se corrobora la incidencia del COVID 19 en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

Incidencia del COVID 19 en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana

ESPACIO - MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PERIODO 2019
AUDIENCIA PÚBLICA	211
CABILDO POPULAR	0
CONSEJO DE PLANIFICACIÓN LOCA	6
SILLA VACÍA	0
CONSEJOS CONSULTIVOS	1
OTROS	13
TOTAL	231



ESPACIO - MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PERÍODO 2020
AUDIENCIA PÚBLICA	1
CABILDO POPULAR	0
CONSEJO DE PLANIFICACIÓN LOCAL	6
SILLA VACÍA	0
CONSEJOS CONSULTIVOS	0
OTROS	0
TOTAL	7



Fuente: Flores de Valga y Anchundía (2021)

Conforme al cuadro e imagen anterior en el año 2019 se aplicaron varios mecanismos de participación ciudadana, dando un total de 231 instancias de participación, mientras que en el año 2020, solo se aplicaron dos con un total de siete instancias de participación.

Cabe aclarar que esta información fue tomada del informe de rendición de cuentas de los dos periodos analizados que consta en la página de los gobiernos autónomos descentralizados, de las que se pudo acceder, que por

cierto fueron pocos, ya que la mayoría no tienen subida la información en los portales de la institución.

Conclusiones

Consideramos que los resultados permiten estar al tanto del desempeño de los GAD de la provincia de Manabí, en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana y el conocimiento de la población respecto a su implementación y como acceder, por lo que se recomienda que los diferentes instituciones y especial los funcionarios encargados de que se cumplan los mecanismos de participación ciudadana, realicen acciones internas como externas para que la ciudadanía tenga acceso, conforme lo establece la normativa ecuatoriana en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, apoyados de la tecnología que los diferentes niveles de gobiernos manejen páginas con amplia permitiendo al ciudadano estar informado sobre las actuaciones de los servidores públicos en el ámbito de los mecanismos de participación ciudadana.

Así mismo que se desarrolle la herramienta: ordenanza tipo para la implementación del sistema de participación de los gases municipales, metropolitanos y provinciales, pero que no quede solo en un documento, sino en una oportunidad para el cumplimiento verdadero de los mecanismos de participación ciudadana en territorio, buscando la inclusión y la forma de integración de la comunidad con las instituciones públicas, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la aplicación del poder a nivel decisorio y su influencia en el comportamiento político de actores individuales y colectivos democráticos, generados a partir de la misma población conforme a sus necesidades, para la construcción del tan anhelado Buen Vivir para todos.

Referencias bibliográficas

Álava, Y. & Pita, M. (2020). Propuesta de un modelo de gestión participativa ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia de Manabí. Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí

- Manuel Félix López. (ESPAMMFL). Recuperado de: <http://repositorio.espam.edu.ec/bitstream/42000/1283/1/TTAP20D.pdf>
- Álvarez, C. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. Recuperado de: <https://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf>
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. FORO Revista de Derecho, N° 20, UASB-Ecuador. Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Borja, R. (2016). La Participación Ciudadana en el Ecuador. Corporación Participación Ciudadana. Quito – Ecuador. Recuperado de: <https://www.participacionciudadana.org/papers/PC.pdf>
- Buendía, F. (2011). Los gobiernos autónomos descentralizados. La Tendencia - revista de análisis político. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4424/1/RFLACS-O-LT11-18-Buendia.pdf>
- Castro, J. (2014). La silla vacía como mecanismo de participación ciudadana. Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Sede Manabí. Recuperado de: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/11296/La%20silla%20vac%C3%ADa%20como%20mecanismo%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana.pdf?sequence=1>
- Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (CPCCS). Página oficial. Recuperado de: <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/introduccion/>
- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. (CONAGOPARE).

- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010
- Córdova, E. & Ávila, F. (2017). Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública. Universidad de Zulia. Serbiluz. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/310/31053180006.pdf>
- Cuenca, S. (2017). La Participación Ciudadana en el GAD Portoviejo y su incidencia en el desarrollo local. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado de: <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/8173/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-MD-113.pdf>
- Díaz, F. & Toro, A. (2020). SARS-CoV-2/COVID-19: el virus, la enfermedad y la pandemia. Recuperado de: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/05/1096519/covid-19.pdf>
- Editores grupo FARO. (2020). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la crisis del COVID -19. Recuperado de: <https://grupofaro.org/los-gobiernos-autonomos-descentralizados-y-la-crisis-del-covid-19/>
- El Telégrafo. (2020). Lucha contra la corrupción - Covid-19 baja transferencias de los gobiernos municipales. Recuperado de: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/transferencias-gad-covid19>
- Espinosa, M. (2008). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. SciELO. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chone. Página Oficial. Recuperado de: <https://www.chone.gob.ec/?gc=79>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta. Página Oficial. Recuperado de: <https://manta.gob.ec/lotaip/>

- Gobierno de Manabí Desarrollo y Equidad. Página Oficial. Recuperado de: <https://www.manabi.gob.ec/index.php/transparencia-2020/>
- Guillen, A., Saénz, K., Badii, M. & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Recuperado de: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Hurtado, F. & Velasco, M. (2020). La pandemia en Ecuador. Desigualdades, impactos y desafíos. Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-Ildis. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/16860.pdf>
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010.
- López, J. (2020). Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas democráticos. Revista Ciencia Jurídica y Política. Recuperado de: <https://www.lamjol.info/index.php/rcijupo/article/view/11201/13064>
- Ortiz, S. (2004). Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48312.pdf>
- Toala, R. & Vera, B. (2018). Mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los Gobiernos Autónomos descentralizados de los Cantones Bolívar, Tosagua y Pichincha de la Provincia de Manabí. Polo del Conocimiento. Recuperado de: <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/896/pdf>