



Facultad de Derecho

Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Ambiental.

Tema:

Derecho a participar en asuntos de interés público: Mecanismos de participación ciudadana y Participación Electrónica

Tesis para la obtención del Título de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Ambiental.

Presentada por:

Alex Raúl Izquierdo Vera

Tutora:

Dra. Libia Rivas Ordóñez

Quito, Julio, 2023.

RESUMEN

El argumento principal de este trabajo es realizar un estudio sobre los mecanismos de participación ciudadana, enfocado en la participación plena y activa de la ciudadanía y el ejercicio del derecho a participar en asuntos de interés público consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

Se desarrollará un primer capítulo introductorio en el que se realiza un recuento histórico de los derechos políticos en el Ecuador, hoy denominados en nuestra Constitución como derechos de participación, para pasar a conceptualizar el derecho a participar en asuntos de interés público y revisar algunos mecanismos de participación ciudadana contemplados en el Ecuador.

En un segundo capítulo se revisará la legislación referente a procesos a nivel local, así como se expondrá la existencia de procesos similares en gobiernos locales de países como México, Colombia y Chile, de esta manera se busca contextualizar a la participación ciudadana, lo que nos permitirá -en un último capítulo- reconocer el rol de estos procesos de participación y la necesidad de enlazarlos con la e-participación y el uso de las TICs como sus herramientas de ejecución, con la finalidad de proponer lineamientos generales de un nuevo mecanismo de participación al alcance de toda la ciudadanía, aplicable al contexto local y que permita el ejercicio pleno del derecho a participar en asuntos de interés público.

Palabras clave: Mecanismos de participación ciudadana; Tecnologías de información y comunicaciones; interés público; participación ciudadana; Gobiernos Autónomos Descentralizados.

DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

Alex Raúl Izquierdo Vera

C.C. 1724083827

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicada:

A Dios por ser guía en todas mis decisiones y actividades;

A mis padres, por su apoyo y entrega en cada momento de mi vida;

A mis hermanos y sobrinos por ser un incentivo para seguir creciendo personal y profesionalmente;

A Antonella, por su compañía y apoyo incondicional.

ÍNDICE

RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN.....	8
SOBRE EL DERECHO A PARTICIPAR EN ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICOS	10
1.1. Breve recuento histórico de los derechos políticos en el Ecuador	10
1.2. Sobre el derecho a participar en los asuntos de interés público.....	27
1.3. Sobre los mecanismos de participación ciudadana.....	31
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL	34
2.1. Participación ciudadana a nivel local en el ordenamiento jurídico ecuatoriano	34
2.2. Participación ciudadana: una visión panorámica de su aplicación a nivel local.....	41
2.2.1. Ciudad de México	44
2.2.2. Bogotá Distrito Capital.....	46
2.2.3. Santiago de Chile	48
E-PARTICIPACIÓN: TICS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	50
3.1. Participación electrónica.....	50
3.1.1. Portal de gobierno abierto- Urna de cristal (Colombia):.....	53
3.1.2. Montevideo decide (Uruguay):	55
3.1.3. OmaStadi (Helsinki- Finlandia):	56
3.2. Participación electrónica en el Distrito Metropolitano de Quito	58
3.3. E-participación: hacia un nuevo mecanismo de participación ciudadana	65

3.3.1.	Descripción.....	65
3.3.2.	Oportunidad	66
3.3.3.	Objetivos:.....	67
3.3.4.	Actores.....	67
3.3.5.	Procedimiento.....	68
3.3.6.	Ventajas del mecanismo propuesto	69
CONCLUSIONES.....		70
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		72

Derecho a participar en asuntos de interés público: Mecanismos de participación ciudadana y Participación Electrónica

Alex Raúl Izquierdo Vera

alexizquierdo11@hotmail.com

RESUMEN

El argumento principal de este trabajo es realizar un estudio sobre los mecanismos de participación ciudadana, enfocado en la participación plena y activa de la ciudadanía y el ejercicio del derecho a participar en asuntos de interés público consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

Se desarrollará un primer capítulo introductorio en el que se realiza un recuento histórico de los derechos políticos en el Ecuador, hoy denominados en nuestra Constitución como derechos de participación, para pasar a conceptualizar el derecho a participar en asuntos de interés público y revisar algunos mecanismos de participación ciudadana contemplados en el Ecuador.

En un segundo capítulo se revisará la legislación referente a procesos a nivel local, así como se expondrá la existencia de procesos similares en gobiernos locales de países como México, Colombia y Chile, de esta manera se busca contextualizar a la participación ciudadana, lo que nos permitirá -en un último capítulo- reconocer el rol de estos procesos de participación y la necesidad de enlazarlos con la e-participación y el uso de las TICs como sus herramientas de ejecución, con la finalidad de proponer lineamientos generales de un nuevo mecanismo de participación al alcance de toda la ciudadanía, aplicable al contexto local y que permita el ejercicio pleno del derecho a participar en asuntos de interés público.

Palabras clave: Mecanismos de participación ciudadana; Tecnologías de información y comunicaciones; interés público; participación ciudadana; Gobiernos Autónomos Descentralizados.

ABSTRACT

The main argument of this work is to conduct a study on the mechanisms of citizen participation, focusing on the full and active participation of citizens and the exercise of the right to participate in matters of public interest enshrined in the Constitution of the Republic of Ecuador.

A first introductory chapter will be developed in which a historical account of political rights in Ecuador, today called in our Constitution as participation rights, will be made, to conceptualize the right to participate in matters of public interest and review some mechanisms of citizen participation contemplated in Ecuador.

In a second chapter we will review the legislation referring to processes at the local level, as well as the existence of similar processes in local governments in countries such as Mexico, Colombia and Chile, thus seeking to contextualize citizen participation, This will allow us -in a final chapter- to recognize the role of these participation processes and the need to link them with e-participation and the use of ICTs as their implementation tools, in order to propose general guidelines for a new participation mechanism available to all citizens, applicable to the local context and allowing the full exercise of the right to participate in matters of public interest.

Key words: Citizen participation mechanisms; information and communication technologies; public interest; citizen participation; Decentralized Autonomous Governments.

INTRODUCCIÓN

La Constitución ecuatoriana de 2008 creó un nuevo panorama frente a aspectos importantes de los derechos de participación reconocidos a las y los ecuatorianos. Entre estos, resaltamos la participación ciudadana a nivel de Gobiernos locales y sus mecanismos, la representación política y la conformación de partidos políticos. Bajo esta perspectiva, la nueva concepción de derechos de participación y el interés de la sociedad por crear nuevos espacios de participación ciudadana ha provocado que se abran campos de investigación o se busque dar más contenido a los estudios ya realizados acerca de estos temas. Uno de los aspectos a destacar de los derechos de participación en el Ecuador es su clasificación y su denominación, que expone la gran relevancia de la participación.

La crisis de representatividad, así como el contexto de corrupción al que se ha enfrentado la institucionalidad del Estado ha despertado el interés de la academia, los grupos sociales y de algunas autoridades por crear alternativas que solucionen estos problemas. Es dentro de este contexto que se enmarca esta investigación, la misma que se centrará en el derecho reconocido en el numeral 2 del artículo 61 de la Constitución de Montecristi, esto es el derecho a participar en los asuntos de interés público. El ejercicio de los derechos de participación debe ser pleno y debe ser realizado mediante mecanismos diferenciados que respondan a los intereses de todos los ciudadanos, permitiendo que sean escuchados y que se cuente realmente con decisiones que respondan a la soberanía del pueblo y a las características de un mundo globalizado.

El referirnos a un mundo globalizado, tiene sustento en la necesidad de incluir aspectos como las tecnologías de la información y la comunicación en la creación, modificación y desarrollo de mecanismos de participación. El desarrollo tecnológico y el nuevo panorama global frente al uso de la tecnología a partir de la pandemia de la COVID-19 ha creado un espacio de estudio frente a la intervención de la tecnología en el desarrollo de la actividad pública, lo que incluye la toma de decisiones en los asuntos de interés público. En tal perspectiva, esta investigación ha planteado como hipótesis, la necesidad de que exista un nuevo mecanismo de participación ciudadana que incluya aspectos de las TICs en los gobiernos locales y, específicamente en el Distrito Metropolitano de Quito, propuesta que se

basa en un estudio bibliográfico y en la revisión de mecanismos de participación implementados en administraciones locales en otros Países.

CAPÍTULO I

SOBRE EL DERECHO A PARTICIPAR EN ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICOS

La Constitución ecuatoriana vigente, estableció un nuevo paradigma en cuanto a la participación ciudadana y transformó la concepción tradicional de los derechos políticos en el Ecuador. Bajo esta perspectiva, en este capítulo se desarrollará una conceptualización de diferentes temas en torno a la participación ciudadana con el objetivo de entender mejor los derechos inmersos y especialmente el derecho a participar en asuntos de interés público.

1.1. Breve recuento histórico de los derechos políticos en el Ecuador

El objetivo de este primer apartado es estudiar la evolución de los derechos políticos en el Ecuador, mediante una línea de tiempo que será determinada por las constituciones expedidas en este país a lo largo de su vida republicana.

La Constitución Política de 1830, en su título primero sección tercera titulada De los ecuatorianos, de sus Deberes y Derechos Políticos, desarrollaba los derechos políticos, de una manera muy simple y establecía en su artículo 11, el derecho de todos los ecuatorianos a tener opción igual a elegir y ser elegidos para los destinos públicos teniendo las aptitudes necesarias, adicionalmente esta sección ligaba a los derechos políticos con la calidad de ciudadano. Calidad que tenía como requisito, entre otros, el de tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero.

Como se puede observar en líneas anteriores, los derechos políticos en la Constitución ecuatoriana de 1830, eran muy limitados y su ejercicio era restringido a ciertas personas, ejemplo de esto se puede observar en los requisitos para algunas de las dignidades públicas de la época como la de Diputado, dignidad para la cual se requería, entre otros requisitos, el tener una propiedad raíz, valor libre de cuatro mil pesos, o una renta de quinientos, como producto de una profesión científica, de un empleo, o de una industria particular.

Se debe tomar en cuenta que esta Constitución representó la fundación de Ecuador como república, aun así, algunos autores como Ramiro Ávila Santamaría (2012, p.9) la han catalogado como colonialista por cuanto mantenía una sociedad jerarquizada y existía discriminación entre los criollos y las demás personas como indígenas, afroecuatorianos y mujeres. “En nuestro continente, se entendía como “pueblo” “exclusivamente como el cuerpo civil de criollos ilustrados y poderosos, y excluía de la soberanía popular al pueblo ínfimo, criollos e indios iletrados”. (Ávila, 2012, p.9).

Con respecto a la Constitución Política de 1835, que tuvo lugar en una época de guerra para el Estado ecuatoriano, se pueden evidenciar pequeños cambios respecto de la Constitución Política de 1830 en lo referente a los derechos políticos. Se puede partir desde el reconocimiento de quiénes eran ecuatorianos según estas constituciones, la Constitución de 1835 determinaba que los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización, mientras que la Constitución de 1830 reconocía otras características para ser ecuatoriano, incluyendo aspectos que, sin lugar a duda, respondían al contexto histórico que vivía el país en la época.

Una similitud que se encuentra entre estas dos constituciones, es el reconocimiento del derecho de todos los ecuatorianos a tener opción igual a elegir y ser elegidos para los destinos públicos teniendo las aptitudes necesarias, adicionalmente a esto se puede observar que ambas establecían requisitos que restringían o limitaban el goce efectivo de estos derechos.

La Constitución Política del Ecuador de 1843, no reconocía expresamente el derecho a elegir y ser elegido, sin embargo, se seguía estableciendo la existencia de figuras como los electores y la bicameralidad, además que reconocía a la ciudadanía como requisito para ejercer estos derechos políticos. Al respecto de este último punto, esta Constitución, como las anteriormente citadas reconocía como ciudadano a aquella persona que contaba con ciertas calidades, entre ellas el tener una propiedad raíz, valor libre de doscientos pesos, o ejercer una profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como doméstico, o jornalero y saber leer y escribir, calidades que sin lugar a duda seguían restringiendo el efectivo goce de estos derechos a todos los ecuatorianos.

La Constitución Política de 1845, reconoce expresamente, como lo hacían las Constituciones de 1830 y 1835, el derecho de los ecuatorianos a tener la opción a elegir y

ser elegidos para los destinos públicos, teniendo las aptitudes legales. Una gran diferencia que se encuentra entre la Constitución de 1843 y esta Constitución es lo expresado en el artículo 5 de la primera de ellas, pues deja claro que el único momento en el que se ejercerá el derecho político de elegir, en ejercicio de la soberanía, es en las elecciones primarias, en tal sentido, esta Constitución sigue reconociendo a la democracia representativa como modelo, manteniendo las figuras de ciudadano, electores y bicameralidad con las mismas características antes revisadas.

Para 1851, en Ecuador entraba en vigencia una nueva Constitución Política, creada por una convención conformada por Representantes de la Nación. En esta Constitución no se contemplaba de manera expresa un catálogo de derechos políticos, pero sí se otorgaba cierto contenido al derecho de sufragar; sin embargo, como lo establecía el artículo 16 de este cuerpo normativo, sólo podían ejercer este derecho los ciudadanos. Sobre este último punto se puede puntualizar que esta Constitución disminuyó la edad para sufragar de veintiún años a dieciocho; sin embargo, se seguía manteniendo como requisitos para ser ciudadano, entre otros, el de saber leer y escribir o ser propietario de un bien raíz. Así mismo establecía causales que podían dar paso a la pérdida de los derechos de ciudadanía, causales que no respondían a la garantía de derechos sino más bien a la restricción de los mismos, aportando también a la desigualdad entre criollos y otras personas como indígenas o afroecuatorianos.

En 1852, era proclamado presidente el General José María Urbina, quien “consolidó la alianza entre la oligarquía latifundista y comercial costeña con las Fuerzas Armadas, y llevó adelante un programa de corte liberal que promovió la apertura económica y el comercio e incluyó la abolición de la esclavitud, la supresión del tributo indígena y medidas a favor de los campesinos serranos” (Ayala E., 2008, P. 29), y proclamaba una nueva Constitución Política del Ecuador, la misma que también contemplaba el derecho de elegir y ser elegido como lo observamos en constituciones previas, además de que se seguía usando la calidad de ciudadano como un mecanismo de discriminación y como limitante del ejercicio de los derechos políticos. La edad mínima para ser ciudadano fue, una vez más, los veintiún años y se establecían tanto requisitos como causales de suspensión de la ciudadanía que provocaban que el acceso a ejercer una autoridad pública sea limitado y que a su vez, sean electas, por una minoría.

El presidente y vicepresidente se seguían eligiendo de manera indirecta por asambleas populares conformadas por electores. La abolición de la esclavitud y la supresión

del tributo indígena, como lo dice Henderson Peter (2009 P. 50), “Ninguna de sus dos principales reformas (...) afectó mucho a las élites propietarias; pues aquella incluía una buena compensación para los esclavistas”, es decir el objetivo de estas decisiones no se centró en permitir el ejercicio de los derechos políticos, que para la época se circunscribían en el derecho a elegir y ser elegido sino que más bien proponía beneficios políticos y económicos a las élites.

Entre los años 1858 y 1861, Ecuador atravesaba una crisis política marcada por el regionalismo, la guerra civil y las rebeliones como la de Quito, comandada por Gabriel García Moreno, quien promulgaba lo que se conocía como Gobierno Provisional, “Los oficiales de Robles fueron reemplazados por líderes locales cuya elección popular fue vista como “la voluntad del pueblo”. Tanto los gobernadores, como miembros de los concejos municipales, así como los jefes políticos fueron receptivos a la “voluntad popular” (Henderson P., 2009. P. 52), ésta voluntad popular iniciaría una rebelión en contra del General Guillermo Franco, quien después de firmar el tratado de Mapasingue se convertiría en un enemigo común para las diferentes “repúblicas autónomas” que estaban teniendo lugar, permitiendo un escenario idóneo para que García Moreno inicie un proceso de unificación territorial y más adelante persiga su objetivo de lograr la institucionalización del poder estatal en todo el Ecuador. Después de haber pasado varios años de rebeliones alrededor del país, cuyas propuestas se direccionaban a la conformación de repúblicas autónomas en distintas ciudades como Cuenca y Loja, se promulgaría en 1861 una nueva Constitución Política del Ecuador, en un contexto histórico de unificación territorial en manos de Gabriel García Moreno.

La Constitución Política de 1861 reconocía, como lo hacían constituciones anteriores, el derecho de elegir y ser elegido para las dignidades públicas y, aunque esta era una gran similitud con las Constituciones predecesoras, en su artículo 8 se puede evidenciar una gran diferencia, por cuanto la calidad de ciudadano ya no requería del requisito económico y tan solo se establecían como requisitos el ser casado o mayor de veintiún años y saber leer y escribir, ahora bien, cabe recalcar que este requisito no desapareció para todas las dignidades públicas, como era el caso de Senadores y Diputados. Un aspecto interesante a resaltar en esta Constitución es lo que mencionaba el artículo 95, es decir la existencia de sufragio directo y secreto para elegir a Gobernadores, Jefes Políticos y Tenientes Políticos, sin embargo la disposición transitoria contenida en el artículo 137, consagraba que durante

el primer periodo constitucional, los Gobernadores serían elegidos mediante libre nombramiento del poder ejecutivo, disposición que sin lugar a duda respondía al contexto histórico de la época y al objetivo político de imponer un límite a las rebeliones que podían darse en las diferentes provincias del país como había ocurrido años anteriores, lo cual representaba una vulneración al derecho político reconocido en el artículo 8.

En 1869 se expedía una nueva Constitución Política, la cual fue presentada por el general Gabriel García Moreno ante la Asamblea Constituyente con:

“Dos objetos principales, afirmaba, son los que ha tenido en mira; el primero poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestras creencias religiosas; y el segundo, investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir a los embates de la anarquía (...). Entre el pueblo arrodillado al pie del altar del Dios verdadero y los enemigos de la Religión que profesamos, es necesario levantar un muro de defensa, y esto es lo que me he propuesto y lo que creo esencial en las reformas que contiene el Proyecto de Constitución” (Ayala E., 2016 p. 47).

Como se puede observar, la Constitución de 1869 se presentaba como conservadora y enfocada a la protección de la religión católica, tanto es así, que entre los requisitos para ser ciudadano se agregaba, según su artículo 10, el ser católico. Como se había denotado en otras constituciones, el ser ciudadano era un requisito, sin el cual no podía reconocerse o ejercerse muchos derechos, entre ellos los políticos, como, por ejemplo, el derecho a elegir, pues como se puede observar en el artículo 17, para ser sufragante se requería ser ciudadano.

Según varios historiadores y doctrinarios como Goestchel A. (2019, P.60) “en esta nación, a la vez que se procedía a crear normas legales, códigos y aparatos, se establecían “formas no legales” de institución de una legalidad basada en la arbitrariedad autoritaria del gobernante”, es así como la Constitución de 1869 creó un escenario en el que se castigaba con pena de muerte los delitos políticos y permitía al ejecutivo tener control en todas las esferas de la justicia a través de la elección directa de magistrados en las diferentes cortes y tribunales.

Después del asesinato de Gabriel García Moreno. En Ambato, el seis de abril del año 1878 tuvo lugar una nueva Asamblea Constituyente que expediría una nueva Constitución, bajo el gobierno de Ignacio de Veintimilla. Uno de los aspectos más importantes a mencionar

de la misma, es el establecimiento como únicos requisitos para ser ciudadano, el ser casado o mayor de veintiún años, y saber leer y escribir, es decir se elimina el requisito de ser católico, como lo determinaba la Constitución predecesora, lo cual en teoría permitía una inclusión en el reconocimiento de los derechos a más ecuatorianos, sin embargo, en palabras de Ramiro Ávila Santamaría (2012, P. 17) “si uno compara la población total con el número de estudiantes, podrá constatar que la ciudadanía sigue siendo extremadamente restringida. En efecto, la población total era de 1.272.862 habitantes y el número de estudiantes de 54.894 (421 universitarios y 1646 secundarios), que representa apenas el 4.3% de la población”. Una puntualización que se puede realizar es el hecho de que en esta Constitución se añade nuevamente el requisito de gozar de una renta anual de trescientos pesos, procedente de alguna propiedad o industria, o ejercer una profesión científica para las calidades de Diputado, Senador y por lo determinado en el artículo 69 de esta Constitución para la calidad de Presidente, lo cual restringía el derecho de todos los ciudadanos a ser electos para estos cargos públicos.

En esta Constitución se contemplaba el voto directo y secreto para muchas de las dignidades públicas como es el caso del Presidente, Senadores y Diputados; sin embargo, se permitía esta elección a todo aquel que cumplía con el requisito de ser ciudadano en ejercicio, es decir cumplir con los requisitos que se había mencionado anteriormente y no incurrir en alguna de las causales de pérdida (Art. 13) o suspensión (Art. 15) de esta calidad, aunque se garantizaba el libre sufragio como lo determinaba el numeral 11 del artículo 17.

Sobre el artículo 17 antes nombrado, se puede mencionar que la Constitución Política de 1878 es la primera en agrupar y determinar categorías de derechos a garantizar por parte del Estado, por ejemplo, la garantía de la libertad personal y todos los derechos en esta categoría incluidos, conforme el numeral 5 de este artículo, entre los cuales se puede destacar el derecho de petición. El derecho de petición fue reconocido por las constituciones predecesoras -casi en todas- bajo los mismos términos (se podía ejercer este derecho personalmente a nombre de uno o varios individuos pero jamás a nombre del pueblo), con excepción de las Constituciones de 1830 y de 1851, que además de darle este contenido al derecho de petición, establecían las autoridades a las cuales se podían presentar peticiones y, en el caso de la primera de ellas, prohibía hacer peticiones en nombre del pueblo, recolectando sufragios sin orden escrita de la autoridad pública y se castigaba esta contravención con la cárcel. Lo mencionado anteriormente, sirve para destacar un aspecto

interesante sobre el derecho de petición consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de 1878, pues se imponía la obligación de cualquier corporación o autoridad, de expedir una resolución respecto de las peticiones que llegaren a su conocimiento.

De la Constitución Política del Ecuador de 1884, expedida por la Constituyente que también nombraría a José María Placido Caamaño como Presidente, se pueden mencionar varios aspectos importantes. Uno de ellos se encuentra en el artículo 9, referente al ciudadano, que como se ha evidenciado también en constituciones anteriores, ha sido una categoría utilizada para discriminar y permitir que el poder político se circunscriba en un porcentaje reducido de la población. El artículo 9 antes referido, establecía como requisito para ser ciudadano, el ser varón. Si bien es cierto, en constituciones anteriores no se establecía expresamente este requisito, por el contexto histórico, se puede concluir que para los constituyentes anteriores a los de 1884, no era meritorio revisar la situación política de la mujer, en tal sentido no se les reconocía derechos políticos. Como señala Edmundo Durán Díaz (1989, P. 25)

“La explicación es, si se quiere, elemental. Para la mentalidad imperante entre los dirigentes políticos de la época, especialmente durante el siglo XIX, la posibilidad de que la mujer pudiera acceder a los derechos políticos era tan inimaginable que ni siquiera hacía falta que conste su exclusión en el texto constitucional o legal. Como también quedaba excluida de la posibilidad de ser elegida o designada para funciones públicas.”

Otro aspecto importante a destacar de la Constitución de 1884, es que eliminó el requisito económico para las diferentes dignidades públicas como la de Senadores, Diputados, Presidente y Vicepresidente, y más importante aún, se eliminó como requisito para ser ciudadano.

Para 1895 y bajo figuras de gran importancia como el General Eloy Alfaro, el Ecuador sufría de un cambio trascendental del régimen político ideológico, marcado por las corrientes liberales que nacieron a raíz del crecimiento exponencial de la burguesía en la política ecuatoriana, con lo cual el Estado desplazó en algunos aspectos a la iglesia católica, como fue la educación, iniciando con la existencia de la educación laica. Años más tarde, en 1897 se promulgaría una nueva Constitución.

Siguiendo la línea de análisis utilizada anteriormente, uno de los primeros aspectos a revisar sobre esta Constitución Política del Ecuador de 1897, es el de la ciudadanía. Al respecto, se puede mencionar que esta Constitución sólo establecía como requisitos para ser ciudadano el tener dieciocho años y saber leer y escribir, lo que traía como consecuencia el acceso de más personas al reconocimiento de sus derechos, entre ellos los políticos. Sobre este último punto, se seguía estableciendo que para ser elector se debía contar con la calidad de ciudadano, se estableció como garantía el sufragio libre, así como la elección directa y secreta de Presidente y Vicepresidente.

El artículo 13 de esta Constitución, reconocía como garantía, que las creencias religiosas no impiden el ejercicio de los derechos políticos y civiles, aspecto que, por tratarse de una Constitución de corte liberal, buscaba también desapegarse de los tintes conservadores de sus predecesoras. Comparando esta constitución con las anteriores se puede resaltar que esta, no contempla expresamente como requisito de ciudadanía el hecho de ser varón, en tal sentido se entendía el hecho de que la ciudadanía se extendía también a las mujeres, estableciendo para ellas garantías y derechos como los políticos. Cabe recalcar que, de estas comparaciones, también se puede destacar el hecho de que se elimina por primera vez como requisito de ciudadanía el estar casado.

En 1906 y bajo el gobierno del General Eloy Alfaro se promulga la segunda Constitución de corte liberal en la historia del Ecuador y aunque no presentaba grandes diferencias frente a la anterior, es importante destacar algunas de ellas. La primera de estas, se encuentra en su artículo 13, que una vez más establece como requisito para ser ciudadano, el tener veintiún años, adicionalmente su artículo 14, incluye como causal de pérdida de ciudadanía, el “haber ejecutado actos de violencia, falsedad o corrupción en las elecciones populares; y, especialmente por haber comprado o vendido el voto; en cuyos casos será necesario que preceda resolución judicial”, causal que tiene relación directa con el ejercicio de los derechos políticos.

En cuanto a las garantías, la Constitución de 1906 las dividió en dos grandes grupos, por un lado, las garantías nacionales y por otro las individuales y políticas. El voto de las mujeres también se entendía reconocido por las mismas razones expuestas para la Constitución de 1897, adicionalmente se debe destacar que tanto esta Constitución de 1906 como su predecesora, promulgaba una protección a los indígenas, paso importante para el reconocimiento de sus derechos y garantías.

A comienzos de los años veinte, en Ecuador se librarán diferentes batallas por el poder político, los gobiernos liberales perdían fuerza y nacía una nueva vertiente relacionada con la lucha social, es así como después de la Revolución Juliana de 1925 y de algunos acontecimientos importantes como el sufragio de Matilde Hidalgo de Procel en 1924, en 1929, una nueva Asamblea Constituyente dictaría otra Constitución, que entre otras cosas, legitimaría como presidente a Isidro Ayora. Esta Constitución por la influencia de las luchas sociales de la época y principalmente de la lucha obrera y de trabajadores, recogería varios aspectos importantes en materia de derechos y garantías.

Entre los aspectos importantes de esta Constitución, que se relacionan con los derechos políticos, se puede mencionar que reconocía la soberanía en el pueblo y no en la nación como lo hacían constituciones previas, así también se daba un mayor reconocimiento a las mujeres, indígenas y afroecuatorianos. En esta línea se destaca los mencionado en el artículo 13 que reconocía como ciudadano de manera expresa a todo hombre o mujer, la edad mínima para ser ciudadano una vez más se establece en 21 años y se mantiene el requisito de saber leer y escribir, adicionalmente a este artículo se puede citar el artículo 168, que imponía la obligación del Estado de brindar atención preferente a la mujer y expresa un aspecto muy importante en el ámbito de participación, pues establece como objetivo, que la mujer pueda tomar parte activa de la Administración Pública.

Con esta ampliación del reconocimiento de ciudadanía, se podría decir que de alguna manera se buscaba un sistema más inclusivo, pues en palabras de Ramiro Ávila (2012, P. 46) “En un primer momento, durante todo el siglo XIX hasta la Constitución de 1929, el titular de la ciudadanía era exclusivamente el hombre, propietario rico, católico, letrado y adulto. Estas características las poseían solo el 0.3% de la población”.

Por su parte, el artículo 117 numeral 2, recogía como atribución y deber del Consejo de Estado, la declaratoria de nulidad de los decretos o reglamentos emanados por el Ejecutivo y que contravengan a la Constitución y a las leyes. Se resalta esta atribución por cuanto nace de la acción popular, acercando al pueblo a las decisiones que tomaba el Ejecutivo y dándole un poder fiscalizador, ahora bien, al usar la categoría “popular”, se entendería que el origen de esta declaratoria no se limitaba a la solicitud de quienes ostentaba la categoría de ciudadano.

La representación de minorías también fue un elemento novedoso de esta Constitución, implementando un sistema de elecciones de diputados que haga efectiva esta representación, así lo ordenaba su artículo 42 y se desarrollaba en la Ley de Elecciones de la época.

Art. 42.- La Cámara de Diputados se compone de ciudadanos elegidos por voto popular directo, conforme a la Ley de Elecciones, la que consultará un procedimiento que haga efectiva, en la práctica, la representación de las minorías.

Las provincias cuya población exceda de cien mil habitantes elegirán un Diputado por cada cincuenta mil; pero si quedare un exceso de veinticinco mil o más, tendrán derecho a elegir otro Diputado.

Las provincias que tengan menos de cien mil habitantes elegirán dos Diputados, cualquiera que fuere su población.

Las Provincias Orientales elegirán un Diputado por cada una de ellas.

En el segundo inciso del artículo citado se puede evidenciar otro elemento importante, la representación proporcional. Sobre este punto es interesante lo manifestado por Leon Duguit (1939, P. 3)

“El establecimiento de la representación proporcional no es una reforma electoral suficiente. La asamblea nombrada siguiendo este sistema no representa más que a los individuos y a lo más a las agrupaciones de individuos en partidos políticos y sociales. Ahora bien, no son sólo los individuos y los partidos los que constituyen una nación; hay otros elementos que forman la infraestructura resistente del edificio social: son las agrupaciones fundadas sobre la comunidad de intereses y de trabajos, las agrupaciones profesionales, empleando esta expresión en un sentido más amplio”

Más allá de la proporcionalidad, la Constitución de 1929, establecía, para la conformación de la Cámara de Senadores, una representación funcional, como se podía observar en su artículo 33, numeral 3:

Art. 33.- La Cámara del Senado se compone:

1. De un Senador por cada provincia del Interior y del Litoral;
2. De un Senador elegido, conjuntamente, por las Provincias Orientales;
3. De quince Senadores de representación funcional, en la forma que a continuación se expresa:
 - un representante de las Universidades;
 - uno del Profesorado Secundario y Especial;
 - dos del Profesorado Primario y Normal;
 - uno del Periodismo, y Academias y Sociedades científicas;
 - dos de la Agricultura;
 - dos del Comercio;
 - uno de la Industria;
 - dos del Obreroismo;
 - dos de los Campesinos, y
 - uno de la Institución Militar;
4. De un Senador para la tutela y defensa de la raza india.

De esta forma la Constitución de 1929, acogía a las distintas agrupaciones sociales y les otorgaba un espacio en la toma de decisiones. De este mismo artículo se puede evidenciar que, si bien es cierto, algunas de las constituciones previas obligaban al aparato estatal a defender al indígena, por ejemplo, la Constitución de 1897 en su artículo 138 que ordenaba:

Art. 138.- Los poderes públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social.

En líneas similares la Constitución de 1906 en su artículo 128 manifestaba:

Art. 128.- Los Poderes Públicos deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social; y tornarán especialmente las medidas más eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje.

La Constitución de 1929 les otorgaba un nuevo canal de representación, como lo fue el *Senador para la tutela y defensa de la raza india*.

Después de la declaración de vigencia de la Constitución de 1906 y derogatoria de la Constitución de 1929, a través de decreto expedido por el entonces presidente Federico Páez y aunque la Constitución de 1938 no consta como vigente, es necesario no desconocerla, pues en este punto de la investigación, es importante resaltar que el análisis se lo está realizando conforme las constituciones vigentes en el Ecuador desde el año 1830 hasta la actualidad.

Para 1938, la Asamblea Constituyente distinguida por su conformación, que respondía a los intereses de las tres tendencias políticas plenamente marcadas, que eran la conservadora, la liberal y la social o izquierdista, dejó de lado la integración en base a la población de cada provincia y en su lugar se estableció que cada provincia sea representada por una persona de cada tendencia política y tenía como tarea la de crear una nueva Constitución, la misma que hasta la posesión del presidente Mosquera no había sido terminada.

Para David Gómez López (2012, P. 159) parafraseando a Patricio Quevedo, “la interferencia entre redactar la Constitución y elegir el Presidente de la República afectó las tareas de la Constituyente pues el fraccionamiento de los liberales y la reincorporación al Ejército de Larrea Alba fueron los detonantes para la clausura de la Asamblea”. De esta forma, se creó el escenario idóneo para que Mosquera desconociera tanto la Constitución de 1938 como la Asamblea Nacional existente, declarando como vigente la Constitución de 1906, lo que traía entre otros efectos, la eliminación de la representación funcional.

Aunque la Constitución de 1938 no entró realmente en vigencia, su redacción provocó la discusión de varios temas que afectaban a los derechos políticos y la representación política, como la categoría de ciudadanía

“Hay un pensamiento transversal en todo el continente, y es el cuestionamiento a la democracia representativa liberal pues otro de los cuestionamientos que articuló la Asamblea fue el de la ciudadanía, que finalmente no prosperó pero

que ya Loor anticipó, pues estuvo a favor de agrandar la visión liberal ilustrada. Loor pidió que sean ciudadanos todos los ecuatorianos, así no sepan leer y escribir” (Gómez, 2012, P. 517).

En 1945 se expediría una nueva Constitución, marcada por el contexto histórico de la época, grandes movimientos sociales y una guerra mundial. En términos generales se puede mencionar, que esta Constitución de muy corta vigencia, rescató algunos aspectos sociales importantes.

Con respecto a los derechos políticos, se mantienen los requisitos de ciudadanía con el reconocimiento de la mujer como ciudadana y con la única diferencia de que se establece como edad mínima los 18 años. Su artículo 19 establece por primera vez, la garantía de la representación de minorías, que difiere de lo contemplado en el artículo 42 de la constitución de 1929, por cuanto este artículo ordenaba que el procedimiento para la elección de diputados haga efectiva la representación de minorías más no como lo hace la constitución de 1945 que lo establece como garantía y que debe ser contemplado en todas las elecciones no solamente de ciertas dignidades.

La Constitución de 1945, en su artículo 21, crea el Tribunal Superior Electoral. Adicionalmente, la organización política e institucional está plenamente supeditada a las tendencias políticas más importantes de la época, ejemplo de ello se puede citar el artículo 21:

Art. 21.-Para dirigir el proceso electoral y garantizar su pureza, créase el Tribunal Superior Electoral, formado por un Ministro de la Corte Superior de Justicia, designado por ésta; un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, elegido por este organismo; dos ciudadanos, elegidos por el Congreso, y tres representantes de las tendencias políticas, nombrados, en la forma fijada por la ley, uno por los partidos políticos de derecha, uno por los de centro y uno, por los de izquierda. (El subrayado me pertenece).

Esta Constitución, establece la existencia de la representación funcional como lo hacía la Constitución de 1929. Al respecto el literal “1”, del numeral 2 del artículo 23, reconoce la representación de los organizadores de los indios, lo que sumado al reconocimiento de la lengua quechua y demás lenguas aborígenes, traían como consecuencia

un mayor acceso a los derechos políticos por parte de la población indígena. Adicionalmente, reconoce como garantía fundamental, el derecho individual de formar organizaciones políticas, desarrollando la libertad de reunión de asociación, reconocida en el numeral 15 del artículo 141 de la Constitución. Sobre este artículo, es importante mencionar que se garantiza la participación de todo ciudadano en la vida política del Ecuador y se establece como prohibición el participar en actividades de partidos políticos, campañas o manifestaciones electorales, a los integrantes de la Fuerza Pública, los ministros de cualquier religión y a los miembros de comunidades religiosas, sin perjuicio de su derecho individual al sufragio.

Un año más tarde y con la derogación de la Constitución de 1945, por considerarse de tendencia izquierdista, en la dictadura de Velasco Ibarra se celebró una nueva constituyente que según Ayala Mora (2008, P. 86) sus miembros fueron de derecha y conservadores.

Esta constituyente crearía la Constitución de 1946. Esta Constitución mantiene los requisitos de ciudadanía de su predecesora e incluye expresamente que todos los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos. En su artículo 22, se establece como obligatorio el voto para el varón y facultativo para la mujer, lo que trae como conclusión que se establecía un deber a los ciudadanos. Adicionalmente, se elimina la representación funcional del indígena, lo que significaba un retroceso en sus derechos políticos. Con respecto al derecho de petición, esta Constitución le otorga otro contenido y además de reconocerlo menciona que se garantiza “La libertad de petición por escrito, individual o colectiva, ante cualquiera autoridad o corporación, con derecho de obtener la resolución correspondiente”, y como garantía especial “El derecho de petición ante los mandatarios, de manera oral y colectiva, en desfiles u otras manifestaciones públicas, pacíficas y sin armas, previo permiso de la autoridad correspondiente”. Se establece, una vez más, la bicameralidad y se mantiene la garantía de representación de las minorías.

En cuanto a los órganos autónomos se podría decir que con la creación del Tribunal Superior Electoral en la Constitución de 1945 y la creación del Tribunal Supremo Electoral en la Constitución de 1946, se buscaba garantizar el ejercicio del sufragio y la libertad de elección, debido a su carácter diferenciado de los poderes del Estado, en especial del poder ejecutivo. Se destaca el hecho de que la fuerza pública no tenía derecho al voto en el sufragio universal y adicionalmente se les otorga una representación funcional. Un punto diferenciador de la Constitución de 1946, es el hecho de que se sigue reconociendo la

participación política en partidos, pero no se deja expresamente la existencia de las tres ideologías predominantes (derecha, centro e izquierda) como lo mencionaba la Constitución predecesora. Con respecto a los extranjeros, esta Constitución en su artículo 180, reconoce la garantía de los mismos derechos que se reconocían a los ecuatorianos con excepción de los derechos políticos.

Después de la Constitución de 1946, en 1966 se reúne una nueva constituyente que expedirá la Constitución de 1967. Esta Constitución proclamaría a Otto Arosemena como Presidente del Ecuador. Con respecto a los derechos políticos, se puede mencionar que no se realiza distinción de género para acceder a la categoría de ciudadano y, por lo demás, se siguen manteniendo los mismos requisitos.

Sobre esta Constitución se puede mencionar que se presentaba más sistematizada, ejemplo de ello se puede encontrar en el título IV, que incluye un capítulo referente a los derechos políticos. Dentro de este capítulo se establece la garantía a todos los ciudadanos ecuatorianos a participar activamente en la vida política, lo que incluye los aspectos de fiscalización, así como el derecho a elegir y ser elegidos. El voto, a diferencia de la Constitución de 1946, se convierte en obligatorio tanto para hombres como para mujeres, así como se expresa su categoría de derecho.

Aspectos importantes a resaltar de esta Constitución, son el elevar a carácter constitucional la participación de partidos políticos, “Garantizó el funcionamiento y fortalecimiento de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación colectiva para la difusión de sus programas, prohibió a la autoridad electoral discriminar a partido alguno por consideraciones ideológicas, y les otorgó el derecho exclusivo para presentar listas en las elecciones pluripersonales” (Vela, 2008, P. 421). En cuanto a las excepciones, se puede mencionar que los extranjeros no gozaban de los derechos políticos reconocidos a los ciudadanos ecuatorianos, así también, a los miembros de la fuerza pública, religiosos, clérigos y ministros de cualquier culto, se les prohibía participar en partidos políticos, así como, no eran elegibles para cargos como los de Presidente. Adicionalmente, a los primeros, se los consideraba garantes del sufragio, por lo que se les prohibía también ejercer el derecho de voto.

Se creó, por primera vez en una Constitución, la figura de plebiscito, con lo cual se buscaba activar un mecanismo de soberanía en el pueblo para la toma de decisiones que no podían ser objetables. Se estableció un régimen bicameral y se sigue considerando en su

conformación a los miembros funcionales, de lo cual se observa la inexistencia de representantes de las comunidades indígenas.

En 1979 se publicaría una nueva Constitución a partir del referéndum de 1978. En esta Constitución se estableció como único requisito para ser ciudadano el tener 18 años, por lo que, se dejó de excluir a las personas que no sabían leer y/o escribir y se dejó de hacer distinciones en base al género, pero se siguió excluyendo del ejercicio de los derechos políticos a los extranjeros. Expresamente se estableció la igualdad de la mujer ante la ley en el ejercicio de sus derechos, incluidos los derechos políticos y se reconoció el derecho político de presentar proyectos de ley ante el legislativo. Aunque existió una reforma en la categoría de ciudadano, puesto que se estableció como obligatorio el voto, para los ciudadanos que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos.

Con respecto al sistema de partidos, esta Constitución lo afianzaba y soportaba, promulgando la necesidad de que el derecho a ser elegido esté ligado a la pertenencia a un partido, así como que estos cumplan ciertos requisitos. De igual forma, se estableció la obligación del estado de proteger su organización y funcionamiento.

En 1997 bajo el gobierno de Fabián Alarcón, se llamó a la ciudadanía a una nueva consulta popular con la finalidad de dar paso a una nueva Constituyente que expediría la Constitución de 1998. Sobre esta Constitución se destaca su sistematización con respecto a las anteriores Constituciones. Se desarrollan de mejor manera los derechos a garantizar por parte del Estado y se reconocen expresamente derechos a indígenas y negros o afroecuatorianos como nacionalidades que conforman el Estado ecuatoriano, según se puede evidenciar de la Sección primera del Capítulo 5 de esta Constitución.

Art. 83.- Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

La categoría de ciudadano se ampliaría significativamente, reconociendo como tal a todos los ecuatorianos. Aunque el derecho al voto solo lo podían ejercer los ciudadanos mayores de 18 años en ejercicio de sus derechos políticos, se mantenía la obligatoriedad del sufragio con excepción de los analfabetos y los mayores de sesenta y cinco años. Se flexibiliza el sistema de partidos establecido por Constituciones anteriores y se permite la participación en elecciones a candidatos que no necesariamente debían ser afiliados o

auspiciados por un partido político. Se estableció, en el artículo 102, que el Estado debe promover y garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres y se amplió la convocatoria a consulta popular hacia los ciudadanos conforme el artículo 105.

De los derechos políticos reconocidos en el artículo 26 de esta Constitución, se mencionan el derecho de elegir y ser elegidos, presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución, fiscalizar los actos de los órganos del poder público, desempeñar empleos y funciones públicas, revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, siendo este último, el único elemento diferenciador de los derechos políticos reconocidos por la Constitución de 1979.

En el 2008, entraría en vigencia la Constitución vigente. Una Constitución que le da mayor relevancia al contenido de los derechos fundamentales y reconoce al Ecuador como un país diverso, plurinacional e intercultural. El tratamiento de los derechos reconocidos por ella se encuentra más sistematizados que en constituciones anteriores, al respecto también se encuentra una nueva visión referente a los derechos políticos, pues en esta Constitución se los aborda como derechos de participación, aspecto que se tratará más adelante.

Sobre la ciudadanía, la Constitución de Montecristi atribuye esta calidad a todos los ecuatorianos y ecuatorianas como ya lo hizo la Constitución de 1998. Un aspecto esencial a resaltar de la misma, es el desarrollo de la participación ciudadana, la misma que será garantizada tanto en su ámbito individual como en el ámbito colectivo. Es en esta Constitución que se encuentra expresamente el derecho a participar en todos los asuntos de interés público con el objetivo de construir el poder ciudadano como lo menciona el artículo 95. Adicionalmente, se resalta la creación de una nueva Función del Estado denominada de Transparencia y Control Social.

Los derechos políticos como tradicionalmente se los ha denominado, se los encuentran en el Capítulo V del Título II de la Constitución bajo la denominación de Derechos de Participación, es así como se reconoce a las ecuatorianas y a los ecuatorianos los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.

4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

1.2. Sobre el derecho a participar en los asuntos de interés público

La intención de este subcapítulo se centra en realizar un análisis doctrinario del derecho a participar en asuntos de interés público, con la finalidad de entender su contenido y sus implicaciones. A lo largo de la historia se ha observado la existencia de este derecho en diferentes formas; sin embargo, en la Constitución ecuatoriana vigente, se ha establecido expresamente como un derecho constitucional, que debe ser garantizado por el Estado y reconocido individual y colectivamente a todas y todos los ciudadanos.

La doctrina ha aterrizado en la conceptualización y contenido del interés público, partiendo de la definición y estudio del interés, el interés privado, el interés social, entre otros. Al respecto, López (2010, p. 125) menciona que “Kant concebía el interés como una dependencia de la voluntad, una voluntad que no concuerda por sí misma con la razón y no es un motivo fundante de una acción estrictamente moral”, de esta manera se establece que el interés responde a un concepto subjetivo de la voluntad, que exterioriza los deseos de un individuo. Consideramos que el interés individual es el primer estadio del interés público por cuanto el interés público reúne un mismo interés individual en varios sujetos que buscan un “bien común”, transformando dicho interés en generalizable y objetivo, despojándolo de su carácter subjetivo, para López (2010, P. 128):

“(…) el sentido más estricto o restringido de interés público no termina en ser el interés de mucho público, de mucha gente, sino sobre todo que es un interés cuya protección o realización benefician en aspectos muy fundamentales a la colectividad como tal y consecuentemente también a los individuos que la integran.”

Por lo antes mencionado, se pueden realizar ciertas precisiones. Por una parte, se entiende que el interés público se diferencia del interés privado por cuanto el primero hace referencia a temas que implican una acción del Estado para satisfacer necesidades de la sociedad en general, en este sentido se entendería que el interés público es sinónimo del interés general. Por otra parte, el interés público se convierte en un concepto indeterminado, pues su contenido dependerá del bien común y de la situación general de una sociedad y sus necesidades, haciendo necesario que la administración pública a través de sus instituciones, órganos y autoridades definan su contenido en cada caso en concreto, por lo tanto en el derecho administrativo se lo ha definido como un principio de la actuación estatal, bajo el cual se tomarán decisiones que aseguren el bien común y la satisfacción de necesidades generales de la población. En palabras de Jorge Correa (2006, p. 40), en un artículo para la Revista Española de Control Externo:

(…) el interés público es un principio esencial del sistema político y un concepto básico de la acción político-administrativa, fundamentalmente porque debe definirse por las instituciones públicas de decisión normativa y ejecutiva, dando satisfacción a las necesidades o expectativas de la comunidad, concretarse dentro del ámbito de competencia previsto por la constitución y la ley, concebirse y ejecutarse mediante un debido proceso, con participación de la comunidad y segmentos sociales involucrados, y evitar los conflictos de intereses contrapuestos.

Es importante destacar el elemento “bien común” como elemento constitutivo del interés público, Quezada (2020, P. 2) recoge varios pensamientos de doctrinarios en lo referente a lo que se define como “bien” y expresa que este es un concepto también indeterminado, pero que se le podría atribuir a Santo Tomás de Aquino, recogiendo la descripción Aristotélica, la definición más acertada, según la cual “el bien es lo que todos apetecen”. En este sentido, se comprende que el bien común es aquello que desea la comunidad, es decir su finalidad o su objetivo, el sentido de existir de esta comunidad. En

la Constitución ecuatoriana el artículo 83 numeral 7 establece que será responsabilidad y deber de todas y todos los ecuatorianos el promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.

Con lo revisado anteriormente se puede reconocer el ámbito de aplicación del derecho a participar en asuntos de interés público, el cual se circunscribe en satisfacer intereses objetivados que requieren la atención del Estado y que persiguen un bien común. En este punto, es necesario revisar lo referente a la participación, para Mauricio Merino (2013, p. 9) participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia.

De esta definición de participación se rescatan dos aspectos importantes, por una parte, el interés previamente tratado en párrafos anteriores y por otra, la relación colectiva frente a ese interés. Cabe destacar que la participación, históricamente hablando se ha ejecutado a través de diferentes mecanismos, como por ejemplo el voto, en tal sentido, siempre ha sido ligada con la representación, la democracia y los aspectos políticos de la organización social. Es en 2008 con la Constitución de Montecristi que la participación se nutre de contenido para no solamente abarcar los derechos políticos de elegir y ser elegido sino también aspectos de la administración pública, tanto en el accionar del Estado como la fiscalización de sus instituciones. De esta manera la Constitución ecuatoriana vigente convirtió a la participación en un eje transversal de la misma.

De hecho, una simple lectura de la Constitución muestra que no sólo derechos como el de ser consultados o el de presentar proyectos normativos se han profundizado, sino que muchas disposiciones constitucionales establecen la participación como un principio a ser tomado en cuenta por los órganos del poder público, o regulan formas concretas de ejercicio del derecho a participar. (Aguilar, 2009, P. 224)

Finalmente, es necesario darle tratamiento a la participación ciudadana, para lo cual hemos optado por obviar el estudio del concepto “ciudadano” por cuanto existe extensa doctrina al respecto y no es el objetivo del presente análisis. Para Alicia Ziccardi (1997, P. 32) “la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etc.), se refiere específicamente a que los habitantes de la ecuatoriana vigente

en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)”, por lo tanto la participación ciudadana se relaciona directamente con la voluntad de actuar frente a un interés y este a su vez debe ser resuelto por el Estado, en tal sentido, es necesario que la institucionalidad del Estado preste las garantías suficientes para poder expresar las necesidades ciudadanas a través de su participación.

Uno de los aspectos en los que más enfatiza la autora previamente citada, se basa en la participación ciudadana como requisito indispensable para el desarrollo de la democracia y el correcto funcionamiento institucional, todo esto por el objetivo último de legitimar la actuación de la administración pública.

La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios (Ziccardi, 2000, P.47)

Nos acogemos a la postura de Álvarez (2014, P. 2) al considerar a la participación ciudadana como:

“(…) un proceso continuo en el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.”

Por su parte la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), menciona que:

“(…), se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”.

Con todo lo mencionado anteriormente, se puede concluir que el derecho a participar en asuntos de interés público, se convierte en un concepto indeterminado pues definirlo tendría como consecuencia la limitación del mismo. Lo que no significa que no se le pueda dotar de contenido de acuerdo a cada situación en concreto, en razón de la actuación de la administración pública y las necesidades de la ciudadanía, esto se circunscribirá a los intereses de una comunidad o sociedad, los mismos que pueden variar por el contexto social, económico y temporal, más allá de una definición, su ejercicio siempre tendrá lugar en el ámbito público, superponiéndose a los intereses individuales más allá de la diferenciación entre lo privado y lo público, por lo expresado en párrafos anteriores.

Por lo tanto, la participación ciudadana responde a una necesidad de democratizar la administración pública, pues las necesidades sobre las cuales el Estado debe tomar decisiones nacen de la ciudadanía y es ella la que debe trazar el camino para lograr soluciones justas y objetivas. “En este sentido, la participación ciudadana en los asuntos públicos, es una de las formas que tienen los ciudadanos para ejercer su capacidad de agencia, movilizarse en defensa de sus intereses, colocar los temas en la agenda, generar un proceso inclusivo y alcanzar el desarrollo humano desde la perspectiva de las necesidades propias y colectivas.” (Bettoni, A., 2016, p. 12).

1.3. Sobre los mecanismos de participación ciudadana

A lo largo de la historia del Ecuador, como se ha estudiado previamente, se han identificado distintos escenarios de discriminación en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y humanos. El reconocimiento de categorías históricamente excluyentes como por ejemplo la ciudadanía, la cual otorgaba derechos a un porcentaje reducido de la población, han provocado que la sociedad civil busque alternativas frente al no reconocimiento de sus derechos.

Los mecanismos tradicionalmente utilizados para conseguir alguna respuesta estatal frente a intereses de la sociedad civil han sido los no institucionalizados, como la protesta social. “Esto, como consecuencia de la falta de fortalecimiento institucional al percibirse por la sociedad latinoamericana un fuerte descrédito de la utilidad de los Congresos Nacionales y de la acción de los Partidos Políticos” (Cruz y Valentin, 2017, P. 5).

Bajo esa perspectiva, se puede decir que la creación de mecanismos de participación ciudadana responde a una lucha constante en contra de la discriminación sistemática que ciertos grupos de la población han sufrido a lo largo de la historia. Así también, la doctrina ha considerado que la creación de estos procesos participativos responde al objetivo de crear canales directos entre la ciudadanía y sus autoridades; y, de esta manera crear un contexto de coexistencia con los canales de representación tradicionales legitimando el accionar de la administración pública. Sobre este punto, la Constitución de Montecristi ha implementado un nuevo sistema de participación, el cual hace un llamado a la institucionalidad del Estado para tomar decisiones en base a los requerimientos ciudadanos, con la única finalidad de que estas decisiones respondan al interés público y no al interés político o privado.

La Constitución del Ecuador vigente, al ser una Constitución garantista de derechos ha establecido un marco normativo dentro del cual la participación ciudadana tiene un rol trascendental, reconociendo su necesidad en la toma de decisiones y la garantía de su ejercicio a cada uno de los ciudadanos mediante mecanismos de participación. Al respecto, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana define a los mecanismos de participación ciudadana como:

Art. 72.-Definición. -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 establecidos en la Constitución y la Ley.

Continuando con la definición de mecanismos de participación ciudadana, el Observatorio Ciudadano de Manabí (2021, P. 6) menciona que:

“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.”

Sobre esta definición, se podría decir que el observatorio desarrolla otras características que no lo hace la ley, como es el objetivo de los mecanismos traducido en la

participación real y efectiva de la ciudadanía, por otra parte, ambas definiciones coinciden en considerarlos como herramientas a favor de la ciudadanía.

A estas definiciones se les podría agregar un hecho derivado del origen de estos mecanismos, pues estos, toman lugar a raíz de la necesidad de fortalecer la representación ciudadana y de esta manera legitimar las decisiones de la administración pública. La desconfianza en las autoridades y el régimen de representación han creado el contexto necesario para institucionalizar la participación ciudadana mediante mecanismos legalmente reconocidos, lo que como se ha tratado doctrinariamente, se puede entender que tiene como efecto que la participación ciudadana se contraponga con la autonomía de la administración pública, lo que crea resistencia en las autoridades y mayor complejidad en la burocracia establecida.

En este punto, es necesario considerar que más allá de esta posición doctrinaria, los mecanismos de participación ciudadana deben tender a facilitar los entramados colaborativos en condiciones de diversidad y heterogeneidad social, ello cualifica interculturalmente la acción pública (Torres, 2020, P.117). Bajo esa perspectiva se debe considerar que estas herramientas no se contraponen a la autonomía de la administración pública, sino más bien marcan su camino, al no considerar que la representación ciudadana se agota en la elección de representantes.

“La participación ciudadana, a diferencia de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares respecto a determinadas temáticas. Procura una incidencia más directa, ya que las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, y en algunos casos hasta parecería que acrecientan las diferencias una vez pasado el período electoral. (Ziccardi A. cit. por Bettoni, 2016, p. 14).

Con lo mencionado en párrafos anteriores se puede concluir que estos mecanismos son herramientas de representación que actúan paralelamente con las decisiones autónomas de la administración pública. Deben ser institucionalizados en el ordenamiento jurídico y garantizados por el aparato estatal, su funcionamiento debe responder a la democratización de las decisiones lo que hace necesario que su acceso sea igual para todos los ciudadanos y

que su ejercicio no se vea afectado por la burocracia. Tendrán como fin último el eliminar la discriminación sistemática y el bien común.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL

Como se ha revisado previamente, dentro del ámbito de la participación ciudadana es importante analizar lo referente a sus mecanismos. El ordenamiento jurídico ecuatoriano le ha otorgado contenido y desarrollo a los mismos, con el objetivo de que los intereses de la ciudadanía sean escuchados de mejor manera; sin embargo, el contexto histórico en el que vive el país en lo referente a la crisis de representación, a las críticas del sistema de partidos y a la corrupción que se ha evidenciado, han puesto en duda el actuar de las autoridades y con esto se han deslegitimado sus decisiones.

En este sentido, se realizará un análisis de la normativa que regula la participación ciudadana en los GADS, centrándonos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; así como, se revisarán algunos de los procesos de participación que tienen lugar a nivel local en ciudades como Ciudad de México, Bogotá Distrito Capital y Santiago de Chile. Con el objetivo de tener una visión panorámica de estas figuras en la potencialización de la participación ciudadana a nivel local.

2.1. Participación ciudadana a nivel local en el ordenamiento jurídico ecuatoriano

En la Constitución ecuatoriana se puede encontrar a la participación ciudadana como un derecho y como un principio. Ejemplo claro del primer reconocimiento se presenta en el artículo 95 que otorga a la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público como un derecho, por lo tanto, debe ser garantizado por la administración pública en todos

los niveles. Por su parte, un ejemplo del segundo reconocimiento es el que se encuentra en el título V, artículo 238, en el cual el rol de la participación ciudadana es un principio en la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Este cuerpo normativo hace obligatoria la conformación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno con la finalidad, según el artículo 100, de:

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.

Adicionalmente, la Constitución reconoce a los GADs facultades reglamentarias y legislativas en el ámbito de sus competencias, así también el hecho de que gozarán de autonomía política, económica y financiera, lo que crea una base para el ejercicio y reglamentación de procedimientos y procesos de participación ciudadana orientados a sus poblaciones. Es interesante destacar este hecho por cuanto el artículo 279 ibídem, resalta la participación ciudadana como principio para la creación del Consejo Nacional de Planificación y en un segundo inciso se menciona a los consejos de planificación en los GADs, los mismos que deberán cumplir también con este principio por formar parte de la planificación nacional. Por lo tanto, el considerar esto permitirá que los GADs reconozcan las necesidades de sus poblaciones y con esto incidir en la planificación nacional.

Lo mencionado anteriormente también se sustenta en lo que ordena el artículo 13, inciso segundo del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP:

Art. 13.- Planificación participativa. - El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente

nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley.

Se aprovecharán las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación.

Así también, el artículo 46 del mismo cuerpo normativo ordena que se ejecuten procedimientos participativos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

En este punto del análisis es importante reconocer el tratamiento de la participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Todo esto, por cuanto del proceso de descentralización, las competencias del gobierno central se transfieren hacia los GADs.

Sin lugar a dudas, la descentralización puede mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública y promover niveles más elevados de participación, pero los resultados dependerán de la impronta que se le imprima al proceso mismo. En nuestro país se han priorizado los aspectos fiscales del traspaso de funciones a las provincias y a los municipios en lugar de crear ámbitos adecuados para el fortalecimiento de la democracia (Malacalza, 2004, p. 47).

En este sentido el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, entre sus objetivos plantea:

- b) La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;
- f) La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana.

Adicionalmente y aunque se encuentre en el artículo 3 denominado principios, el COOTAD reconoce a la participación ciudadana como un derecho en todos los niveles de gobierno y cuya garantía es obligatoria por parte del Estado y su finalidad es la toma de decisiones en conjunto con la ciudadanía.

De la lectura del COOTAD, se puede evidenciar a la participación ciudadana como eje esencial de la toma de decisiones de la administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tanto es así que se reconoce incluso como una de sus funciones la de participación ciudadana y control social, además se la concibe en varias de sus dimensiones, es decir la participación ciudadana se considera como principio, como derecho y como deber dentro de la gestión de los GADs.

Estas dimensiones serán observadas en todos los niveles y formas de organización territorial del Estado, mediante la creación de sistemas de participación, con especial importancia en temas como el control del gasto público y gestión de presupuesto. Así también, el COOTAD nos habla de dos características importantes respecto de la Participación Ciudadana, por una parte, el objetivo de que responda al desarrollo de una democracia representativa, directa y comunitaria y por otra parte que la participación ciudadana sea ejercida de manera informada.

Sobre este punto se realizará de una manera muy sucinta comentarios sobre estos conceptos: (no es pertinente referirse a los conceptos de este apartado, limitándolos solo a los Gads).

- **Democracia representativa:** En líneas generales, la democracia representativa se refiere a aquella ejercida por representantes del pueblo en razón de que han sido elegidos o designados por el soberano, por lo que se convierten en la voz del mismo. Es este punto en el que han desembocado muchas de sus críticas, así por ejemplo Jorge Dávila Llor (2005, p.136) menciona que “la democracia representativa, (...) deja abierta una enorme puerta para que la democracia se vuelva el gobierno de los políticos y no el gobierno del pueblo”.

Sin embargo, se debería entender que el reconocimiento realizado por el COOTAD nace de la necesidad de establecer la obligación de todo el aparataje estatal en todos los niveles de organización territorial y de gobierno de representar los intereses de sus mandantes a través de procesos de consulta y diálogo, es decir, están llamados a decidir y gestionar la administración pública conforme el camino trazado por el interés general, expresado mediante los mecanismos de participación ciudadana.

- **Democracia directa:** Han sido varias las consideraciones doctrinarias respecto de la democracia directa, algunas de ellas le dan tratamiento a este modelo de democracia como una alternativa al régimen de partidos y la democracia representativa, teniendo lugar

en la llamada “crisis de representatividad”. “Se observa, además, un descenso de la participación electoral y de la credibilidad en los políticos, un aumento de la volatilidad política, una disminución del interés por la política y un debilitamiento de los partidos políticos, al punto que varios analistas plantean la existencia de una “crisis de representación” (Lissidini, 2007, P. 6). Otras, por su parte consideran a la democracia directa como un modelo complementario a la democracia representativa, es en esta línea en la que entendemos se enmarca lo mencionado por el COOTAD. En este sentido concluimos que no se puede llevar toda decisión de la administración pública a través de un modelo de democracia directa, por lo que es necesario encontrar un punto medio entre ellos.

- Democracia comunitaria: Byron Orrego (2018, p. 233) expresa que “Por democracia comunitaria se entiende el ejercicio de autogobierno que expresa la forma de participación política de las comunidades en temas como la planificación participativa y el control social, instituyendo a la comunidad en la máxima instancia de decisión y ante la cual deben rendir cuentas sus representantes”. Es decir, la democracia comunitaria tiene por objetivo otorgar voz y voto a las comunidades en la toma de decisiones respetando sus tradiciones, origen e intereses.

- Participación informada: Se concibe tanto doctrinaria como legalmente la necesidad de obligar a la administración pública a informar a la ciudadanía respecto de su gestión, con lo cual se otorga el derecho a conocer y adquirir información mediante la cual se pueden tomar decisiones.

Por su parte la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, contempla los siguientes mecanismos de participación ciudadana, a nivel local:

Asambleas locales: Arts. 56 al 65.

Las Asambleas Locales, son espacios de reunión de la ciudadanía con la finalidad de informarse respecto de las actuaciones, proyectos y planes de sus autoridades para de esta manera encontrar una guía frente a estas e incidir en el manejo y prosecución de las políticas públicas, la prestación de servicios y la gestión pública. Es importante destacar que su conformación debe respetar criterios de alternabilidad, equidad de género y equidad generacional. Por su parte, el artículo 62 *ibídem* ordena el apoyo a estas asambleas que tendrán como funciones las descritas en el artículo 60 de la ley antes citada, esto es:

Art. 60.-Funciones de las asambleas locales. -Estos espacios de participación ciudadana tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades:

1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales;
2. Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales;
3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social;
4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;
5. Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y,
6. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

Consejos locales de planificación: Art. 66.

Conformados por al menos un 30% de representantes de la ciudadanía, los Consejos Locales tienen por objetivo formular los planes de desarrollo y las políticas locales y sectoriales según las necesidades de sus territorios, además que se adscribirán al Sistema Nacional de Planificación.

Audiencias públicas: Arts. 73 al 75.

Las Audiencias Públicas, son considerados espacios de reunión entre autoridades y ciudadanía con la finalidad de intercambiar información sobre propuestas y necesidades de la comunidad, así como fundamentar las decisiones que han tomado las autoridades de gobierno en cualquier nivel de gobierno. Son propuestas por iniciativa de la autoridad competente o a pedido de los ciudadanos.

Cabildos populares: Art. 76.

Los Cabildos Populares, son mecanismos de participación ciudadana de carácter consultivo que tienen como objetivo discutir asuntos específicos de la gestión municipal. En tal sentido, su convocatoria le corresponde al Alcalde, administradores zonales o a la misma ciudadanía a través de representantes. Esta convocatoria debe contener el objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular, lo que hace obligatorio el hecho de que la ciudadanía tenga información suficiente respecto del objeto a tratar.

Silla vacía: Art. 77.

La Silla Vacía, tiene como finalidad que la ciudadanía participe con voz y voto en la toma de decisiones, se ejerce a través de representantes de la ciudadanía que deben ser acreditados y registrados.

Veedurías para el control de la gestión pública: Art. 78.

Las veedurías a las que hace referencia este artículo, son procesos voluntarios de iniciativa ciudadana que tienen por objetivo fiscalizar y vigilar las decisiones tomadas dentro de la gestión pública. Estas pueden tomar lugar en cualquier nivel de gobierno y frente a cualquier persona natural o jurídica que maneje fondos públicos.

Observatorios: Art. 79.

Este mecanismo tiene lugar por iniciativa ciudadana y se busca obtener informes y opiniones imparciales frente a las políticas públicas. Estos observatorios deben ser independientes y quienes los ejercen no pueden tener conflicto de intereses con el objeto observado.

Consejos consultivos: Art. 80.

Los Consejos consultivos son compuestos por ciudadanas y ciudadanos o por organizaciones compuestas por ellos. Tienen como finalidad constituirse como órganos de consulta frente a las decisiones de la administración del Estado.

Presupuestos participativos: Arts. 67 al 71.

Creados con la finalidad de que la ciudadanía participe en las decisiones de la gestión pública que les afecta directa e indirectamente, los Presupuestos Participativos, son procesos de participación en los diferentes niveles de gobierno, mediante los cuales la ciudadanía se

informa respecto a los recursos del Estado y a través de un debate público se busca llegar a un consenso sobre la priorización del uso de estos recursos y su inversión de acuerdo a la necesidad de la población en cuestión.

2.2. Participación ciudadana: una visión panorámica de su aplicación a nivel local

La Declaración de Derechos Humanos, en su artículo 21 ha reconocido el participar en las decisiones del Estado como un derecho humano que debe ser garantizado por todos los pueblos y naciones. Así mismo ha reconocido, aunque no expresamente, que la soberanía del pueblo es la que debe primar en las decisiones estatales. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 y la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23 reconocen como derecho, el que las personas puedan participar en asuntos de interés público de manera directa o a través de sus representantes. Se resalta lo mencionado en estos instrumentos internacionales, por cuanto es un parámetro mínimo de cumplimiento para las legislaciones de cada uno de los países miembros, en todos los niveles de gobierno.

Además de los instrumentos internacionales antes citados, es importante revisar lo que menciona la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Portugal en el año 2009. Éste instrumento -en su preámbulo- destaca como objetivo el democratizar la gestión pública y menciona que:

Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “derecho de participación ciudadana en la gestión pública. (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 01 de diciembre de 2009)

Como se puede observar, esta carta reconoce el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, lo que interesa al análisis que se está realizando en este trabajo. Uno de los aspectos que llama la atención es la aclaración que se realiza respecto a la categoría ciudadano o ciudadana, expresando que su interpretación -para los efectos de este instrumento- no es excluyente, alejándose totalmente de la concepción tradicional de esta

categoría y reflejando la necesidad de incluir en la toma de decisiones dentro de la gestión pública a toda persona sin distinción alguna.

Se han citado estos instrumentos como base del análisis de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en los gobiernos locales de Ciudad de México, Bogotá Distrito Capital y Santiago de Chile.

Sebastian Carrasco Soto (2019), en su artículo “Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del Municipio de Santiago”, expone un primer elemento de comparación: el origen de su implementación. Una de las principales causas para implementar estos procesos es la necesidad de reconfigurar el sistema democrático, esto se produce esencialmente y como se ha revisado en líneas anteriores, como respuesta a la crisis de representatividad y la concepción de desconfianza frente al sistema de partidos. Al respecto, muchos autores han expresado que existen dos razones por las que se hace necesaria esta reconfiguración, el primero como instrumento político para resguardar a los representantes de las decisiones que toman, por ejemplo, del daño que les puede generar una decisión impopular (Carrasco, 2009) y el segundo como una buena práctica de gestión (Contreras P., Fuentes V., Montecinos E., 2020).

Estas dos razones antes mencionadas, nacen a partir de la experiencia de los países de Latinoamérica. La literatura destaca la participación de las movilizaciones sociales y el uso de procesos de participación no institucionalizados como influencia en dos aspectos, por un lado como fuerza de presión a las autoridades, las cuales se ven obligadas a crear o instaurar nuevas esferas de participación con la finalidad de dar respuestas a estas presiones; y por otro lado, la formación de un nuevo criterio de participación lo que implica un cambio de creencias y actitudes políticas en la ciudadanía, lo que trae como conclusión un cambio en sus exigencias y necesidades.

Esto último es de especial relevancia en el marco de la implementación de políticas de participación ciudadana, ya que los movimientos sociales que han resurgido en los últimos años en Chile no tienen una demanda directa por políticas de participación, pero sí pueden tener un impacto sobre la agenda pública de los alcaldes a nivel local. Asimismo, han logrado penetrar en la cultura política de las comunidades, lo que puede llevar a la adopción de nuevos canales de participación política de las mismas. (Carrasco S., 2019, p. 66)

Adicionalmente al elemento social, no se puede dejar de lado la influencia política en la implementación de estas herramientas de participación. Un ejemplo típico - estudiado ampliamente por la doctrina- es la formulación de Presupuestos Participativos como mecanismo de la democracia participativa en la ciudad de Porto Alegre- Brasil, que reconoce ampliamente que la alianza creada por el Partido de los Trabajadores fue clave esencial en su implementación, todo esto por cuanto se presentaban como una fuerza de choque frente al autoritarismo.

En el caso de Chile, la implementación de estos mecanismos también tiene una influencia política, ejemplo de ello se pudo evidenciar en la segunda vuelta presidencial que tuvo lugar en el año 1999, entre Ricardo Lagos Escobar y Joaquín Lavín Infante. Para esta segunda vuelta, las organizaciones civiles consultaron a los contendientes aspectos referentes a la ciudadanía y la participación. En este espacio y como respuesta a las consultas ciudadanas, Lagos prometió la creación de una Ley de Participación Ciudadana. Para el año 2000, en su presidencia, se crean los Consejos de Participación como órgano de consulta para la creación de esta Ley, lo que se convertiría en uno de los antecedentes de la Ley de Participación Ciudadana de 2011.

En el caso de Uruguay, Analia Bettoni (2016), expone esta influencia y menciona que:

El primer gobierno del Frente Amplio (2005- 2009) planteó una nueva lógica del Estado que se afirma en la necesidad de combinarlo y fortalecerlo con la participación social a partir de lo cual se ampliaron y reflataron antiguos ámbitos que habían dejado de funcionar tales como el Consejo de Salarios.

Como se puede evidenciar, la implementación de estos medios de participación se ve influenciada por un aspecto social, bajo el cual la ciudadanía toma conciencia sobre su rol y busca canales por medio de los cuales se mantiene una comunicación más directa con las autoridades; y, por un aspecto político, pues es concluyente el hecho de que sin voluntad política esta implementación no podría existir. Adicional a esto, la doctrina expone la existencia de un tercer elemento de influencia: la institucionalidad.

Con institucionalidad, se hace referencia a la capacidad del Estado de fomentar la participación ciudadana y sus procedimientos, lo cual implica aspectos de profesionalización de los agentes estatales implicados en su ejecución, comunicación y difusión, así como la

inversión de recursos. Al respecto, se debe precisar que la implementación de los mecanismos no puede llegar a su desarrollo de mayor efectividad sin que antes exista capacitación de todos los actores por parte del Estado, así como la toma de decisiones informadas por parte de los actores de la sociedad civil y para lograr esto el Estado debe dirigir los recursos necesarios.

Para el caso de Chile, la Ley de Presupuestos Para el Sector Público 2022, reconoce la necesidad de otorgar parte del presupuesto al desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, lo cual se puede observar en diferentes partes del documento. Ejemplo de ello es lo ordenado en el artículo 14 de esta ley, estableciendo que cada Ministerio y demás órganos de la Administración del Estado deberán contemplar mecanismos de participación ciudadana, que permitan recoger inquietudes y realizar consultas sobre iniciativas en estudio o para la priorización de acciones futuras, a través de consejos de la sociedad civil.

Se debe esclarecer que, aunque no se encuentre expresamente un presupuesto asignado a este rubro y la asignación presupuestaria no sea directamente dirigida a la creación e implementación de estas herramientas de participación, se enlaza el actuar de la administración pública con los mismos, haciendo obligatorio que la institucionalidad prevea el direccionar sus recursos asignados a esta temática.

Ahora bien, profundizando en el objetivo de este subcapítulo revisaremos algunos aspectos que la legislación aplicable a varias localidades (ciudades) de Latinoamérica menciona respecto de los mecanismos de participación ciudadana:

2.2.1. Ciudad de México

La Ciudad de México cuenta con una Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, misma que reconoce como instrumentos de democracia participativa a los siguientes:

Colaboración Ciudadana:

La colaboración ciudadana se relaciona con los aportes de recursos que la ciudadanía a nivel individual, colectivo u organizativo realiza a la administración pública con el objetivo de que se ejecute una obra o se preste un servicio público. Es la administración que recibe esta colaboración la encargada de registrarla, así como de solicitar la justificación de los recursos utilizados, con la finalidad de evaluarlos y decidir su recepción o rechazo.

Asamblea Ciudadana:

La Asamblea Ciudadana es el máximo órgano de decisión comunitaria en cada una de las unidades territoriales, tiene diferentes objetivos expresados en el artículo 78 de la Ley, dentro de los cuales se puede destacar el fomentar la democracia, la formación cívica y la participación ciudadana, así como la toma de decisiones en asuntos comunitarios. La Comisión de Participación Comunitaria será la llamada a convocar su conformación.

Comisiones de participación comunitaria:

Las Comisiones de participación comunitaria serán dirigidas por el Instituto Electoral, se presentan como un órgano de representación y sus atribuciones se encuentran en el artículo 84 de la Ley, sobre las cuales se pueden destacar:

- Instrumentar y dar seguimiento a las decisiones y acuerdos de la Asamblea Ciudadana.
- Promover y desarrollar la participación ciudadana y la formación cívica de la ciudadanía.
- Evaluar los servicios y programas públicos que otorgue la administración pública de la ciudad.

En su conformación, se destacan aspectos de género, así como la no remuneración de sus miembros. Es de carácter plenamente cívico y ciudadano impidiendo que para la promoción y campaña de sus miembros se usen recursos públicos.

De la participación colectiva y las organizaciones ciudadanas:

Sin ser efectivamente un proceso o herramienta, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, contempla la existencia de un registro de organizaciones de participación ciudadana, que son organizaciones sin fines de lucro que tienen como objeto social la participación ciudadana o la democracia, con lo cual se busca, principalmente:

- Fomentar espacios de opinión sobre las actuaciones de las asambleas ciudadanas, así como de los órganos de gobierno de la ciudad.
- Presentar propuestas sobre las decisiones que pueden tomar los órganos de gobierno de la ciudad.

Es importante recalcar que aunque su registro está a cargo del Instituto electoral, estas organizaciones no pueden enlazarse o tener injerencia en actividades electorales.

Coordinadora de Participación Comunitaria:

La ley antes citada también contempla la existencia de la figura de Coordinadora de Participación Comunitaria, quien es la persona designada por cada una de las Comisiones de Participación Comunitaria establecidas según las demarcaciones territoriales. Su objetivo es crear un canal de comunicación y coordinación entre las comisiones y las alcaldías y gobiernos de la ciudad

Presupuesto Participativo:

Como se ha revisado anteriormente, los Presupuestos Participativos son espacios de participación conformados por la ciudadanía, convocados por el Instituto Electoral que tienen por objetivo que la ciudadanía tenga un rol más activo a través de sus decisiones en la aplicación e inversión de los recursos que otorga el gobierno de la ciudad, entre sus características especiales, la ley establece las siguientes:

- Se orienta al desarrollo comunitario
- La distribución de los recursos del presupuesto participativo se regirá por criterios de territorio y poblacional lo que implica aspectos de pobreza, seguridad y cantidad.

2.2.2. Bogotá Distrito Capital

En Bogotá se han implementado procedimientos enlazados al Gobierno Abierto, creando estrategias para que la ciudadana se acerque a la administración distrital a través de su participación directa en la toma de decisiones sobre el uso de recursos públicos, al respecto es importante destacar los siguientes:

Consejos de planeación territoriales:

El artículo 340 de la Constitución Política de Colombia reconoce la existencia de un Consejo Nacional de Planeación y a su vez la existencia de consejos territoriales de planeación, se regulan por distintos cuerpos normativos entre ellos, se encuentran la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997, el Acuerdo Distrital 13 del 2000, el Decreto 28 de 2008.

Para el caso de Bogotá, este consejo de planeación se denominará Consejo Territorial de Planeación Distrital, es de carácter consultivo, será convocado por el Alcalde y se conformará por representantes de asociaciones y organizaciones ciudadanas además de rectores de establecimientos educativos y Gerentes de establecimientos de salud pública local. Se crea con el objetivo de plantear recomendaciones que influyan en los planes de desarrollo a través de reuniones de la ciudadanía.

Presupuestos Participativos:

Regulados por varios cuerpos normativos entre los cuales se encuentran el Acuerdo 740 de 2019 y el Decreto Distrital 768 de 2019, emitido por el Concejo de Bogotá. Tiene lugar en el ámbito local y su objetivo es que la ciudadanía participe en las decisiones que la autoridad competente deba tomar sobre inversión pública según los planes de desarrollo aprobados.

Se realiza a través de dos fases: 1. De los presupuestos participativos en la formulación del plan de desarrollo local y 2. De implementación de los presupuestos participativos en los proyectos de inversión local.

Consulta ciudadana:

Las Consultas ciudadanas son espacios de participación ciudadana que tienen lugar a nivel local o distrital y su objetivo es que la población se pronuncie sobre decisiones y/o propuestas de la administración. Un aspecto interesante a resaltar de estas consultas es el hecho de que se considera un parámetro de edad para participar ampliando la participación hacia personas mayores de 14 años.

No son objeto de este mecanismo los asuntos presupuestales, fiscales, tributarios y las decisiones del gobierno departamental o nacional.

Causas ciudadanas:

Las causas ciudadanas en Bogotá se encuentran normadas por la Directiva 005 de 2020, el Acuerdo 761 de 2020 emitido por el Concejo de Bogotá. Se busca la exteriorización del interés público, se incluye a toda la población mayor de 14 años y se ejerce a través de propuestas formuladas por esta.

2.2.3. Santiago de Chile

En el caso de Chile y como se había anotado previamente, la participación ciudadana se regula por la Ley 20.5000 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Esta ley contempla los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

Acceso a la información relevante:

Este derecho como está contemplado en la normativa chilena es relevante al análisis por su importancia en la formación de la participación ciudadana y su ejecución. Regulado por el artículo 71 de la Ley 20.500 y la Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, se obliga que cada órgano de administración informe a la ciudadanía acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos y se otorga un tiempo límite para que se conceda esta información.

Consultas ciudadanas:

Reconocidas por el artículo 73 de la Ley 20.500, son efectuadas por cada órgano de administración y se busca consultar cualquier tema que se relacione con el interés público, pueden ser realizadas a las organizaciones de interés público, a las organizaciones de voluntariado, a las Asociaciones gremiales, a las Organizaciones sindicales y a la ciudadanía en general.

Cuentas públicas participativas:

Establecidas por el artículo 72 de la Ley 20.500. Las Cuentas públicas participativas deben ser efectuadas por cada órgano de administración con la finalidad de que la ciudadanía conozca todos los aspectos de inversión y uso de recursos en la gestión realizada. En caso de que la ciudadanía emita observaciones a estos informes, se obliga al informante a justificar y subsanar las mismas.

Consejos de la sociedad civil:

Normados por el artículo 74 de la Ley 20.500. Los Consejos de la sociedad civil son de carácter consultivo y se conforman por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano que realiza la consulta.

Adicionalmente a la Ley 20.500, con fecha 26 de julio de 2006, se publicó la ley 18.695, Ley Orgánica constitucional de municipalidades. Cuerpo normativo que en su título IV nos habla sobre la participación ciudadana y reconoce los siguientes mecanismos:

Consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC):

Regulado por el artículo 94 de la Ley 18.695 y siguientes. Los COSOC tienen lugar por iniciativa de organizaciones comunitarias y de interés público a nivel local, se presentan como espacios de consulta y control de las actuaciones y decisiones de la administración municipal. Responde a un principio de pluralidad, por cuanto su conformación se deriva de varios grupos y organizaciones sociales, entre los cuales se encuentran jóvenes y comunidades y pueblos originarios.

Oficinas de información, reclamos y sugerencias (OIRS):

En la ley citada las Oficinas de información, reclamos y sugerencias se encuentran en el artículo 98. Se crearon con el objetivo de otorgar a la ciudadanía espacios mediante los cuales se puede solicitar información y emitir reclamos y sugerencias en el nivel municipal, creando de esta manera una fuente de información respecto de necesidades y requerimientos de la población.

Plebiscitos Comunales:

Regulados por el artículo 99 y siguientes de la Ley 18.695. Los Plebiscitos comunales se direccionan única y exclusivamente a la votación en asuntos que se refieran a: La administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, asuntos de interés comunal de competencia municipal y la aprobación o modificación del plano comunal de desarrollo. Se presentan como herramientas de decisión de la población y deben ser coordinados con el Servicio Electoral.

Audiencias Públicas:

Las Audiencias públicas son reguladas en el párrafo segundo del título IV de la Ley 18.695. Pueden ser convocadas por el Alcalde, el Consejo o la ciudadanía, en este último caso debe contarse con un mínimo de 100 personas excepto en las comunas de menos de 5.000 habitantes y su objetivo es que se informe y se debatan aspectos de interés común.

CAPÍTULO III

E-PARTICIPACIÓN: TICS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El presente capítulo se direcciona al estudio de la denominada E-Participación, sobre la cual se analizarán: su conceptualización y algunos mecanismos a manera de ejemplos, para pasar a revisar la situación actual del Distrito Metropolitano de Quito en esta temática y con esto llegar a una propuesta que permita potencializar la participación ciudadana a través de la participación electrónica.

3.1. Participación electrónica

En palabras de Castro L., Sánchez, F., y Ordoñez G., (2020, p. 35), “este tipo de participación corresponde a una interacción, mediada por la tecnología, entre la esfera de la sociedad civil y la esfera política formal, y entre la esfera de la sociedad civil y la esfera estatal, donde el centro de la interacción es el ciudadano”. Para estos autores las tecnologías de la información y las comunicaciones han transformado la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones en los asuntos de interés público.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas resalta como elemento de la participación electrónica el creciente uso de las Tics como herramientas para el acceso a la información y a los servicios públicos, así también la OEA (2014, p. 7) ha mencionado que “la participación electrónica (e-Participación) tiene el propósito de promover la activa participación de los ciudadanos -a través del uso de las TIC- en la propuesta de mejoras para la provisión de servicios públicos, en la formulación e implementación de políticas y programas públicos, así como en otras decisiones o acciones de gobierno”.

En el contexto de la E-participación, la literatura ha relacionado este concepto con la E-Gobernanza y la E-Democracia. Para Papiol Yasmina (2010, p. 12), la E- Participación se encuentra como parte de la E- democracia, estableciendo que esta última, se refiere al uso de las TICs y NTICs en los procesos informativos, consultivos y decisiones entre la administración pública y los ciudadanos. Para esta autora la participación electrónica tiene como objetivo el acercar a la ciudadanía con sus autoridades mediante el uso de los TICs.

En el Ecuador el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación es un derecho, por lo reconocido en el artículo 16 numeral 2 de la Constitución. Ahora bien, sin alejarnos de la concepción de derecho, es importante establecer que las TICs, para efectos de esta investigación, tienen el tratamiento de herramientas para el ejercicio de la participación ciudadana.

Lograr una participación exitosa exige a su vez, sanas relaciones de comunicación entre las instancias del gobierno municipal y los ciudadanos, es aquí donde las tecnologías de información y comunicación (TIC) abren nuevas posibilidades de estrechar estos lazos y permitir que los asuntos de gestión pública sean manejados de manera consensuada, compartida y plural. (Peña D., Olivar C., Primera N., 2008, p.399).

En síntesis, la participación electrónica o E- participación se refiere al uso, en todos sus niveles, de procedimientos enfocados al accionar ciudadano entorno a su incidencia en la administración pública en los que se utilicen a las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para su ejecución. La literatura ha clasificado varios niveles que tienen los mecanismos dependiendo de sus efectos, con lo cual se tiene:

- Nivel informativo: Entendiendo que el acceso a la información es base para construir la participación ciudadana, en este nivel se encuentran todos aquellos mecanismos que permiten el acceso y difusión de información sobre políticas, decisiones, acuerdos, etc. entre la ciudadanía y la administración pública. Para cumplir este nivel básico es necesario que el Estado o la entidad que promueva un proceso participativo asuma la responsabilidad de asegurar que la información esté disponible y llegue a la ciudadanía de manera completa, oportuna, fácilmente accesible y en un

lenguaje comprensible para todos los actores interesados (Naser A., Sandoval C., Williner A., 2021, p. 33).

- Nivel Consultivo: En este nivel se encuentran todos los mecanismos de participación ciudadana que se direccionan a recoger opiniones y propuestas de la ciudadanía, con el objetivo de que se tomen en cuenta en la toma de decisiones por parte de la administración. Los resultados obtenidos del uso de estos mecanismos no suponen un parámetro obligatorio de actuar para las autoridades que toman las decisiones, sin embargo, se entiende que existe una relación más directa con los ciudadanos permitiendo que sus intereses sean entendidos, de lo que se espera obtener una aceptación a las propuestas planteadas o un rechazo motivado en torno a su viabilidad. Para Reyes Harry (2020, p.12), este nivel se refiere a “una relación bidireccional en la que los ciudadanos retroalimentan al gobierno y asimismo definen los temas a consultar y se invita a los ciudadanos a participar”.
- Nivel decisorio: En este nivel, los mecanismos utilizados se direccionan a otorgarle un mayor peso a la voluntad ciudadana, transformando el ámbito consultivo en un ámbito de aplicación obligatoria. Los resultados obtenidos en el ejercicio de estos mecanismos se direccionan a la toma de decisiones concretas más que a la consulta de opiniones.
- Co-gestión y empoderamiento: Se busca que, a través de los mecanismos de participación ciudadana, la ciudadanía adquiriera un rol principal en la administración de los recursos del Estado, dependencia o régimen local. La ciudadanía se traslada de ser mandante a ser co-gestor de la administración. Este es considerado el nivel superior de participación ciudadana, tanto por el grado de incidencia que adquiere la ciudadanía en las decisiones que se tomen como por la extensión de la posibilidad de incidencia durante toda la vida de un programa o proyecto (Naser A., Sandoval C., Williner A., 2021, p. 33).

Lo anterior, se puede ejemplificar citando los siguientes ejemplos:

3.1.1. Portal de gobierno abierto- Urna de cristal (Colombia):

La Urna de cristal es una plataforma desarrollada por un cuerpo interdisciplinario de profesionales en el año 2010, bajo la dirección del Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones colombiano, con la finalidad de transformar la participación de los colombianos y su incidencia en las decisiones de la administración pública.

Esta estrategia de participación utiliza como eje central a las nuevas tecnologías. Al respecto, la Urna de Cristal reúne los siguientes recursos:

- Gestor de preguntas de los ciudadanos: Herramienta desarrollada en el contexto de las políticas de Gobierno Abierto, tiene por objetivo receptor consultas y dudas de la ciudadanía, gestionarlas y plantearlas a las autoridades competentes. Mediante el gesto de preguntas las entidades públicas nacionales y territoriales dan una respuesta más rápida y directa a los requerimientos de sus administrados.
- Información constante y actualizada: Uno de los objetivos de esta estrategia de participación es mantener informada a la ciudadanía, en tal sentido “Urna de Cristal brinda a los ciudadanos información relevante en su propio lenguaje, apoyándose en contenidos digitales, audiovisuales y con las últimas tecnologías web disponibles” (Sánchez T., 2017, p. 6)
- Foros ciudadanos: Recurso de este conjunto de herramientas que permite que los ciudadanos interactúen entre sí, se emiten opiniones, ideas y comentarios que permiten reconocer el contexto en el que deben direccionarse las decisiones de la administración pública. Esta herramienta usa TICs y NTICs, en razón de que esto permite que exista moderación en el diálogo planteado, mediante límites y filtros que mantienen una comunicación en el margen del respeto.
- Formularios de encuestas y consultas: Estos formularios son documentos electrónicos puestos a disposición de las entidades públicas, mediante los cuáles pueden obtener información estadística en diferentes temas relacionados con sus competencias, usar esta información de manera libre y crear un banco de datos que influirán en sus decisiones.
- Micrositios: Conjunto de visualizaciones gráficas creadas con hipervínculos “usando todo el poder de las últimas tecnologías web, como HTML5 CSS3, SVG y muchas otras de maneras creativas y que conectan con los usuarios digitales”

(Sánchez T., 2017, p. 6), que permiten un acceso dinámico y fácil a información sobre proyectos de la administración.

- CRM y envío de correo electrónico masivo: Herramientas de tecnología que permiten difundir información de manera masiva entre la ciudadanía. Este conjunto de procedimientos busca crear el ambiente idóneo con datos necesarios para que exista la mayor recepción del mensaje posible.

Como se ha podido resumir, este conjunto de herramientas ha permitido desarrollar un mejor escenario para el rol que debe cumplir la ciudadanía, creando espacios de información y de contacto directo con sus autoridades. La Urna de Cristal no solo se presenta como una alternativa a la participación tradicional, sino que también desarrolla un espacio de capacitación para la administración pública, tanto es así que para estas instituciones han sido creados diferentes manuales y protocolos que se direccionan hacia el manejo de las TICs y NTICs en el proceso de toma de decisiones. Entre estos protocolos podemos destacar los siguientes:

- Protocolo para manejo de crisis en redes sociales: Tiene por objetivo la capacitación en manejo de situaciones complejas que tienen lugar en redes sociales, se enfoca en la imagen institucional y el direccionar la comunicación positiva.
- Protocolo de interacción en redes sociales: Se presenta como una guía de manejo de la información obtenida en estas redes, para que con esto la administración se capacite en la forma de dar contestación y de gestionar la data obtenida.
- Protocolo de campañas 2017: Diferencia 3 tipos de campañas, las de consulta, las pedagógicas/ difusión y las de incidencia de política pública. El protocolo establece tiempos de gestión y tiempos de respuesta para cada una de estas campañas y presenta a la Urna de Cristal como herramienta para crear los espacios de consulta a través de infografías, Big Data, estadísticas, formularios, gestión de preguntas, entre otras herramientas, en el marco del uso de TICs y NTICs así como canales offline como llamadas, mensajes de texto o programas de radio y televisión.

3.1.2. Montevideo decide (Uruguay):

Plataforma de participación ciudadana electrónica con incidencia en las políticas públicas. Tiene como objetivo brindar un espacio de inclusión, a través de la opinión, debate y propuestas de la ciudadanía. Su misión es:

Ser la plataforma digital del gobierno departamental que dé participación a la ciudadanía y tenga la capacidad de poder influir, modificar o contribuir a crear políticas públicas que beneficien la vida en la ciudad. Democratizar el acceso a los medios de participación y potenciarlo a través de los medios digitales para alcanzar a toda la población del territorio (Intendencia de Montevideo, 2019, p. 19).

Montevideo Decide nace en el 2017 y tiene su base en el programa Decide Madrid. Esta influencia permitió que Montevideo pueda dar uso al software de la plataforma Consul Democracy, que se plantea como un software libre y adaptable a las necesidades del usuario, en este caso la Intendencia de Montevideo. Mediante el uso de esta herramienta se ha consolidado un nuevo espacio de participación.

Cabe recalcar que el uso de esta plataforma también se relaciona con el uso de las redes sociales y el internet, de esta manera clasifica a sus usuarios en 2 grupos. El primero referente a las y los ciudadanos de nivel 1 que son aquellos que mediante el registro a través de una red social tienen acceso a crear, comentar y apoyar debates así como proponer ideas y, los usuarios nivel 2 que son aquellas ciudadanas y ciudadanos que cuentan con un registro derivado del formulario emitido por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay, a los cuales se les permite, además de los accesos otorgados a los usuarios en el nivel 1 a comentar, apoyar y votar por una idea, así como también comentar y decidir sobre consultas realizadas por y a la Intendencia.

El proceso manejado por este software concatena 3 ciclos o etapas que son:

1. Presentación de ideas y estudios de viabilidad: Corresponde a la etapa de planteamiento de ideas, sobre las cuales la intendencia deberá dar respuesta. EN esta etapa se recogen los planteamientos de la ciudadanía, se realiza un estudio de

viabilidad y se realiza una votación, para que finalmente sean publicadas aquellas ideas con mayor apoyo ciudadano.

2. Estudios de viabilidad y preparación de las votaciones: Se crean espacios en los que la administración pública estudia si las ideas planteadas son inviables, parcialmente viables o viables. Para que las ideas pasen a los estudios de viabilidad requieren del apoyo de la ciudadanía, ya que recién al alcanzar los 500 apoyos la Intendencia de Montevideo se compromete a estudiarlas (Intendencia de Montevideo, 2019, p. 25). Es importante destacar que en esta etapa también se han creado espacios de comunicación directa entre la administración pública y la ciudadanía dentro de los cuales se explica el resultado de viabilidad y sus razones en caso de que sus ideas sean inviables.
3. Votaciones: Se establece un tiempo límite durante el cual los ciudadanos votan por el sí o por el no a la implementación de una de las ideas. Todas aquellas ideas en las que se supere la respuesta del sí, deben ser ejecutadas por la Intendencia.

De esta forma y mediante este ejemplo, se puede reconocer la importancia del uso de tecnologías y herramientas de comunicación en el ejercicio de participación en los asuntos de interés público. El acercar el gobierno en sus diferentes niveles, permite establecer un contexto en el que se puede dar mejor respuesta a las necesidades de los administrados.

3.1.3. OmaStadi (Helsinki- Finlandia):

Finlandia se ha convertido en uno de los países más reconocidos en materia de participación electrónica. En su capital - Helsinki-, se la ha implementado con el objetivo de cambiar el rol de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés público a través de su empoderamiento. OmaStadi Es un sistema inclusivo, ejemplo de ello es que la edad mínima para participar es 12 años. Se direcciona hacia el uso de recursos económicos en la ciudad sobre proyectos y necesidades públicas diferenciando a cada uno de los distritos en los que se conforma la ciudad de Helsinki, con lo cual se establece una distribución y categorización de recursos según esta división territorial.

OmaStadi no solamente hace referencia al uso de su plataforma para la toma de decisiones, sino más bien se presenta como un programa de enlace entre mecanismos on-line y off-line de participación. Esto se puede observar en las diferentes etapas que tienen lugar dentro de este proceso.

La primera de ellas es la denominada lluvia de ideas se implementa y se gestiona a través de estrategias cara a cara, es decir con la comunicación y difusión de información respecto a políticas públicas, rol de la ciudadanía, proceso de creación de ideas y principalmente, el uso de la plataforma. En esta etapa tiene gran relevancia la participación de los denominados “borough liaison”, que son personas que cumplen un rol de conexión entre la ciudadanía y la creación de propuestas en temas de interés público, las mismas que luego pueden ser cargadas en la plataforma, su marco de acción es distrital y su comunicación con la ciudadanía toma lugar tanto por vías electrónicas como redes sociales como por vías off-line como reuniones presenciales (Mikko R., Pekka T, Titiana P., 2019, p.19).

Un aspecto interesante de esta primera etapa es la realización de un juego de cartas entre los ciudadanos, denominado “OmaStadi Game” y que, se presenta como una alternativa dinámica y llamativa que permite, a través del juego, plantear ideas que tengan relevancia en las necesidades públicas, conduciéndolos a encontrar soluciones a los problemas observados. Previamente debatidas y con la guía de los borough liaison, estas ideas son cargadas en la plataforma OmaStadi, para pasar a una segunda etapa.

La segunda etapa es la llamada Co-creación, en esta etapa la ciudadanía y expertos en los temas a tratar trabajan en conjunto con la finalidad de transformar las ideas en propuestas. Este procedimiento toma lugar tanto vía on-line como off-line a través de mesas de trabajo, mediante las cuales las ideas se filtran, se estructuran y se combinan (en caso de que existan similitudes entre ellas) y se crean las propuestas que serán sujetas a votación. Con la propuesta debidamente estructurada, cada experto debe realizar una estimación del costo de su ejecución. Una vez terminada esta etapa se da paso a la etapa de votación.

En la etapa de votación, se plantean las propuestas y se considera la votación de personas a partir de los 12 años de edad. Las propuestas pueden ser distritales como pueden tener incidencia en toda la ciudad, en este escenario el uso de las nuevas tecnologías permite visualizar en la plataforma las propuestas planteadas y los presupuestos designados, así como sus descripciones, lo cual permite un fácil acceso a la información y el ejercicio directo de sus derechos a decidir sobre el uso de los recursos públicos.

En una última etapa, se realiza la implementación de las propuestas con mayor apoyo en cada distrito, así como a nivel local. El desarrollo de esta implementación también se puede observar en la plataforma, evidenciándose porcentajes de progreso, así como toda la información referente al proyecto, lo que incluye una línea de tiempo y un resumen con datos entre los cuales se resaltan los económicos, de locación y de apoyo ciudadano.

3.2. Participación electrónica en el Distrito Metropolitano de Quito

El objetivo del presente subcapítulo es reconocer la situación actual de la participación electrónica en el Distrito Metropolitano de Quito, esto se realizará a través de la revisión del marco normativo aplicable y la información obtenida de los accesos públicos a herramientas de e-participación existentes.

El Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD, en su sección cuarta del capítulo VI denominado Estructura Administrativa de los Gobiernos Autónomos descentralizados ordena a los GADS que, de manera progresiva, deberán aplicar sistemas de gobierno y democracia digital. En el mismo sentido, el artículo 362 de este cuerpo normativo expresa la necesidad del uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de la ciudadanía, lo cual se enlaza con lo ordenado por el artículo 363 al hacer obligatoria la implementación de procesos que aseguren la prestación de servicios electrónicos. Al respecto, el segundo inciso de este artículo menciona que estos servicios son: información, correspondencia, consultas, trámites, transacciones, gestión de servicios públicos, teleeducación, telemedicina, actividades económicas, actividades sociales y actividades culturales, entre otras.

Por su parte, el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en su capítulo IV, artículo 511, hace referencia a una de las herramientas de participación electrónica utilizadas y manifiesta:

Art. 511.- Del portal web de gobierno abierto.- El portal web de gobierno abierto tiene por objetivo garantizar la publicación y difusión de información de las actividades de la administración municipal, así como la implementación de mecanismos o aplicaciones de comunicación bidireccional entre el municipio y la ciudadanía.

El Sistema Metropolitano de Información proveerá al portal de Gobierno Abierto del Municipio los datos generados o procesados por las dependencias municipales de conformidad con el Título I de este Libro, que regula la gestión de la información, de manera permanente y en formatos abiertos (reutilizables, accesibles, gratuitos, y en formato simples).

Como se puede observar, el uso de esta herramienta se direcciona hacia la presentación de información y la gestión de Big Data para las diferentes instituciones y órganos de la administración municipal. Sobre este punto, el artículo 514 íbidem menciona que:

Art. 514.- Condiciones generales de publicación la información. - Son requisitos generales de la información publicada y divulgada en la página web de gobierno abierto:

- a. La información publicada deberá ser completa, veraz y oportuna y estará disponible en formatos de uso generalizado, abiertos, de uso libre, gratuito y que permitan su reutilización y preservación en el tiempo.
- b. La información se publicará de forma que no se incluyan restricciones que impidan o dificulten la explotación de su contenido.
- c. La publicación de información se realizará con total respeto a los derechos derivados de la protección de los datos de carácter personal y en términos regulados por la ley.
- d. La información publicada deberá ser actualizada de acuerdo a las características de la información, las posibilidades técnicas y medios disponibles.
- e. Se publicará información en formatos adecuados y comprensibles para las personas con discapacidad conforme al principio de accesibilidad universal.
- f. La información actualizada en el sistema metropolitano de información del municipio deberá estar reflejada en el portal web de gobierno abierto en un plazo acorde a las características de la información, las posibilidades técnicas y los medios disponibles.

Con lo referido, el Código Municipal Para El Distrito Metropolitano De Quito, hace exigibles parámetros mínimos de publicación de información; cumplido esto, la ciudadanía

puede tener un mayor acceso a datos relevantes para su participación en asuntos de interés público.

Este último punto también tiene tratamiento en el cuerpo normativo referido anteriormente, pues su Capítulo V se direcciona a la participación y colaboración ciudadana y su artículo 517 expone algunas acciones que, mediante el uso de TICS inciden en la participación ciudadana, de esta forma, hace referencia a:

- Promover consultas a través de aplicaciones informáticas;
- Publicar información detallada y completa en plataformas en línea;
- Implementar canales de consulta en línea, con la finalidad de lograr debate y obtención de información directa de la ciudadanía;
- Definir procedimientos y plazos bajo los cuales se harán efectivas las consultas en línea.

En lo referente a los mecanismos de participación ciudadana en el marco del gobierno abierto, el artículo 524 del Código Municipal, establece los siguientes mecanismos:

- a. Portal Web de visualización de datos abiertos: Herramienta de visualización de datos públicos que serán puestos a disposición de la ciudadanía y de las autoridades competentes.
- b. Laboratorio de innovación y Gobierno de Quito: Espacios dentro de los cuales se buscará obtener recomendaciones enfocadas a las acciones de política pública que den respuesta a las necesidades de la ciudadanía.
- c. Portales de transparencia: De carácter informativo y como su nombre lo expresa, son portales informativos mediante los cuales los administrados pueden acceder a datos sobre composición de presupuestos, recaudación de impuestos, control de gasto público, información para monitorear obras, servicios públicos, estado de implementación de obras y proyectos en tiempo real.
- d. Transparencia de los procesos de contratación pública: Enfocado a los procesos de contratación pública y uso de recursos públicos, la municipalidad de manera actualizada y completa pondrá a disposición de los administrados la información referente al proceso contractual.
- e. Foros abiertos: Sobre los cuales este artículo menciona que son:

Mecanismos de debate, diálogo y recolección de criterios y propuestas ciudadanas en donde se pueden desarrollar procesos de escucha activa; los foros pueden ser presenciales o virtuales.

Se desarrollarán varios tipos de foros por el tipo de acceso y según la función:

1. Foros por el tipo de acceso:

- i. foros públicos: aquellos donde todos pueden participar sin tener que registrarse; y,
- ii. foro privado: es solo accesible para usuarios registrados en uno de los siguientes grupos: moderador, y miembro.

2. Foros según la función:

- i. foros técnicos: que sirve para plantear o resolver dudas; y,
 - ii. foros académicos: para generar actividades educativas, con el fin de adquirir conocimientos.
- f. Colaboración y cocreación ciudadana abierta: Tienen lugar con el objetivo de que la municipalidad, a través de espacios virtuales pueda mantener un contacto directo con la comunidad y de esta manera reconocer y estructurar ideas y propuestas referentes a asuntos de interés público.
 - g. Cocreación y producción: Procesos que buscan la participación activa de la ciudadanía en el diseño y prestación de servicios.
 - h. Aplicaciones móviles para ciudadana: Establece un canal de comunicación entre las autoridades locales y la población.
 - i. Concejo metropolitano abierto: Enfocado al Consejo Metropolitano, tiene por objetivo el informar a través de publicaciones la gestión de este órgano municipal, así como la transmisión en vivo de sus sesiones y permitir que la comunidad participe a través de opiniones y comentarios en el diseño de políticas públicas.
 - j. Encuestas y sondeos
 - k. E-peticiones, campañas y recolección de firmas: el artículo citado, respecto de este numeral menciona que:

Los portales de peticiones o de recolección de firmas electrónicas permiten a cualquier ciudadano levantar una campaña de peticiones on-line o de recolección de firmas en forma simple, y puede ser gestionada por ciudadanos, organizaciones de la

sociedad civil o gubernamentales y contar con respaldo institucional o de las administraciones públicas en el proceso, existe un plazo de tiempo para recolectar apoyos, y un número mínimo de las mismas para que las peticiones sean analizadas formalmente, otorgando legitimidad a una propuesta ciudadana.

Sobre este artículo, es necesario observar que no todos los literales revisados hacen referencia a mecanismos de participación ciudadana propiamente dichos, aunque tienen relación con ellos. Con referencia a las TICS se puede subrayar su uso en la ejecución y creación de portales, páginas web, publicación y gestión de información, realización de consultas y sondeos, así como en los procesos de creación de ideas mediante comunicaciones directas entre autoridades y ciudadanos.

Realizando una síntesis del libro III.2. del Código Municipal, denominado De la conectividad, en lo referente a la participación electrónica en asuntos de interés público en el Distrito Metropolitano de Quito, se obtiene que:

- a. El literal “i” del artículo 1147 establece como principio el de participación e inclusión
 - i. Principio de Participación e Inclusión. - Mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación se construye un canal directo que permite el fortalecimiento de la democracia participativa, favoreciendo la inclusión y alfabetización digital en el Distrito Metropolitano de Quito.
- b. El artículo 1148 reconoce como derechos de la ciudadanía a la participación activa a través de las TICS, la capacitación en el uso de estas y el conocimiento de los procesos que tienen lugar en la administración.
- c. El artículo 1149, obliga a los ciudadanos a:
 - a. Proteger y mantener los bienes y servicios que provee la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito a través del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación;
 - b. Utilizar los servicios electrónicos de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito de buena fe y sin abusos; y,
 - c. Respetar los procedimientos electrónicos de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito.

En el marco del uso de las TICs y NTICs en los mecanismos de participación ciudadana, el Distrito Metropolitano de Quito forma parte de Open Government Partnership y ha implementado políticas en el marco del Gobierno Abierto. La Ordenanza Metropolitana No. 184 de 2017 define al Gobierno Abierto de la siguiente manera:

Artículo 2.- Gobierno abierto. - A los efectos de la aplicación de la presente Ordenanza, entiéndase por gobierno abierto al proceso participativo y colaborativo público-privado, que proporciona a la ciudadanía, herramientas tecnológicas, no tecnológicas y condiciones para el acceso integral, gratuito y de fácil acceso irrestricto a la información pública a los diferentes actos de la municipalidad, salvo las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano.

El mantener una alianza estratégica entre diferentes actores a nivel internacional dentro del programa de Open Government Partnership, permite el planteamiento de diferentes objetivos y metas a cumplir en el marco de la participación ciudadana, considerando tanto herramientas tecnológicas como no tecnológicas. Dentro de esta temática la municipalidad se planteó el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, el cual contemplaba 3 pilares fundamentales, el de Transparencia, el de Colaboración y el de Participación ciudadana.

Dentro del pilar de Participación Ciudadana se plantearon 4 compromisos a cumplir que fueron:

1. Reforzar líneas de diálogo entre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la ciudadanía
2. Fomentar la construcción de resiliencia en el Distrito Metropolitano de Quito a través del empoderamiento y colaboración de varios actores
3. Impulsar el voluntariado para fomentar la cultura de solidaridad y participación de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad
4. Fomentar la comunicación permanente entre autoridades electas del MDMQ y la ciudadanía

De los cuales (en base a información publicada en el portal de Gobierno Abierto del DMQ) solamente se llegaron a cumplir los compromisos 1 y 3. Sobre estos compromisos se presentaron y publicaron informes finales que, para los efectos de esta investigación, es importante citar.

Sobre el compromiso 1 se concluye lo siguiente:

- Se implementó la estrategia comunicacional en el Distrito Metropolitano de Quito, lo que fortaleció la plataforma Quito Decide como un mecanismo de Participación Ciudadana llegando a 17.557 personas registradas.
- Mediante la plataforma Quito Decide se realizaron votaciones en las que la ciudadanía pudo opinar y dar sugerencias sobre los temas propuestos, teniendo mayor incidencia temas sobre obras e infraestructura con un 32%.
- Se propició el diálogo con la ciudadanía y el municipio sobre asuntos públicos mediante un nuevo módulo de la plataforma denominada Colaboración Normativa, al finalizar este proceso se obtuvo como resultado una amplia participación ciudadana en los debates, pero un mínimo aporte ciudadano en las siguientes fases del proceso virtual. (Secretaria de Coordinación Territorial, 2021, p. 13)

De estas conclusiones se puede evidenciar el uso de las TICs para la repotenciación de mecanismos de participación ciudadana como el caso de la plataforma “Quito Decide”, sin embargo, los porcentajes de incidencia de estos procesos son aún muy bajos, lo cual permite dilucidar la necesidad de implementar nuevas estrategias en esta temática.

Sobre el compromiso 3, se concluye lo siguiente:

- La situación actual con la pandemia, puso un nuevo escenario de visibilización de la población en el Distrito Metropolitano de Quito. Frente a esta realidad la SGCTYPC, en el marco de sus competencias ha realizado un conjunto de acciones virtuales y semi-presenciales de atención, activación y fortalecimiento del voluntariado, las mismas que han permitido mejorar la calidad de vida de esta población

En este sentido se demuestra la importancia de mantener canales abiertos mediante el uso de TICs, entre la ciudadanía y la administración municipal para continuar con el trabajo conjunto no solamente de procesos de voluntariado sino también con procesos de participación ciudadana.

Actualmente, el DMQ cuenta con un Segundo Plan de Gobierno Abierto, esta vez para los años 2022 y 2023. Del cual se destaca en lo referente a participación ciudadana el

compromiso de “Desarrollar procesos de capacitación y formación en participación ciudadana efectiva en el Distrito Metropolitano de Quito a través de sus Administraciones Zonales, en colaboración con OSC y/o academia para potenciar los niveles de participación e incidencia en la toma de decisiones locales, como una estrategia continua” (Secretaría de Planificación del DMQ, 2022, p. 30).

De este planteamiento es interesante destacar que se toma en cuenta el uso de tecnologías y herramientas telemáticas, considerando que “en la actualidad el mecanismo más usado para transparentar información es a través de herramientas virtuales (Secretaría de Planificación del DMQ, 2022, p. 31).

3.3. E-participación: hacia un nuevo mecanismo de participación ciudadana

Del planteamiento realizado, se ha podido observar la necesidad de que se potencien los procesos participativos en razón de conseguir una ciudadanía más activa en la ejecución de decisiones en torno a los asuntos de interés público. Una de las formas en las que se ha logrado grandes avances para llegar a este objetivo es el uso de herramientas de TICs y NTICs, por este motivo en el presente subcapítulo se propondrán lineamientos generales para la creación de un nuevo mecanismo entorno a la e-participación a nivel local.

Estos lineamientos generales se centrarán en exponer la oportunidad de su aplicación, su descripción, sus objetivos, los actores involucrados y el procedimiento de este nuevo mecanismo, en ese sentido se plantea lo siguiente:

3.3.1. Descripción

“EQ-participación”, es un mecanismo cíclico de participación ciudadana basado en una articulación de procedimientos participativos tanto online como offline y cuyas herramientas principales serán las TICs. Permitirá una comunicación bidireccional entre autoridades y ciudadanía a través de la segmentación y publicación de información, desarrollo de procesos, estructuración de ideas, el acompañamiento en el planteamiento de propuestas y la visualización de un portal que contenga distintas herramientas que permitan la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones por parte de la administración pública.

3.3.2. Oportunidad

La poca reglamentación normativa directamente relacionada a la participación electrónica en asuntos de interés público, así como la información presentada en las plataformas tecnológicas de la administración municipal del Distrito Metropolitano, nos permite reconocer un escenario en el que es necesario realizar estudios más a profundidad respecto de esta temática, considerando aspectos como la globalización y el acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

Es de vital importancia, en razón de potenciar la legitimidad de las decisiones de la administración pública el hacer uso de las TICs NTICs como herramientas de formación y conocimiento de la ciudadanía y sus intereses. El escenario global, a través de ejemplos de otras ciudades, permite reconocer que se puede potenciar la participación ciudadana a través del uso de estas herramientas. Con lo cual esta repotenciación se basa, principalmente en una justificación social, una institucional y una normativa, según lo siguiente:

- En el ámbito social: El poner a disposición de la ciudadanía una herramienta correctamente desarrollada, que permita un acceso diferenciado según los segmentos de la población y sus necesidades, permitirá una conexión directa entre la administración pública y sus administrados, lo que sin lugar a duda ayudará en la construcción de una ciudadanía más activa y empoderada.
- En el ámbito institucional: La administración local debe capacitar a sus funcionarios con la finalidad de que cumplan aspectos básicos del uso de las TICs. De la mano de esto, es importante reestructurar la forma en la que la administración se comunica con la ciudadanía. Los portales utilizados en el marco de la participación electrónica deben contar no solamente con el acceso a la información respecto a conceptos o documentos tratados por los diferentes entes municipales sino más bien deben presentarse como verdaderos accesos de comunicación directa entre la ciudadanía y sus autoridades.
- En el ámbito normativo: Aún existe poca normativa directamente relacionada con las e-participación, bajo esa perspectiva es importante contar con un marco legal de actuación en esta temática. Sin embargo, se resaltan mandatos constitucionales como el acceso a las nuevas tecnologías y el planteamiento

de los derechos de participación, por lo que se invita a implementar herramientas, estructuras y procedimientos que permitan garantizar estos derechos.

3.3.3. Objetivos:

General: Empoderar a la ciudadanía para que, a través de herramientas como el internet, uso de aplicaciones, portales y redes sociales se convierta en eje central de la toma de decisiones en el ámbito de asuntos de interés público, a través del debate y la capacitación.

Específicos:

- Reducir las brechas tecnológicas entre la población de Quito.
- Presentar información segmentada en razón del territorio.
- Acompañar a la ciudadanía en la formulación de ideas y propuestas.
- Crear un portal innovador, de fácil acceso y que se presente netamente información correspondiente al proceso de planteamiento de propuestas y su desarrollo.

3.3.4. Actores

- Ciudadanía: Se considera eje central de la propuesta a toda la población del Distrito Metropolitano de Quito.
- Autoridades: Es necesaria la apertura, capacitación y estructuración de la administración pública en razón de obtener el mejor manejo posible de los procedimientos establecidos para este mecanismo.
- E-ciudadanos: Representantes voluntarios de la ciudadanía, capacitados y certificados por la administración pública en asuntos de participación y democracia, así como en la toma de decisiones, creación de ideas y estructuración de propuestas. Su rol en la ejecución de este mecanismo se basa en lo siguiente:
 - Ser un órgano de conexión entre los ciudadanos y las administraciones zonales del DMQ.
 - A través de su capacitación y certificación, presentarse como un órgano de ayuda para el acceso a las TICs.

- Su ámbito de acción será seccional en razón del territorio y deberá contar con distintos canales comunicativos, entre ellos redes sociales, correo electrónico, etc.
- Administraciones Zonales del DMQ: Serán los obligados a articular y capacitar a los E-ciudadanos y a la ciudadanía en general en el uso de herramientas de TICs y el uso de las plataformas creadas para la ejecución de EQ-participación.

3.3.5. Procedimiento

La ejecución de EQ-participación se cumplirá en varias etapas, que se detallan a continuación:

1. Etapa de segmentación y división territorial: Partiendo de la división en parroquias que cuenta Quito, la administración establecerá porcentajes de apoyo a las ideas y propuestas presentadas dentro de cada uno de estos territorios. El porcentaje deberá responder a parámetros demográficos.
2. Etapa informativa y de elección, capacitación y certificación de E-ciudadanos: Una vez se ha segmentado en razón del territorio a la población, se realizarán campañas informativas online y offline con el objetivo de nombrar al menos un E-ciudadano para cada segmento territorial.
3. Etapa de reconocimiento y formulación de ideas: Con participación de los E-ciudadanos, la ciudadanía realizará:
 - a. El planteamiento de necesidades tanto sobre servicios como de obra pública dentro de su segmento territorial.
 - b. Los E-ciudadanos a través de asambleas virtuales, presenciales y/o mixtas recogerá las necesidades presentadas y las unificará con la finalidad de crear problemáticas generales sobre las cuales se plantearán ideas de solución entre la misma ciudadanía.
4. Etapa de propuestas: Con el reconocimiento de ideas y soluciones, las administraciones zonales estarán obligadas a nombrar un funcionario que tendrá como tarea recoger las distintas ideas y trabajar conjuntamente con los E-ciudadanos

y la ciudadanía en la estructuración de propuestas que serán puestas en conocimiento de la población a través de la plataforma de EQ-participación

5. Etapa de publicación y apoyo: Con la propuesta estructurada se abrirá un proceso de debate mediante chats y blogs implementados en la plataforma, se publicará toda la información referente a la propuesta mediante descripciones sencillas, infografía y objetivos, con principal atención en el porcentaje requerido para que la propuesta pueda pasar a una siguiente etapa.
6. Etapa de elección: Mediante la plataforma se permitirá realizar una votación por parte de la ciudadanía a nivel de los segmentos creados, parroquial y local. Adicionalmente, las administraciones zonales y los E-ciudadanos crearán espacios de votación asistida para aquellas personas que no cuenten con internet o acceso a la plataforma.
7. Etapa de viabilidad: El DMQ, a través del examen presupuestario y la asistencia de expertos en el ámbito de aplicación de las propuestas planteadas decidirá de manera motivada la viabilidad total, parcial o la inviabilidad de las propuestas que hayan contado con el apoyo necesario. En todo caso, la administración está obligada a publicar las razones técnicas de su decisión.
8. Etapa de ejecución: Con la decisión de implementación de la propuesta se publicará en el portal EQ-participación, toda la infografía del proyecto lo que deberá incluir al menos plazos, presupuesto y desarrollo de la obra o la apertura del servicio.

3.3.6. Ventajas del mecanismo propuesto

- a. Presentarse como un proceso especializado en la e-participación, mediante la articulación de varias herramientas tecnológicas de obtención de datos, publicaciones, acceso a la información, votación y contacto directo con la administración.
- b. Se establece como un mecanismo direccionado única y exclusivamente en la implementación de obras y servicios para la población en razón de sus necesidades específicas y que hayan sido estructuradas a manera de propuestas.
- c. Su aplicación en razón de la segmentación territorial y a través de diferentes niveles de ejecución (en razón de las etapas y las competencias de los actores) permite reconocer las verdaderas necesidades de la población, dando voz a todos los ciudadanos por su incidencia en las decisiones de la administración en los diferentes niveles territoriales.

- d. Se plantea como una herramienta cíclica, se prevé la implementación de plazos que permitirán cumplir con cada una de las etapas. Con la finalización de todas ellas el mecanismo vuelve a operar desde la primera de sus etapas.
- e. Se convertirá en un conjunto de herramientas no solo de acceso a la información sino también de decisión de la ciudadanía.
- f. Al ser un mecanismo con objetivos y procedimientos especializados permitirá que la ciudadanía y la administración se concentren en la concreción de las propuestas mediante el seguimiento de su cumplimiento a través de la plataforma y las distintas redes sociales.

CONCLUSIONES

- La nueva concepción de los derechos políticos como derechos de participación y principalmente el reconocimiento del derecho a participar en asuntos de interés público contrarrestan el nivel restrictivo que mantenían -históricamente- los derechos políticos y la concepción tradicional de ciudadano.
- El contenido del derecho a participar en asuntos de interés público es tan flexible como las necesidades e intereses de la ciudadanía. No puede tener un contenido taxativo, pues esto sería limitarlo. Sin embargo, se presenta como un marco de acción para la implementación de herramientas y procedimientos participativos que permitan dilucidar las necesidades sobre las cuales debe actuar la administración pública.
- La aplicación de mecanismos de participación ciudadana aún requiere un mayor desarrollo normativo y práctico. El empoderamiento de la ciudadanía para que incida en las decisiones de la administración pública solamente puede ser potenciado a través de la potenciación de los mecanismos tradicionales de participación, así como mediante la creación de procedimientos participativos que respondan a un mundo globalizado con cada vez mayor acceso a nuevas tecnologías.
- Las alianzas y experiencias con gobiernos locales de otros países permiten realizar propuestas prácticas para la implementación de procesos democráticos y participativos, acogiendo plataformas utilizadas por ellos, así como datos de

eficiencia de las mismas. Todo esto permite tener una base para la ejecución de políticas y herramientas locales que permitan reducir las brechas de acceso a servicios tecnológicos, obras y servicios en general.

- La implementación del mecanismo propuesto, así como de distintos procesos de participación ciudadana requieren de un mejor desarrollo normativo. La implementación de las TICs y NTICs no puede ser meramente propositivo sino más bien deben ser correctamente reglamentados, con lo cual se podrá satisfacer necesidades de la población, así como garantizar mandatos constitucionales.
- El uso de las TICs y NTICs no suponen una solución definitiva hacia una ciudadanía más participativa, es necesario el desarrollo y capacitación de los actores involucrados para crear procedimientos que realmente permitan responder las necesidades de la población en un mundo globalizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artículos:

- Aguilar, J. (2009). Derechos de participación y derecho a participar. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/944>.
- Álvarez C., (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. Margen. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf>
- Ávila, R., (2012). Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3821>.
- Ayala, AHernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. Instituto de Investigación Jurídica UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/8.pdf>
- Carrasco, S. (2019). Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del Municipio de Santiago. RIEM. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902019000100059#:~:text=La%20ley%2020.500%20sobre%20participaci%C3%B3n,y%20entrega%20de%20informaci%C3%B3n%20permanente.

- Carrera, F. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. UNIANDÉS EPISTEME. Recuperado de <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/78>
- Cruz, L., & Valentin, L. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas pública en América Latina. Revista Políticas Públicas. Recuperado de <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2963>
- Dávila, J. (2005). Democracia representativa, participativa y directa. La tendencia. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/4936>
- Gómez, D. (2012). La constitución perdida. Una aproximación al proyecto constituyente de 1938 y su derogatoria. Ecuador Debate. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4568/1/RFLACSO-ED86-11-Gomez.pdf>
- Gómez, S. (2010). Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada. Revista Digital de Derecho Electoral. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635886>
- González, H. (1939). Bases sociológicas de la representación funcional. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revenj/cont/4/dtr/dtr5.pdf>
- Henderson, P. V. N. . (2009). La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate. Procesos. Revista Ecuatoriana De Historia, 1(30), 47–167. Recuperado a partir de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/procesos/article/view/1902>
http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842008000300005&lng=es&tlng=es.
- Lissidini, A. (2007). ¿Cómo investigar la democracia directa? : explicaciones, interpretaciones y prejuicios. CLACSO. Recuperado de http://biblioteca.clacso.org/Argentina/epyg-unsam/20190710054027/dt27_Lissidin.pdf

- López, N. (2010). El interés público: entre la ideología y el derecho. Universidad de Granada. Recuperado de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/502/592>
- Orrego, B. (2019). Democracia comunitaria y configuración de apuestas políticas de gobiernos indígenas en Latinoamérica. Ciencia Política. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7017252>
- Peña, Dionnys, Olivar, Cira, & Primera, Nelly. (2008). Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. Revista Venezolana de Gerencia. Recuperado de
- Quezada, L., (2020) ¿Qué entendemos por bien común?. Revista Auctoritas Prudentium. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7265853>
- Solórzano, J. (2018). La función ejecutiva y su necesaria intervención en la materialización de los derechos constitucionales. Civilizar. Recuperado de <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/v19n36a03>
- Torres, V. (2020). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. Mundospurales. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/article/view/4215>
- Vela, A. (2008). Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Ecuador. Georgetown University. Center for Latin American Studies. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/regulacionjuridica.pdf>
- Ziccardi, A. (2000). Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. Revista de la Universidad de México. Recuperado de <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/c2ebc821-87c9-439e-ae91-4f5ff9497481/ciudadanos-y-vecinos-la-participacion-ciudadana-institucionalizada-en-el-distrito-federal>

Documentos de sitio web:

- A. Naser, A. Williner y C. Sandoval, “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907_es.pdf
- Observatorio Ciudadano. (2021). Ejercicio pleno de los mecanismos de participación ciudadana. (Boletín Informativo 5). Recuperado de https://sangregorio.edu.ec/observatoriociudadano/wp-content/uploads/2022/03/Boletin-5.-Estado-de-los-mecanismos-de-participacion-ciudadana-1_compressed.pdf.
- Portal Gobierno Abierto. Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador. Recuperado de <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>
- Portal Montevideo Decide. Montevideo- Uruguay. Recuperado de <https://decide.montevideo.gub.uy/>
- Portal OmaStadi. Helsinki-Finlandia. Recuperado de <https://omastadi.hel.fi/>
- Portal Urna de Cristal. Bogotá D.C.- Colombia. Recuperado de <https://www.urnadecristal.gov.co/>
- Sanhueza, A. (2004). Participación ciudadana en la gestión pública. Corporación participa. Recuperado de https://www.academia.edu/4614594/Participacion_ciudadana_en_la_Gestion_Publica

Informes:

- Consejo de participación ciudadana y control social. (2020). Rendición de cuentas 2020 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Recuperado de <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/>
- Malacalza, L. (2014). Reforma Política y participación ciudadana. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/02802.pdf>

Instrumentos internacionales:

- ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>
- ONU: Asamblea General, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 16 Diciembre 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 999, p. 171, Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 22 Noviembre 1969, Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>
- XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2009). Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. Estoril- Portugal.

Legislación:

- Acuerdo 13. (2000). Bogotá D.C.-Colombia. Registro Distrital No. 2195 del 26 de julio de 2000.
- Acuerdo 740. (2019). Bogotá D.C.-Colombia.
- Acuerdo 761. (2020). Bogotá D.C.-Colombia.
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. (14 de junio de 2021). Registro Oficial Edición Especial 1615.
- Código Orgánico Administrativo, COA (07 de julio de 2017). Registro Oficial Suplemento 31. Vigente.
- Código Orgánico de la Función Judicial. (09 de marzo de 2009). Registro Oficial Suplemento 544. Vigente.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento 303. Vigente.

- Constitución de la República del Ecuador (20 octubre de 2008). Registro Oficial 449.
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991)
- Constitución política del Ecuador de 1835 (13 de agosto 185). Diario de la Convención Nacional 1835. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1843 (01 de abril de 1843). Diario de la Convención Nacional 1843. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1845 (03 de diciembre de 1845). Diario de la Convención Nacional 1845. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1851 (25 de febrero de 1851). Diario de la Convención Nacional 1851. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1852 (06 de septiembre de 1852). Diario de la Convención Nacional 1852. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1861 (02 de mayo de 1861). Diario de la Convención Nacional 1861. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1869 (28 de julio de 1869). Diario de la Convención Nacional 1869. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1878 (31 de marzo de 1878). Diario de la Convención Nacional 1878. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1884 (04 de febrero de 1884). Diario de la Convención Nacional 1884. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1897 (14 de enero de 1897). Registro Oficial Suplemento 272. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1906 (24 de diciembre de 1906). Registro Oficial 262. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1929 (26 de marzo de 1929). Registro Oficial 138. Derogada.

- Constitución política del Ecuador de 1945 (06 de marzo de 1945). Registro Oficial 228. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1967 (25 de mayo de 1967). Registro Oficial 133. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1979 (27 de marzo de 1979). Registro Oficial 800. Derogada.
- Constitución política del Ecuador de 1998 (11 de agosto de 1998). Registro Oficial 1. Derogada.
- Constitución política Grancolombiana (01 de enero de 1830). Diario de la Convención Nacional 1830. Derogada
- Decreto Distrital 768. (2019). Bogotá D.C.-Colombia.
- Decreto Ley 28. (2008). Bogotá D.C.-Colombia.
- Directiva 005. (2020). Bogotá D.C.-Colombia.
- Estatuto de régimen jurídico administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE. (18 de marzo de 2002). Registro Oficial 536. Vigente.
- Ley 18.695. Ley orgánica constitucional de municipalidades. (1988). Chile.
- Ley 20.285. Ley sobre Acceso a la Información Pública (2008). Chile.
- Ley 20.500 Asociaciones y participación ciudadana en la Gestión Pública de Chile. (2011).
- Ley 388. (1997). Colombia.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. (2019).
- Ley Orgánica de la Función Legislativa (27 de julio de 2009). Registro Oficial Suplemento 642. Vigente.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (09 de septiembre de 2009). Registro Oficial Suplemento 22. Vigente.
- Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 (1994). Colombia.

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (20 de abril de 2010). Registro Oficial 175. Vigente.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la democracia. (27 de abril de 2009). Registro Oficial Suplemento 578. Vigente.

Libros:

- Ayala, E. (2008). Resumen de historia del Ecuador. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Goetschel, A. (2019). Moral y orden La delincuencia y el castigo en los inicios de la modernidad en Ecuador. Quito: Editorial FLACSO Ecuador.
- González, R.; Rodríguez, P. & Velásquez C., (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. Bogotá D.C.: Corporación Región.
- Hernández, R. (2004). El Derecho de la Constitución T.I. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Salgado, H. (2003). Lecciones de derecho constitucional. Quito: Ediciones Abya.Yala.
- Solano, V. (2018). Democracia participativa y meritocracia ¿Entre la división de poderes y la participación ciudadana? Quito-Cuenca: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Universidad de Cuenca.
- Tribunal Supremo Electoral. (1989). Elecciones y democracia en el Ecuador. Quito: Corporación Editorial Nacional.
- Zicardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IISUNAM, México.

Tesis:

- Bettoni, A. (2016). Mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en políticas de infancia y adolescencia en Uruguay (2010-2014) ¿Canales de democracia ciudadana? Universidad FLACSO Argentina.

- Papiol, Y. (2010). Las TIC y a eParticipación. Universidad Politécnica de Cataluña. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/10964/Memoria_Yasmina_Papiol.pdf
- Reyes, H. (2020). Mecanismos de participación ciudadana electrónica en Colombia (2010-2020). Pontificia Universidad Javeriana. Bogota D.C. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/51799/Mecanismos%20de%20participacio%CC%81n%20ciudadana%20electronica%20en%20Colombia%20%282010-2020%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Seraquive, D. (2020). Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio. Universidad Andina Simón Bolívar.