

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en  
Gestión Pública

**TÍTULO**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL: EL  
CASO DE LOS CONSEJOS BARRIALES EN EL DISEÑO  
DEL COMPONENTE SOCIO-CULTURAL PLAN  
DESARROLLO EN EL CANTÓN PORTOVIEJO 2014 –  
2019**

Autor: Johnny Marcelo Toala Rivas

Director: John Antón Sánchez

Quito, octubre de 2019



**No.426- 2019.**

## **ACTA DE GRADO**

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los treinta días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve, **JOHNNY MARCELO TOALA RIVAS**, portador del número de cédula: 1310371842, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2017-2019)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **"LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL. EL CASO DE LOS CONSEJOS BARRIALES EN EL DISEÑO DEL COMPONENTE SOCIO-CULTURAL DEL PLAN DE DESARROLLO DEL CANTÓN PORTOVIEJO (PERÍODO 2014-2015)"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.04
Artículo Científico Escrito:	7.25
Defensa Oral Artículo Científico:	8.90
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.55</b>

En consecuencia, **JOHNNY MARCELO TOALA RIVAS**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

Dr. Romel Tintín.

**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL**

Dr. Paúl Cisneros.  
**MIEMBRO**

Dra. Irma Jara.  
**MIEMBRO**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAN **CERTIFICO** que la presente es fiel copia del original



Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.


**DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL**

Foja 1  
ENE 2020

Secretaría General

## **AUTORIA**

Yo, Johnny Marcelo Toala Rivas, máster, con C.C. 1310371842, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



**Firma**  
**C.C. 1310371842**

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este Artículo Científico, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionado o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 29 de octubre de 2019



FIRMA DEL CURSANTE

-----  
JOHNNY MARCELO TOALA RIVAS  
C.C. 1310371842

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LA  
POLÍTICA PÚBLICA LOCAL: EL CASO DE LOS CONSEJOS BARRIALES  
EN EL DISEÑO DEL COMPONENTE SOCIO-CULTURAL DEL PLAN  
DESARROLLO EN EL CANTÓN PORTOVIEJO 2014 – 2019**

**Resumen**

El presente artículo analiza el caso de los consejos barriales como “grupos de interés” de la participación ciudadana en el cantón Portoviejo, Ecuador, en la actualización del plan de desarrollo (2014- 2019), abordados desde el enfoque de la teoría de la movilización recursos políticos, económicos, así como las coaliciones e instituciones participativas involucradas para este propósito. A través de un análisis normativo y teórico se identifica las limitaciones que impidieron la participación de los consejos barriales en el diseño de la política pública local. Los principales resultados indican que los consejos barriales muestran ausencia en el uso de los recursos políticos, carencia de todo tipo de fuentes de financiamiento y recursos económicos que le permitan participar en el diseño de las políticas públicas; así como también no activaron los mecanismos establecidos en la ley, y, finalmente no generaron coaliciones internas ni externas con los diferentes actores entorno a la actualización del plan de desarrollo (2014 – 2019) del cantón Portoviejo.

**Palabras clave:** política pública; participación ciudadana; consejos barriales; plan de desarrollo; desarrollo local.

**Abstract**

This article analyzes the case of neighborhood councils as “interest groups” of citizen participation in the Portoviejo canton, Ecuador, in the update of the development plan (2014-2019). Its focus is on the approach of the mobilization theory, political and economic resources, as well as the coalitions and participatory institutions involved for this purpose. Through a normative and theoretical analysis, the limitations that prevented the participation of neighborhood councils in the design of local public policy are identified. The main results indicate that the neighborhood councils are nonexistent in the use of political resources, lack any type of financing and economic resources that allow them to participate in the design of public policies; They also did not activate the

mechanisms established in the law, and finally did not generate internal or external coalitions with the different actors around the update of the development plan (2014 - 2019) of the Portoviejo canton.

**Keywords:** public politics; citizen participation; neighborhood councils; development plan; local development.

## 1. Introducción

La participación ciudadana se plantea como un mecanismo necesario para la resolución de problemas o conflictos sociales, según los fundamentos del modelo democrático; a su vez, es un recurso estratégico para la gobernanza, incluso para el desarrollo local, sin embargo, esto no siempre es así: muchas veces la participación ciudadana es usufructuada, manipulada para servir a fines particulares, pese a la retórica existente que destaca su importancia. Para ilustrar lo anterior, presentamos el caso ocurrido en el cantón Portoviejo Manabí, Ecuador. Abordada desde el enfoque de la teoría de la movilización de recursos y la estructura de oportunidades de Doug McAdamn, Charles Tilly y Sidney Tarrow. En el contexto cómo la participación ciudadana logra o no insertarse en el diseño de la política pública y en la planificación del desarrollo local, considerando a la participación ciudadana como aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión de lo público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas (Villarreal, 2009).

De acuerdo a esta definición, nos interesa analizar la participación ciudadana en el marco de la formulación de la política pública local, identificando los recursos políticos, económicos, las coaliciones y las instituciones formales, que ostentaron los consejos barriales en el diseño del plan de desarrollo del cantón Portoviejo (período 2014-2019). Para Aguilar, la política pública es el conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía en esa línea lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanía participan en la etapa de diseño de la política pública (Villarreal Martinez, 2009).

Es por ello que esta propuesta de investigación aborda las dificultades que suelen tener los actores sociales para insertarse en el ciclo de la política pública y participar activa y autónomamente en el proceso de formulación de una política pública local, utilizando los mecanismos e instancias establecidas en la ley. El caso de los consejos

barriales del cantón Portoviejo, destaca por la disposición en la ordenanza municipal de su participación en la elaboración de la actualización del plan de desarrollo (2014 – 2019). Allí la actuación de los consejos barriales evidencia cómo éstos son instrumentos importantes de la gestión pública para el direccionamiento de la ruta del desarrollo local. Ruta que, a su vez, estaría determinada por los recursos, económico políticos y por las coaliciones e instituciones formales habilitadas para la participación ciudadana.

Por ello, el presente artículo intenta responder a la pregunta *¿Qué dificultades han registrado los consejos barriales como actores de la participación ciudadana, en el diseño de la actualización del plan de desarrollo del cantón Portoviejo (Período 2014-2019)?*

## **2. Sobre los aspectos metodológicos**

A través de un análisis teórico y normativo, análisis del discurso (Alcalde), entrevistas semi-estructuradas (3 líderes barriales) y observación participante, además de instrumentos de técnicas cuantitativas (71 encuestas a los presidentes de los consejos barriales), el presente estudio busca: 1) contribuir al debate teórico sobre la participación ciudadana, las políticas públicas aproximaciones conceptuales; 2) caracterizar la participación ciudadana en el cantón Portoviejo y sus dificultades; 3) analizar las limitaciones y la falta de recursos de los consejos barriales para incidir en el plan de desarrollo.

## **3. La participación ciudadana, políticas públicas aproximaciones conceptuales**

Antes de entrar al desarrollo conceptual es importante mencionar el estado investigativo de la participación ciudadana en otras localidades. En México los gobiernos locales han buscado la manera de incorporar diversos mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración de las políticas públicas como factor clave para la mejora de los resultados públicos (Leon Corona & Alpizar Cervantes, 2010).

En otras localidades, como en el Municipio de Managua (Nicaragua) en el 2013 el investigador Rodolfo Javier Morales Torres evidencio cierto nivel de captura política que no permite que avancen los procesos de participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas locales (Morales Torres, 2014).

A continuación desarrollamos breves argumentos para comprender el surgimiento y desarrollo de la participación ciudadana en el Ecuador, al menos desde que el país

retornó a la democracia en 1979. Para ello planteamos algunos conceptos, y luego proponemos una aproximación de cómo ha evolucionado, de acuerdo con las coyunturas políticas y los enfoques de los distintos modelos interpretativos.

En este artículo entendemos la participación ciudadana como un fenómeno distinto a la participación comunitaria, social y política; es importante distinguir los tipos de participación: según Villareal la participación social es la que se da a razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales; participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros; participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismo del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones; y participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucra de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas (Villarreal, 2009, p.32). En ese sentido en el contexto del Estado ecuatoriano pone en relación a la participación ciudadana como una propuesta de reforma institucional (García, 2016).

Con la aprobación de la Constitución Política del Ecuador en el 2008, demanda toda una reforma institucional en el marco de la participación ciudadana. En lo local el sistema de participación ciudadana se constituye para deliberar sobre las prioridades del desarrollo territorial, así como el establecimiento de las líneas de acción y metas a ejecutar; este modelo concibe el concepto de participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública. Así mismo, este sistema de participación ciudadana permite generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectorial o sociales, permitiendo, en suma, el fortalecimiento de la democracia local con la creación de mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social (Ramirez Gallegos & Espinosa, 2012).

Por lo tanto, en el Ecuador la participación ciudadana es un elemento clave en el fortalecimiento de la democracia y en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho y Justicia; la Constitución del Ecuador, establece que la participación ciudadana



es un derecho de los individuos y de los colectivos y un principio orientador de la administración pública (Constitución, 2008). De manera particular, influye en los procesos de diseño de políticas públicas, porque constituye un elemento fundamental, al generar condiciones de posibilidad para la gobernanza democrática y posibilidades de llegar a construir mecanismos para el empoderamiento social (Villarreal Martínez, 2009).

#### **4. Evolución coyuntural de la participación ciudadana en el Ecuador**

Partiendo desde el retorno de la democracia en el Ecuador (1979), es posible destacar tres momentos de desarrollo de la participación ciudadana: el primero dado en los años 80 con la hegemonía del movimiento obrero, que si bien jugó un papel importante en el retorno de la democracia, no logró un aporte sustancial en el avance de la participación ciudadana, debido a que predominaron posturas corporativas (Ortiz, 2004). Según Santiago Ortiz, en ese entonces, la Constitución de 1979 reconocía a los partidos políticos como canales únicos de expresión de interés en el Estado, descartando la presencia de la sociedad civil (2014:65). En un segundo momento, a partir de los años 90, surge un enfoque favorable a la participación ciudadana a través del movimiento indígena y de otros movimientos sociales por los derechos de las mujeres, el medio ambiente y la infancia (Ortiz, 2004).

Sería en la coyuntura del derrocamiento del gobierno de Abdala Bucarán Ortiz en 1997, cuando aparece una nueva forma de la participación ciudadana mucho más radical y agresiva, que instauró sus proclamas en el primer plano de la vida nacional, mediante un importante componente político de movilización capaz de incidir directamente en la vida política nacional y abrir un tercer momento (Ortiz, 2004). En esa coyuntura, ciento de miles ecuatorianos se manifestaron en las calles, ejerciendo en la práctica el derecho de revocatoria de mandato; actores ciudadanos de la más diversa índole se unieron en asambleas locales para luchar contra el gobierno; se crearon espacios de concertación con nuevas formas de ejercicio de la democracia donde surgieron de manera embrionaria foros y parlamentos en varias ciudades (Cotacachi, Otavalo, Santo Domingo, Chimborazo). Todo esto como expresión de una sociedad movilizándose en torno a las agendas locales que decanta en la Constitución del 2008 provocando una reforma institucional (Ortiz, 2004).

En la Constitución del 2008 la participación ciudadana entra con fuerza como principio de la reforma del Estado, bajo la lógica de la democratización de la relación Estado- sociedad; este proceso se va configurando con en la elaboración de leyes como

el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, el Código de la Democracia y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Todas estas normativas contemplan los mecanismos y garantías de la participación ciudadana a fin de empoderar a la ciudadanía en los asuntos públicos de manera protagónica, de forma individual y colectiva.

## **5. Participación ciudadana en el cantón Portoviejo, dificultades en el diseño de la política pública**

Una vez planteados los antecedentes de cómo se ha desarrollado la participación ciudadana en el Ecuador, nos interesa examinar desde la perspectiva de la teoría de la movilización de recursos, la lógica de la acción colectiva y la estructura de oportunidades desarrolladas por Dough McAdam, Charles Tilly y Sidney Tarrow, John Mccarthy y Mayer Zald en una posición sociológica de la participación ciudadana que se ubica como una forma de movilización social orientada a la incidencia ciudadana en las políticas públicas (McAdam, Tilly, & Tarrow, 2005).

Tilly analiza los movimientos sociales en base a un modelo basado en la interacción de actores entre sí y con el Estado. Los movimientos son resultado de la movilización de recursos tanto materiales como inmateriales, donde se incorporan al análisis las solidaridades grupales y las redes de interacción social a las que pertenecen los sujetos. Las movilizaciones populares y sus diversos tipos se explican así tanto por los recursos organizacionales disponibles, como por el escenario de interacciones moldeado por la acción del Estado (Tanaka, 1994). En esa línea analizamos como los consejos barriales movilizaron los recursos disponibles en la estructura del Estado para incidir en las políticas públicas locales.

La teoría de la movilización de recursos se enfoca a los movimientos sociales<sup>1</sup>, es importante precisar que el concepto que se abstrae de esta teoría es el de “grupos de interés”, es decir aquellos colectivos u organizaciones que movilizan recursos producto de la forma como se constituyen. En esa línea es imperioso precisar que los consejos barriales no se configuran como un movimiento social, ya que se constituyen por la ley y no como una expresión autónomo de la sociedad; pero se abstrae de la teoría de la movilización de recursos la categoría de “grupos de interés”, en el sentido que los

---

<sup>1</sup> La definición conceptual que ofrece la Teoría de la Movilización de Recursos enuncia: “Un movimiento social es un conjunto de opiniones y creencias en una población que representa preferencias para cambiar algunos elementos de la estructura social y/o la distribución de las recompensas en una sociedad.” (Puricelli , 2005).

consejos barriales para lograr o no insertarse en diseño de la política pública local, la ley les garantiza algunos recursos institucionales. Siguiendo la definición de McAdam, Tilly y Tarrow los “grupos de interés” serían agentes miembros del sistema político, es decir, actores políticos constituidos que gozan de acceso rutinario a los organismos y recursos gubernamentales (McAdam, Tilly, & Tarrow, 2005).

En el análisis de los consejos barriales como “grupos de interés”, es decir los sujetos habilitados para la actuación en los asuntos públicos locales de acuerdo a la normativa, considerando que los actores sociales necesitan de capacidades individuales y colectivas para incidir en el diseño de la política pública, para ello se requiere de “grupos de interés” que tengan recursos para participar en el diseño de una política a través de una expresión en el terreno público (Roth Deubel, 2014). En esta posición coincide Oscar Oszlak al señalar que los actores no estatales suelen tener dificultades en el ciclo de la política pública para participar de manera autónoma en el proceso de su formulación (Oszlak & O'Donnell, 1981). De allí que esta investigación apunta a las dificultades que tuvieron los consejos barriales para participar en el proceso de elaboración de la actualización del plan de desarrollo (2014 – 2019)<sup>2</sup>. Entendiendo a los planes de desarrollo como instrumentos vitales de la gestión pública que direcciona la ruta del desarrollo local. Considerando que los consejos barriales, son el órgano habilitado por la ley para participar en la formación de los planes de desarrollo local, políticas y programas (COPFP, 2010). Tenemos que, desde su constitución en el 2012 hasta la actualización del plan de desarrollo en el año 2014, los consejos barriales presentan dificultades para participar en el diseño de las políticas públicas, a pesar de existir una gama de mecanismos e instancias participativas establecidas en la ley, debido a las causas que abordaremos en el siguiente capítulo.

## **6. Los consejos barriales en la planificación del desarrollo local**

Con la crisis de confianza en la democracia representativa en el Ecuador en los años 90, se descubren las potencialidades de la participación ciudadana directa de los ciudadanos; la globalización trae un debilitamiento del Estado nacional teniendo como contraparte la revalorización de lo local y la descentralización (Ortiz, 2004). Es así que la participación aparece como un elemento esencial del desarrollo local dado que implica el

---

<sup>2</sup> Administración Municipal del Ing. Agustín Casanova, participando por el movimiento Sociedad Unida Mas Acción SUMA. Siendo electo democráticamente Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo en el período (2014 – 2019);

empoderamiento de los actores sociales en los asuntos públicos en pos del desarrollo (Constitución, 2008).

Por su parte, el cantón Portoviejo, capital de la Provincia de Manabí – Ecuador, cuenta con diversas formas de organizaciones sociales, gremiales, cívicas, comunales, sindicales, agrícolas, productivas, culturales, deportivas, barriales, parroquiales, y actores sociales que permanentemente deliberan sobre la problemática local.

El 2011 la concejala Ana Pilay, del cantón Portoviejo, toma la iniciativa de impulsar el proyecto de ordenanza de la participación ciudadana. En consecuencia, el Concejo Municipal del cantón Portoviejo, expidió el 31 de agosto del mismo año la Ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana de la localidad, allí se reconoce a los consejos barriales como unidades básicas y piedra angular de la participación ciudadana. En cumplimiento de la ordenanza, el Gobierno Municipal convoca a elecciones de los consejos barriales en las cuales participaron 71 barrios de 222 existentes; siendo electos 71 consejos barriales y 9 consejos parroquiales urbanos manera universal, selecta y secreta.

Esta importante iniciativa de legitimar (o institucionalizar) la participación ciudadana en Portoviejo se ejecuta en la administración municipal (2009 – 2014)<sup>3</sup>. Una administración<sup>4</sup> que se caracterizó por diversas problemáticas y desavenencias con los actores sociales por la ausencia de construcción de consensos y de canales formales para atender las demandas sociales, argumento sostenido en la retórica de los presidentes de los consejos barriales, y donde fueron públicas las confrontaciones entre los consejos barriales y el alcalde. Además, en este período se no registra participación de los consejos barriales en el diseño de la política pública local, debido a cuestiones que serán abordadas más adelante.

En el curso de la administración municipal (2014 – 2019) del cantón Portoviejo, la política de la participación ciudadana tuvo otras implicaciones; se presenta una revalorización parcial del concepto de la participación, principalmente en la relación con los consejos barriales. En ese período, el Alcalde Ingeniero Agustín Casanova, antes de su posicionamiento en el cargo recogió las demandas de los consejos barriales a través de asambleas barriales y reuniones con los actores sociales, dando como resultado la

---

<sup>3</sup> Administración Municipal del Dr. Humberto Guillen, participando por el Partido Roldosista Ecuatoriano PRE. Siendo electo democráticamente Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo en el período (2009 – 2014);

<sup>4</sup> En la Administración Municipal período (2009 – 2014) del Dr. Humberto Guillen, el autor del presente artículo Marcelo Toala fue electo presidente del consejo barrial (2012 – 2014) de la Ciudadela Los Tamarindos.

creación de la Dirección Municipal de Vinculación y Participación Ciudadana, con el fin de impulsar y promover la participación, logrando así implementar proyectos de formación ciudadana como la Escuela de Formación Ciudadana y el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública impartido por la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y auspiciado por la Cooperación Andina de Fomento (CAF). De igual manera, se generó la política de la micro planificación (levantamiento de necesidades in situ por los técnicos municipales en articulación con el consejo barrial), y otros programas orientados a elevar las capacidades de liderazgo y de gestión de los consejos barriales a fin de transferir conocimientos normativos, teóricos y dotar de herramientas técnicas en la promoción de una participación ciudadana efectiva.

Sin embargo para la formulación del plan de desarrollo (período 2014-2019)<sup>5</sup> “el Alcalde Ing. Casanova manifestó que los planes de desarrollo deben ser elaborados por expertos en la materia” (A. Casanova, comunicación personal, 10 de noviembre del 2018). De manera que el plan de desarrollo fue elaborado por técnicos a través de estudios especializados o consultoría, prescindiendo de la participación ciudadana de acuerdo a la metodología de trabajo establecida en los términos de referencias para la contratación de la actualización del plan de desarrollo. Desconociendo buenas prácticas en localidades de similares características administrativas como Bogotá Abierta y Mi Medellín en la República de Colombia que son iniciativas de participación ciudadana por medio de herramientas digitales para la elaboración de los planes de desarrollo (Rico- Chacón et al., 2019).

A través de un análisis teórico - normativo, y teniendo en cuenta encuestas a los 71 presidentes consejos barriales del cantón Portoviejo y análisis del discurso al alcalde, todos ellos actores elegidos democráticamente y habilitados para participar en la formulación del plan de desarrollo, planteamos identificar y analizar los recursos políticos, económicos, así como las coaliciones y las instituciones formales que ostentaron los consejos barriales para participar en el diseño del plan de desarrollo del cantón Portoviejo (Período 2014-2019). En ese sentido es importante adentrarnos en las perspectivas concretas de la participación ciudadana en Portoviejo.

---

<sup>5</sup> Términos de referencias elaborado por el Municipio de Portoviejo para la contratación de la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Portoviejo, publicado en el portal de compras públicas el 17/12/2014, 16:30:00 con código CLC-MPORTO-007-2014. Contrato adjudicado al arquitecto Arturo Ramiro Salazar Medina mediante resolución N° POR15ALCRES020. Dichos términos de referencias no contemplan metodología de trabajo de participación ciudadana.

De acuerdo al Código de Planificación y Finanzas Públicas, la actualización de los planes de desarrollo<sup>6</sup> es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión; en la administración municipal del cantón Portoviejo 2014 – 2019, se puede evidenciar que no hubo una propuesta de políticas públicas por parte de los consejos barriales para participar en la toma de decisiones y en la formulación de la actualización del plan de desarrollo, ni tampoco se registra procedimiento o metodología participativa impulsada por el municipio a pesar que muchos sostienen que es clave la participación democrática de las comunidades locales involucradas en la toma de decisiones orientadas a lograr el desarrollo sustentable (Narváez, 2015).

A pesar que existe una normativa que garantiza la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, en particular a nivel local, dentro del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en la ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana, allí se reconocen todos los mecanismos e instancias de participación que permiten tener un canal directo para participar en la actualización del plan de desarrollo para la definición y diseño de las políticas públicas locales; es decir la participación ciudadana es derecho fundamental y un mecanismo para que la comunidad pueda hacer parte de las decisiones públicas y ejercer control social en un territorio determinado (Municipio Envigado, 2016).

Siguiendo con la definición Tilly, el concepto de estructura de oportunidad política, como moldeadora de la acción racional o estratégica de los individuos y las organizaciones sociales. Según Tarrow en:

La dinámica de los movimientos sociales tanto como los “grupos de interés” puede hacerse inteligible, entre otros factores, a partir de elementos tales como la apertura o cerrazón del sistema político, la estabilidad o inestabilidad de los alineamientos políticos existentes, la presencia o ausencia de aliados o grupos de apoyo, el grado de unidad o de división al interior de las élites y su tolerancia frente a acciones de protesta, y la capacidad del gobierno para implementar sus políticas. Estos elementos alteran los costos de la acción colectiva, de manera que incentivan o desincentivan la movilización, y así podemos entender los ciclos, la dinámica, los tipos y la racionalidad de las acciones colectivas. (Tanaka, 1994, p. 238)

---

<sup>6</sup>Código de Planificación y Finanzas Públicas: [...] Art. 48.- Es obligación de cada gobierno autónomo descentralizado publicar y difundir sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como actualizarlos al inicio de cada gestión.

En esa línea de acciones municipales vemos como los consejos barriales tiene toda una estructura de oportunidades emanadas del diseño institucional nacional y local, expresadas en los instrumentos normativos como la ley de participación ciudadana y la ordenanzas que norma el sistema de participación ciudadana en Portoviejo, y de diferentes programas de desarrollos de capacidades de liderazgo como el programa de gobernabilidad, gerencia política y gestión pública impulsado por el Gobierno Municipal de Portoviejo, para promover e incentivar la participación ciudadana. De acuerdo a Sydney Tarrow y otros autores se refieren a la estructura de oportunidad política como el conjunto de dimensiones tanto formales como no permanentes del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas (Larrinaga & Mila , 2013).

En ese sentido la ordenanza de participación ciudadana ha sufrido tres reformas, realizadas el 15 de enero y el 17 de julio de 2015, y el 18 de mayo del 2017 respectivamente, a fin de ir regulando los mecanismos participativos. Teniendo en cuenta que las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas; estas pautas implican una ordenación y regulación normativa definida (Szekely Pardo, 2006).

En este sentido, en Portoviejo se evidencia una abundante institucionalidad a favor de la participación ciudadana, fundamentalmente con la creación de la Dirección Municipal de Participación Ciudadana y Poder Popular y la ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana, para impulsar y promover una participación más efectiva, logrando implantar proyectos de formación ciudadana como la Escuela de Formación Ciudadana y el Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública impartido por la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y con el apoyo de Cooperación Andina de Fomento (CAF).

También se establecieron mecanismos como la micro planificación (levantamiento de necesidades *in situ* por los técnicos municipales junto al presidente del consejo barrial) para elevar las capacidades y mejorar la gestión de los consejos barriales como parte de las acciones municipio de ajustar los canales de interrelación con los actores sociales y sus demandas. Estas actividades fueron impulsadas por los servidores públicos municipales de rango medio, quienes tenían una clara concepción sobre la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo local<sup>7</sup>.

Es necesario tener en cuenta que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma: La primera es la contenida en el marco legal y normativo. La segunda se refiere a aquella no organizada desde las instituciones gubernamentales, sino desde la propia sociedad (Ziccardi, 1998, citado por Villarreal Martínez, 2009). Los consejos barriales como grupos de interés que se alude en el presente artículo se enmarca a la participación ciudadana institucionalizada, relacionada con las instituciones formales (mecanismos normados) de interacción sociedad civil - Estado para diseñar políticas públicas en el desarrollo local.

Dentro de las instituciones formales que están garantizadas en el sistema de participación ciudadana a nivel local y que deben activarse desde la Municipalidad están los consejos de planificación, el presupuesto participativo, los consejos barriales, los mecanismos de control social y rendición de cuentas. Así también los que deben activarse por parte de la sociedad civil: asambleas locales, cabildos populares, silla vacía, entre otras instancias de participación.

Es el caso del cantón Portoviejo, los consejos barriales tienen dificultades para reinsertarse en la estructura de arenas poder, es decir, enfrentan limitaciones por influir en la toma de decisiones, por esto, interesa indagar el enfoque de las políticas estatales que ponen en movimiento al Estado y a sus actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos). Toda demanda social atraviesa un ciclo vital que se extiende desde su problematización pública hasta su resolución. A lo largo de este proceso participativo en Portoviejo, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la demanda toman posición frente a la misma. Para fines de este artículo, nos interesan aquellas donde el Estado, representado en la actuación del municipio, toma posición ante la demanda (Oszlak & O'Donnell, 1981).

En relación a lo que plantea Aguilar Villanueva, las políticas son el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos, gubernamentales y sociedad civil; se concluye entonces que una política no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental, sino la gran decisión de todos los actores estatales y no estatales (1992).

Claramente se evidencia que hay una doble vía en la participación ciudadana, por un lado la que impulsa la institucionalidad como principio orientador de la administración pública, y, por otro lado los mecanismos que deben ser activados por iniciativa de la sociedad civil como derecho.



Según Oszlak y O'Donnell, el conflicto de políticas puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaz de influir en diversas instancias del proceso y que entran en conflicto cuando debe definir la posición del Estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, el conflicto no es inherente a la toma de posición del municipio de Portoviejo, sino producto de la falta de recursos de los consejos barriales y de tener una agenda particular que se base en demandas básicas de obras públicas por ejemplo: agua potable, alcantarillado y calles, posición que es determinante en una relación de poder asimétrica – obedeciendo así a intereses particulares y clientelares.

El concepto de participación, por lo tanto, es un concepto que alude a dos cuestiones importantes: 1) ser parte de y 2) tomar parte en una acción. Al hablar de *ser parte de*, la participación es el acto que muestra la pertenencia, el lugar donde el ser se convierte a algo que se siente como propio, es verdaderamente mío, decidido y perseguido libremente (García, 2004). En ese sentido la participación se entiende como la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos (Welp, 2016).

Múltiples académicos coinciden en señalar que a raíz de la crisis de confianza en la democracia representativa, se ha dado como respuesta la revalorización de la participación ciudadana en el desarrollo local, en el fortalecimiento de las virtudes cívicas y ambientales que plantean el empoderamiento de la ciudadanía en las políticas públicas locales y su autodesarrollo (Ortiz, 2004). En el caso ecuatoriano, partimos del hecho que el ordenamiento jurídico es pródigo en materia de participación ciudadana, los gobiernos subnacionales son los actores centrales para garantizar la participación ciudadana a partir de la implementación y creación de espacios públicos y mecanismos efectivos de participación democrática y con poder de decisión (Carnovale & Beretta, 2019).

Es así que la participación se convierte en un aspecto esencial para la construcción de la ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia y el impulso de nuevos procesos y estrategias de desarrollo, al afirmar la identidad de las personas y los grupos, reconstruir sentido de pertenencia de la gente con respecto a su localidad, desarrollar las capacidades de información, decisión y gestión de los actores ciudadanos, emprender estrategias innovadoras de mejoramiento de la calidad de vida (Ortiz, 2004).

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como instrumentos para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos. Según la carta magna, la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. En este nuevo enfoque, los ciudadanos y

ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos. Es importante rescatar el hecho en la historia de la planificación del desarrollo del Ecuador de plantear a la territorialización de la política pública y al ordenamiento territorial como política de Estado (López, 2015).

Los consejos barriales no registran participación al respecto, al no ser promovidos canales y procedimiento para su discusión por parte del Municipio, ni interés en participar por parte de los consejos barriales a pesar de la retórica de los dirigentes sociales que la participación ciudadana en los procesos de diseño de las políticas públicas, constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática que puede llegar a construir un mecanismo para el empoderamiento social (Villarreal Martínez, 2009). La planificación contemporánea exige procesos participativos en sus diversas fases de elaboración, implementación y evaluación (CEPAL, 2017).

Por lo anterior, es necesario discutir los elementos que ostentaron como recursos los consejos barriles que les permitió participar o no del diseño de las políticas públicas.

## **7. Limitaciones y falta de recursos de los consejos barriales para incidir en la actualización del plan de desarrollo de Portoviejo (2014 – 2019)**

Desde el enfoque de la teoría de la movilización de recursos los consejos barriales serían considerados como grupos de interés al ser constituidos por acto normativo, miembros del sistema político local que gozan de acceso rutinario a las unidades municipales y acciones gubernamentales (McAdam, Tilly, & Tarrow, 2005). Los consejos barriales en el ejercicio de su participación en los asuntos públicos se enmarcan en una estructura de oportunidades políticas al considerar los recursos establecidos en la Constitución Política, prodiga en garantías, derechos y mecanismo participativos que atraviesan toda la administración pública en todo nivel de gobierno. La estructura de oportunidad analiza la influencia de ciertos elementos relativamente variables del ambiente político; esto es, la cohesión de la élite, los alineamientos electorales y la disponibilidad de aliados, y otros elementos permanentes e institucionales del régimen político (Larrinaga & Mila , 2013).

En este artículo nos hemos propuesto analizar cómo la participación ciudadana en el cantón Portoviejo ha sido limitada por la falta de recursos políticos, económicos, coaliciones y la ausencia del uso de las instituciones formales garantizadas en la ley. Para precisar nuestro análisis, a continuación damos unas breves definiciones respecto a los tipos de recursos.

## 7.1 Recursos políticos

Siguiendo a McAdam la estructura de oportunidades dentro de cada sociedad puede estar definida e influenciada por el Estado y las reglas constitucionales de juego, tales como los niveles democráticos y el grado de pluralismo o corporativismo en el sistema de grupos de interés, así la existencia de derechos políticos y libertades civiles (Cordourier Real, 2015).

Los recursos políticos, que, desde el marco del Estado Constitucional de Derecho y Justicia del Ecuador, se conciben como los mecanismos<sup>8</sup> democráticos (audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios) que permiten participar en la vida política del país (Constitución, 2008). Dentro del análisis de los recursos políticos que registraron los consejos barriales del cantón Portoviejo en el diseño de la política pública local precisamos lo siguiente:

Encontramos muestras fácticas de la ausencia en el uso de los recursos políticos. Podemos corroborarlo por las declaraciones e interpretaciones de los actores que fueron encuestados para este caso no registran movilizaciones, ni tampoco vocerías en los medio de comunicación local, ni representación política en el concejo municipal, ni agenda y acuerdos políticos, es decir hay una acción colectiva mínima y dispersa. El termino movilización se entiende aquí como la participación activa de un sector de la sociedad en actividades que no son esperadas por el poder oficial (Peña, 1994, citado por Botero, 2001).

Efectivamente, la capacidad de acción colectiva depende los actores involucrados y de los recursos políticos que son capaces de movilizar para lograr sus propósitos en el diseño de la política pública (Fernandez & Asensio, 2014). En este sentido, se evidencia una falta de acción colectiva con el propósito de participar en el diseño de la política pública local, esto debido a las carencias en el uso de los mecanismos democráticos por parte de los consejos barriales, sean estos movilizaciones, vocerías en los medios de

---

<sup>8</sup> Art. 1.- [...] La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Art. 95.- [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria

Art. 100.- [...] Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

comunicación, representación política en el concejo municipal o agendas de acuerdos políticos (Ver tabla 1).

Con todo, es preciso señalar que los grupos de interés deben recorrer un largo camino y superar muchos retos antes de convertirse en impulsores de políticas públicas, esta participación activa comienza por la toma de conciencia del rol que debemos asumir como agentes transformadores (Chaguaceda & González, 2015). En ese sentido la evidencia empírica muestra que la mayoría de los mecanismos regulados en la región no conllevan una transformación profunda de la democracia representativa, sino que, en general, opera como un complemento (Welp, 2016).

**Tabla 1:** Presentación de los recursos políticos de los consejos barriales para la elaboración del plan de desarrollo

Muestra	Recurso 1	Recurso 2	Recurso 3	Recurso 4
71 consejos barriales = 100%	Movilizaciones realizadas y coaliciones	Vocerías en los medios de comunicación local	Representación política en el concejo municipal	Agenda y acuerdos políticos
TOTAL	no registra movilizaciones publicas no registra coaliciones	no registran voceros oficiales	no tienen representación propia en el concejo municipal	no registran agenda programática de acción colectiva ni acuerdo políticos entre consejos barriales ni con otros actores

**Fuente:** Encuestas a los 71 líderes barriales (Portoviejo, del 8 de octubre de 2018 al 6 de noviembre del 2018). Elaboró el autor.

## 7.2 Recursos económicos

Se analizan aquí los recursos económicos que limitan la participación ciudadana. En el análisis e identificación de los recursos económicos que ostentaron los consejos barriales, cabe precisar que en el presente artículo nos referimos a los recursos que derivan de la autogestión, ya que los representantes de los consejos barriales no podrían recibir fondos públicos directamente por el municipio, debido a que no se encuentra estipulado en la ley. Sin embargo, a través de la autogestión con organismos privados, sean estos

ONG's o los que derivan de sus propias organizaciones, tenemos que los consejos barriales no registran fondos propios ni compartidos.

Llegamos a esta conclusión luego de tener los datos cualitativos sobre recursos económicos y teniendo en cuenta las siguientes variables: presupuesto propio, financiamiento directo con ONG's; presupuesto compartido o gestionado y asignación presupuestaria del estado, que los consejos barriales carencia de todo tipo de fuentes de financiamiento y recursos económicos que le permitan participar en el diseño de las políticas públicas (Ver tabla 2).

Cabe indicar que una participación efectiva resulta fundamental para poder hacer frente a los problemas económicos y sociales con la colaboración y la corresponsabilidad de los ciudadanos (Díaz, 2015). Así mismo los ciudadanos con recursos socioeconómicos, comprometidos socialmente, movilizados, presentan altos niveles de participación ciudadana (Ramírez, 2015).

**Tabla 2:** Presentación de los recursos económicos que ostentaron los consejos barriales en la elaboración del plan de desarrollo (2014-2019)

Muestra	Variable	Variable	Variable	Variable
71 consejos barriales = 100% del universo	Presupuesto propio	Financiamientos directo con ONG	Presupuesto compartido o gestionado	Asignación del Estado
Porcentaje %	100% no cuenta presupuesto propio	100 % no tiene financiamiento con ONG	100 % no tiene presupuesto compartido	100 % no reciben asignaciones del Estado

**Fuente:** Encuestas a los 71 líderes barriales (Portoviejo, del 8 de octubre de 2018 al 6 de noviembre del 2018). Elaborado por el autor.

### 7.3 El rol de las instituciones locales

Hasta aquí hemos analizado la capacidad de recursos, políticos y económicos que permiten a los consejos barriales del cantón Portoviejo generar en mayor o menor medida una potente participación ciudadana. Ahora nos interesa comprender el rol de las instituciones estatales en el impulso de la participación ciudadana en los consejos barriales de nuestro caso de estudio.

Analizando las instituciones participativas garantizadas por la ley, sean estos cabildos populares, asambleas locales, silla vacía e instancias como el presupuesto participativo y planes de desarrollo etc., vemos que existe un sin número de mecanismos e instancias de participación ciudadana a todo nivel de gobierno, en particular a nivel local. Entendemos la institución formal como los mecanismos e instancias establecidas en la ley. Es posible relacionar lo anterior con los planteamientos de Miguel Szekely, quien señala que las instituciones suponen la regulación de la conducta de los individuos en una sociedad según pautas definidas, continuas y organizadas; estas pautas implican una ordenación y regulación normativa definida (2006: 57).

Así también existe la ordenanza que norma la participación ciudadana en el cantón Portoviejo, allí se contemplan las funciones de los consejos barriales en la elaboración del plan de desarrollo; ésta no ha sido utilizada por parte de los consejos barriales y, por otra parte, el municipio no promovió la participación y la metodología correspondiente para la articulación de la participación ciudadana en la elaboración de la actualización del plan de desarrollo para el periodo 2014-2019.

De acuerdo a las indagaciones, una de las causas por las cuales los consejos barriales del cantón Portoviejo no activaron los mecanismos establecidos en la ley y no se involucraron en la actualización del plan de desarrollo fue debido a factores motivacionales y de información promovidos por el Municipio y la difusión de una agenda muy particular de los consejos barriales concentrada en demandas elementales de obra pública de su barrio. Por lo tanto, se deduce que, dependiendo de los recursos que ostentaron los actores sociales, se irán consolidando las instituciones participativas (Repetto, 2005).

La innovación institucional participativa democratiza la gestión pública y la vuelve más eficiente en la medida en que se cimienta en las demandas y en la información producida colectivamente en el diálogo público entre sociedad y Estado. En la medida en que dicha participación activa el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos, ésta presenta, además, efectivas consecuencias en una (re)distribución más justa de la riqueza social. Pero las transformaciones de la institucionalidad requieren actores con voluntad, poder y liderazgo (Repetto, 2005).

Dentro de las instituciones formales que están garantizadas en el sistema de participación ciudadana a nivel local y que deben activarse desde la Municipalidad se encuentran los consejos de planificación, el presupuesto participativo, los consejos barriales, los entes de control social y rendición de cuentas. Se cuentan también aquellos que deben ser activados por parte de la sociedad civil: las asambleas locales, los cabildos

populares, la silla vacía, entre otras instancias de participación. En la tabla 3 se muestra el comportamiento de tres escenarios institucionales de la participación ciudadana en el cantón Portoviejo: entre los mecanismos participativos activados por los actores sociales para el cumplimiento de esta finalidad están las asambleas locales que no fueron habilitadas por los consejos barriales como espacio para la deliberación pública entre los ciudadanos para el fortalecimiento de sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas.

Así mismo, la silla vacía no registra participación por parte de los presidentes de los consejos barriales. Desde las instancias para la participación ciudadana en el diseño de la política pública como el plan de desarrollo, los consejos barriales no registran participación. Cabe indicar que la actualización del plan de desarrollo se elaboró a través de consultoría por el Arquitecto Arturo Ramiro Salazar Medina contratado por el Gobierno Municipal de Portoviejo. Por otro lado, el presupuesto participativo y el consejo de planificación sí consta como mecanismo activos de participación ciudadana, esto debido a su obligatoriedad legal para emitir resoluciones, previa aprobación del plan de desarrollo. Desde otras instituciones como los convenios o acuerdos, no registran entre consejos barriales, ni entre consejos barriales y Municipio.

**Tabla 3:** Presentación de los recursos institucionales que ostentaron los consejos barriales en la elaboración del plan de desarrollo (2014-2019)

<b>Muestra</b>	<b>Variable Mecanismos de participación:</b>	<b>Variable Instancias de participación:</b>	<b>Variable Instrumentos</b>
<b>71 consejos barriales = 100% del universo</b>	<b>Asambleas locales Cabildos populares Sillas vacías</b>	<b>Planes de desarrollo Presupuesto Participativo Rendición de cuentas Consejos de locales de planificación</b>	<b>Convenios Acuerdos ministeriales Actas y resoluciones Encuestas</b>
Cualidad	No fueron habilitadas por los consejos barriales  La silla vacía no registra participación por parte de los líderes barriales.	No registra participación los consejos barriales en el plan de desarrollo.  Sí registran participación ciudadana en el presupuesto participativo.  Sí registran participación en los consejos planificación debido a su obligatoriedad por parte del Municipio.	No registra acuerdos entre consejos barriales, ni entre consejos barriales y Municipio.

**Fuente:** Encuestas a los 71 líderes barriales (Portoviejo, del 8 de octubre de 2018 al 6 de noviembre del 2018). Elaboró el autor.

#### **7.4 Las coaliciones entre actores**

Nos adentramos en el análisis de las coaliciones que generaron los consejos barriales. Precisamos establecer que las coaliciones territoriales son las agrupaciones de actores que se producen entorno a objetivos compartidos, ya sea de manera explícita o implícita, referidos a temas relacionados en las dinámicas locales (Fernandez & Asensio, 2014). Cabe señalar que los planes de desarrollo son instrumentos para la concertación social, que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo que permiten la gestión concertada y articulada del territorio (COPFP, 2010).

En esa línea los planes de desarrollo son mecanismos de participación como medio para generar apropiación ciudadana de los proyectos, una apropiación enfocada en defender los acuerdos a partir de disminuir la presión de los posibles opositores (Crespo, 2019).

Para ello es necesario la construcción de capacidades de acción colectiva, las coaliciones resultan ser fundamentales, así como también para ejercer el derecho a la ciudad a través del diálogo y la participación (Tavares & Fitch, 2019). Se trata de actores con gran potencial de incidir en el funcionamiento de las coaliciones, aunque no estén directamente involucradas en las instituciones participativas. Nos referimos a actores y activistas sociales vinculados a ONG, Iglesias y otras organizaciones, así como activistas políticos que cumplen la función de incidencia en lo público y proveen de recursos materiales, organizativos y simbólicos promoviendo políticas públicas (Fernandez & Asensio, 2014).

En virtud de aquello, en el caso de los consejos barriales, se registra que no generaron coaliciones internas ni externas con los diferentes actores entorno a la actualización del plan de desarrollo (2014 – 2019) del cantón Portoviejo. No se registran coaliciones políticas entre consejos barriales y actores políticos para participar en la actuación del plan de desarrollo, de la misma manera, no se registran acuerdos con ONG's para promover políticas públicas locales. Tampoco se han registrado coaliciones con el Municipio ni con los medios de comunicación.

Cabe advertir que un debilitamiento en los procesos participativos puede provocar un debilitamiento de la democracia, un mal manejo de los bienes y servicios públicos, y por ende la “privatización del Estado” (Álvarez, 2019).



## 8. Conclusiones

Los consejos barriales como grupos de interés desde la definición de Charles Tilly se configuran como una élite de actores habilitados dentro de sistema de participación ciudadana para incidir en el diseño de la política pública local dentro de la estructura de oportunidad diseñadas en el marco institucional, que exclusivamente son aprovechadas para satisfacer necesidades de obra básica, como también son utilizados por el Municipio para acciones de naturaleza política.

En Portoviejo, capital de la Provincia de Manabí – Ecuador, se crea un sistema de participación ciudadana a través de ordenanza en el 2011, constituyendo 71 consejos barriales como unidades básicas de la participación y piedra angular de la democracia participativa. La ordenanza que normativiza la participación ciudadana ha sufrido varias modificaciones para consolidar la participación ciudadana y los procedimientos democráticos que garantizan la participación en el diseño de las políticas por parte de los consejos barriales. A pesar de estos avances normativos y procedimentales, los consejos barriales no han podido convertirse en actores protagónicos en el diseño de las políticas públicas y en el desarrollo local.

La escasa importancia y su agenda reducida en demanda de obras básicas de los barrios de los consejos barriales frente a los planes de desarrollo ha producido la ausencia de gestión y movilización de recursos, coaliciones y uso de las instituciones formales establecidas en la ley. Así mismo, la falta de recursos políticos, económicos y administrativos de los consejos barriales son una limitante para participar en el diseño de la política pública local, con el fin de establecer nuevas y mejores relaciones de poder con las autoridades municipales.

Por otro lado, la participación ciudadana ha evolucionado en la medida que la ciudadanía le otorga mayor interés a la representación barrial como vehículo para satisfacer las necesidades de su sector y como plataforma política. El sistema de participación ciudadana todavía está en maduración, en términos de tener una participación ciudadana autónoma deliberante, organizada con suficientes recursos para insertarse en el ciclo de las políticas públicas municipales y que aporte de manera significativa al desarrollo local.

Los consejos barriales reconocen el derecho de participación ciudadana que la ley les otorga, sin embargo, no tienen un conocimiento pleno de los procedimientos y los alcances que tienen estos instrumentos y mecanismos de participación, esto limita la ampliación de los niveles de participación y empoderamiento.

Vale mencionar que los ciudadanos, perciben la participación como un derecho civil que dinamiza a la comunidad y a las instituciones del gobierno local, convirtiéndose en un instrumento que le permite a la municipalidad el dialogo o consenso con la comunidad para incorporar las opiniones de los ciudadanos en la toma de decisiones.

El Municipio ha consolidado un modelo de gestión empresarial impulsada por una masa profesional técnica y de mejora permanente de servicios, esto ha producido una relación asimétrica en el manejo de lo técnico entre los consejos barriales y los directores del Municipio, imponiéndose lo técnico.

Esta investigación plantea nuevas hipótesis en torno a la participación ciudadana y el desarrollo local: “La participación ciudadana está relacionada con el fortalecimiento de descentralización municipal” y “La cooptación de los presidentes de los consejos barriales dificultan tener una participación ciudadana efectiva en el diseño de las políticas públicas locales”. Hipótesis que nos planteamos para futuras investigaciones y el debate público.

De igual manera, esta investigación insta a la realización de una evaluación integral del sistema de participación ciudadana implementado en el cantón Portoviejo, sus avances, retrocesos y desafíos en una sociedad globalizada que tiende el desarrollo desde lo local.

Así mismo, podemos establecer que la mayor fortaleza de este modelo de participación en el diseño de las políticas públicas está definida por la proximidad de la institución con la ciudadanía, por lo que fácilmente pueden dirigirse los intereses de sus habitantes hacia el nivel municipal de cara a la resolución de los problemas sociales que les aquejan.

### **Referencias Bibliográficas:**

Álvarez, C. (2019). Participación ciudadana: retos para una ciudadanía activa ante el cambio climático. Cuadernos de Investigación UNED, vol. 11, núm. 1, 2019, pp. s78-s88. <https://bit.ly/33UvSwS>

Aguilar, L. (1992). La Heccura de las polticas. Estudio Introductorio, Colección Antologías de Política Pública. <https://bit.ly/3hP50Dr>

Botero, L. (2001). Movilización Indígena, Etnicidad y Procesos de Simbolización en Ecuador. El caso del Líder indígena Lázaro Condo. Quito: ABYA - YALA. <https://bit.ly/33RgnpG>

Carnovale N, y Beretta D. (2019). Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario. *Revista Temas y Debates*. año 23, número 38, julio-diciembre 2019, pp. 151-167. <https://bit.ly/3ky5MGK>

Cordourier, C. (2015). Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl. Mexico: Estudios sociológicos XXXIII. <https://bit.ly/33Laiei>

Crespo-Sánchez, C. A. (2019). “El disenso en los procesos de participación ciudadana. El rescate de espacios públicos como contexto”. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (3): 101-108.

Díaz, Ana. (2015). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Revista Mexicana Gestión y política pública*, Vol. 26, N°. 2, 2017, págs. 341-379. <https://bit.ly/35ZITYY>

Fernandez, I., & Asensio, R. (2014). ¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en America Latina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <https://bit.ly/3mFoaiS>

García, P. (2016). La participación ciudadana y sus límites: Una aproximación a través de grupos de discusión, casos comparados y etnografías. España: Universidad Autónoma de Barcelona. <https://bit.ly/33O1rZf>

Gordillo, A. (2016). Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. <https://bit.ly/33POZrV>

Chaguaceda A & González L. (2015). Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* Vol. XXII No. 63. <https://bit.ly/32SSApV>

Máttar J & Cuervo L. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://bit.ly/3mJh11a>

Larrinaga , A., & Mila , A. (2013). Género y estructura de oportunidad participativa local: el caso de Bilbao, España. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. <https://bit.ly/3i1Hun7>

Leon Corona, B., & Alpizar Cervantes, D. (2010). Políticas públicas y participación ciudadana: Un mirada desde los modelos de democracia. Mexico. <https://bit.ly/2FU1E5I>

López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 19, n. 2, p. 297-312. <https://bit.ly/35X5YeL>

McAdam, D., Tilly, C., & Tarrow, S. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: hacer. <https://bit.ly/3hQ0CUZ>

Morales Torres, R. (2014). *Participación Ciudadana en la Formulación de las Políticas Públicas Locales, El Caso del Distrito VI del Municipio de Managua*. Santiago: Universidad de Chile.

Municipio de Envigado. (2016). *Plan de Desarrollo 2016 - 2019*. <https://bit.ly/3clB9I2>

Narvaez, E. (2015). El Turismo Alternativo: Una Opción para el Desarrollo Local. *Reviise - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, Vol. 6, núm.6, pp.9-18. <https://bit.ly/3mMQqQS>

Ortiz, S. (2004). Participación Ciudadana y Desarrollo Local: Algunas Pistas de Reflexión. *Ciudadanas Emergentes*, 83. <https://bit.ly/32SV1c3>

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 99 - 128. <https://bit.ly/3hO57ze>

Puricelli, S. (2005). *La Teoría de Movilización de Recursos desnuda en América Latina*. Buenos Aires: Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. <https://bit.ly/3hYg2WZ>

Rámirez, J. (2015). *Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora*. [Tesis Doctoral Universidad Carlos III de Madrid]. <https://bit.ly/3hV4Bzk>

Ramirez Gallegos, F., & Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuaderno CENDES*; vol. 29, num. 81, septiembre-diciembre, 2012, pp. 109-140. <https://bit.ly/3mHYlyx>

Repetto, F. (2005). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 1-39. <https://bit.ly/3kybbO2>

Rico-Ramírez, C., Chacón-Chacón, F. Y Uribe-Pérez, S. (2019). “Experiencias de diseño participativo en Colombia. Transformación “inteligente” de los territorios”. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (3): 117-126. <https://bit.ly/33PnCOX>

Roth Deubel, A. (2014). *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora. <https://bit.ly/3cjmHhC>

Szekely Pardo, M. (2006). Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina. CEPAL - Colección Documentos de Proyectos, 55 - 75. <https://bit.ly/3ctTbli>

Tanaka, M. (1994). Individualismo Metodológico, Elección Racional, Movilización de Recursos y Movimientos Sociales: Elementos para el Análisis. Lima: Debates en Sociología. No 19 1994. <https://bit.ly/3kBgOev>

Tavares-Martínez, R., & Fitch-Osuna, J. (2019). Planificación comunitaria en barrios socialmente vulnerables. Identificación de los actores sociales en una comunidad. Revista de Arquitectura (Bogotá), 21(2), 22-32. <https://bit.ly/2EnrRZa>

Villarreal, M. (2009). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48. <https://bit.ly/3cmZeb6>

Welp, Yanina (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. Revista Mexicana de Derecho Electoral, (10):97-121. <https://bit.ly/3iTvPIf>