

## Procesos participativos en las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

### Participatory processes in public policies with a human rights approach

URL: <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/2083/version/2737>

Carlos Iturralde-Durán<sup>1</sup>; Lenin Duque-Romero<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 06 de octubre de 2022

Fecha de aceptación: 28 de junio de 2023

#### Resumen

El presente artículo tiene el objetivo de reflexionar sobre la importancia de los procesos participativos en las políticas públicas desde la perspectiva de derechos, utilizando la investigación documental y bibliográfica con enfoque cualitativo-descriptivo, y concibiendo a las políticas como intervenciones realizadas por los gobiernos para tratar de cambiar una realidad hacia otra que tenga mayor ejercicio de derechos, y, por ende, que genere mejores niveles de calidad de vida de los agentes beneficiarios. Con tres fases que comprende su ciclo, las políticas públicas tienen una estructura técnica articulada, donde el diseño, la gestión y evaluación se conciben como un solo cuerpo, no obstante, la aplicación fáctica de la evaluación ex post está poco institucionalizada. En cada una de ellas, la generación de procesos participativos potencializa su efectividad, complementando el conocimiento técnico con el saber ciudadano y generando información útil para la toma de decisiones que mejora la eficiencia y eficacia del accionar público, pero también, proporcionando mayor legitimidad y gobernanza a la vez que contribuye con la ampliación de libertades y capacidades de la población, robusteciendo la democracia; no obstante, aún deben desarrollarse mecanismos más apropiados para su aplicación además de una cultura institucional con mayor conciencia de sus beneficios.

**Palabras clave:** Democracia, derechos humanos, participación ciudadana, políticas públicas

#### Abstract

This article aims to reflect on the importance of participatory processes in public policies from the perspective of rights, using documentary and bibliographic research with a qualitative-descriptive approach, and conceiving policies as interventions carried out by governments to treat to change a reality towards another that has greater exercise of rights, and, therefore, that generates better levels of quality of life for the beneficiary agents. With three phases that comprise its cycle, public policies have an articulated technical structure, where design, management and evaluation are conceived as a single body, however, the factual application of ex post evaluation is little institutionalized. In each of them, the generation of participatory processes enhances their effectiveness, complementing technical knowledge with citizen knowledge and generating useful information for decision-making that improves the efficiency and effectiveness of public action, but also provides greater legitimacy and governance while contributing to the expansion of freedoms and capabilities of the population, strengthening democracy; however, more appropriate mechanisms for its application must still be developed, in addition to an institutional culture with greater awareness of its benefits.

**Keywords:** Democracy, human rights, citizen participation, public policies



Esta publicación se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento - NoComercial 4.0 Internacional.

<sup>1</sup> Conproplus S.A. Guayaquil-Ecuador. E-mail: [carlos.iturralde@hotmail.com](mailto:carlos.iturralde@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0300-7748>

<sup>2</sup> DR-Asesores Legales. Guayaquil-Ecuador. E-mail: [lenin\\_duque81@hotmail.com](mailto:lenin_duque81@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4153-9454>

## Introducción

Los gobiernos latinoamericanos se han caracterizado por mantener un accionar público reactivo, ejecutado por una burocracia inflexible que genera espacios pobres para la inclusión y participación de los actores beneficiarios, logrando resultados reducidos que desembocan en un desarrollo local y nacional limitado.

Ante problemáticas sociales y económicas diversas que deben ser atendidas desde lo público con evidentes restricciones presupuestarias, sucede una pugna entre agentes que presionan a los tomadores de decisión público para priorizar la solución de sus necesidades insatisfechas, y, si uno o más agentes poseen suficiente poder, podrían incluso capturar al gobierno desviando recursos a través de intervenciones públicas que los favorezcan, en menoscabo del bienestar de las mayorías.

Según el Artículo 141 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el ejercicio de la rectoría de las políticas públicas corresponde a los Ministros de Estado, quienes, según manda el Artículo 85 de la Carta Magna, deben fomentar la consecución del Buen Vivir y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía; siendo estos nombrados por el Presidente de la República, quien, a diferencia de los Ministros, sí es elegido por voto popular, siendo un representante legítimo del pueblo ecuatoriano.

La participación ciudadana, surge como un mecanismo que fortalece la toma de decisiones pública, proporcionando información valiosa, veraz y pertinente en todas las fases de las políticas sectoriales, incrementando la legitimidad de las intervenciones realizadas por los ministerios, mejorando la gobernabilidad, y constituyéndose en un mecanismo para el ejercicio de derechos que procura lograr el desarrollo humano sostenible, al cual se denomina el enfoque basado en derechos humanos (EBDH).

Amparado en el Artículo 204 de la Constitución que señala al pueblo como el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación; se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como Quinto Poder del Estado, y como entidad que, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, Contraloría y las Superintendencias, constituye la Función de Transparencia y Control Social, esto con la intención de dar voz a la ciudadanía y mejorar la efectividad de las políticas en el territorio.

Pese a la importancia de la participación ciudadana, su incorporación durante el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos públicos suele ser escasa o nula, siendo utilizada más como un requisito administrativo de poca relevancia que como un elemento capaz de enriquecer el accionar público, lo que motivó la elaboración de este artículo que tiene el objetivo de reflexionar sobre la importancia de los procesos participativos en las diferentes fases de las políticas públicas, utilizando el enfoque de derechos.

## Políticas públicas: conceptualización y ciclos

El enfoque de Amartya Sen sostiene que el desarrollo humano consiste en el incremento de las capacidades fundamentales de las personas, ampliando sus libertades y oportunidades para conseguir aquello que tienen motivos para valorar (Sen, 2000); y, por consecuencia, la pobreza resulta de ausencia de capacidades básicas que merman las oportunidades de los individuos, generando privaciones sociales que deben abordarse con una perspectiva multidimensional (Iturralde, 2019).

La otra cara de la moneda del desarrollo, la pobreza, ha sido motivo de incontables estudios que han generado diferentes conceptos, cuyas dimensiones predominantes son las siguientes:

- Condiciones materiales: intensidad de las privaciones, necesidades básicas insatisfechas, limitación de recursos.
- Condiciones económicas: nivel de vida, desigualdad.
- Condiciones sociales: estrato social, dependencia, exclusión, riesgo social, ausencia de titularidades (Spiker, 2009).

Las políticas públicas tienen el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población reduciendo los niveles de pobreza, para lo cual no sólo debe centrarse en las condiciones materiales y económicas de los habitantes, sino también en las condiciones sociales, donde la participación juega un rol relevante que genera inclusión tratando a lo sujetos como titulares de derechos (Giménez & Valente, 2017).

Un estudio realizado por la OPHI (2015) en la región, determinó que las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza son: la calidad del empleo y riesgos laborales, la seguridad ciudadana, el empoderamiento, el autoestima e inclusión, la satisfacción subjetiva, y la agencia, este último, hace referencia a la participación de las personas, tanto en su comunidad, como en la política.

Las políticas públicas con EBDH se centran en las brechas existentes en el ejercicio de los derechos normados en la Constitución, Tratados Internacionales y la Ley; entre los cuales se halla el derecho a la participación ciudadana que representa una capacidad básica desde la perspectiva de Sen (Baquero & Rendón, 2011), propendiendo a la inclusión y otorgando voz a los habitantes para exigir derechos y debatir asuntos de interés público, y, paralelamente, mejora las capacidades del Estado efectivizando su accionar y resultados.

De esta manera se fortalece al sistema democrático, superando la percepción de un sector público cargado de una burocracia inflexible y cerrada que, con el discurso de precautelar los recursos públicos, genera extensos y engorrosos trámites con gran cantidad de filtros que entorpecen la gestión pública, incrementan los costos de las intervenciones públicas en el territorio, y reducen los resultados esperados.

Las políticas públicas, definidas como el curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado (SENPLADES, 2011, p. 10), parten de necesidades insatisfechas o brechas de acceso a derechos, constituyéndose en instrumentos operativos de las normativas, ideologías y visiones de desarrollo, que, para su legitimación y efectividad, requieren de participación ciudadana, demandando la identificación de nodos, rutas críticas, consensos, factibilidades, recursos, gestión, y demás afines que surgen del día a día, y que aterrizan las ideas a realidades concretas, con la adaptación necesaria y la flexibilidad para responder a un sinnúmero de eventualidades y cambios propios de las dinámicas sociales y económicas.

La concepción de una política pública tiene de fondo una teoría del cambio que, partiendo de una situación concreta, analiza variables causales que a través de la intervención pública pueden ser alteradas para alterar dicha realidad hacia una más deseable desde la perspectiva de la población (Cassetti & Paredes, 2020); no obstante, debido a que los gobiernos se enfrentan a innumerables demandas de diferentes actores que aspiran conseguir parte de los limitados recursos públicos, se procede a la priorización de intervenciones públicas respondiendo a presiones sociales, económicos y políticos, donde podrían vencer aquellos agentes con mayor poder, mas no con problemáticas más relevantes y de mayor efecto multiplicador.

Entonces, las políticas públicas llevan en sí una visión de desarrollo enmarcada en hipótesis de variables causales que pueden ser modificadas a través del accionar público para lograr avances en el desarrollo y calidad de vida de los habitantes; empero, también carga con la presión de atender a grupos diversos, con poderes y necesidades heterogéneas, que se refleja en la priorización de las intervenciones, e incluso, en la inacción del gobierno (Serna & Bottinelli, 2018).

Los ciclos de las políticas públicas tienen tres grandes etapas: formulación y diseño, implementación, y seguimiento y evaluación. Generalmente, la primera etapa: formulación y diseño, se encuentra presente en la mayoría de intervenciones públicas, aunque no necesariamente pueden corresponderse con la realidad social; a diferencia de la etapa de evaluación, especialmente ex-post a nivel de impacto, que, pese a su relevancia para medir el efecto en el bienestar y la efectividad de la política generando retroalimentación, suele ser poco utilizada en la región (Mesa & Murcia, 2020).

Liliana Durán y Luis Mancipe (2018) sostienen que el diseño de las políticas públicas requiere de un conocimiento multidisciplinario que interprete una problemática social dinámica siendo necesaria la interacción con los agentes clave en su contexto particular. Por consecuencia, el diagnóstico debe

realizarse con la participación de los grupos de interés, especialmente, de los beneficiarios directos de la intervención que serán el centro de atención de la política, y se constituirá en la base para el análisis de alternativas factibles e innovadoras que den solución a la situación problema.

El diseño de políticas públicas es un proceso técnico que utiliza metodologías mixtas: cualitativa con técnicas de observación, grupos de enfoque, etc.; y cuantitativa utilizando indicadores numéricos, modelos proyectivos, entre otros; con el propósito de describir la situación sin intervención, identificando las variables clave que causan el problema de análisis; todo ello, preferentemente, bajo el paradigma de gobierno abierto que se fundamenta en tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración, para alcanzar gobiernos flexibles y cogestión de programas y proyectos públicos (Romero, 2020).

El proceso de ejecución de las políticas públicas depende de la calidad del diseño de la primera fase, que incluye la planificación de la implementación, la capacidad de gestión pública, flexibilidad y adaptabilidad, y de los recursos públicos: humanos, monetarios, de infraestructura, equipos, etc., destinados para ello (Cejudo, May, Saetren, Hupe, & Soren, 2018).

A diferencia de las dos primeras etapas del ciclo, la etapa de evaluación que se centra en la valoración de la intervención, sea teórica-conceptual, de ejecución, de resultados, de impacto, u otras (Arenas, 2021, p. 14); suele ser aplicada a nivel ex-ante, es decir para evaluar el diseño del programa o proyecto, pero no a nivel ex-post, donde se determinan sus resultados e impactos, lo que podría explicarse por la resistencia que los ejecutores del accionar público presentan por pensar que el proceso evaluativo revelará errores y omisiones con propósitos sancionadores, en lugar de concebirlo como un ejercicio que genera retroalimentación para la toma de decisiones, permitiendo identificar qué se puede mejorar y qué funciona mejor en un contexto específico (Bertranou, 2019).

La evaluación de impacto, pese a la riqueza de información que genera, suele ser la de menor interés en el sector público latinoamericano, como lo reveló un estudio elaborado por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales - CEDLAS, que demostró que entre 1995 y 2011 el 76% de las evaluaciones de impacto realizadas en la región fueron sobre intervenciones públicas y que tan solo en el 4% de ellas se contó con la participación de entidades gubernamentales (Maris, 2016).

Esther Duflo y Abhijit Banerjee, galardonados con el premio Nobel de Economía en el año 2019, fundaron el centro de estudios Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, y, a través de diversas investigaciones, han insistido en la importancia de que los gobiernos destinen recursos para robustecer la toma de decisiones en cada etapa del ciclo de políticas públicas, con la utilización de datos que

contengan valoraciones de experiencias anteriores, además de las que se vayan creando conforme se aplica o evalúa una nueva intervención (Mortara & Soares, 2019).

Verónica Viñas, Angie Page y Elizabeth Pike (2018) concluyeron que, para lograr un cambio de políticas públicas de la región, las dimensiones que deben tratarse son seis: cambios en los discursos y teorías, cambios de actitud, cambios de procedimiento, cambios de contenido en la política, cambios de comportamiento y cambios en los destinatarios (p. 134); añadiéndose a la participación ciudadana como un elemento clave que produce información y legitimidad robusteciendo la gobernanza, y su presencia debe ser transversal en las etapas del ciclo de políticas públicas (Cañarte, 2020).

#### *Participación ciudadana*

La Constitución es la encargada de establecer el orden jurídico que garantiza los derechos fundamentales y el ejercicio de poder regulando las relaciones entre gobiernos y ciudadanía (Millaleo, 2019), y, en el caso ecuatoriano, resalta a la participación como un derecho que debe ser precautelado por el Estado, como se aprecia, entre otros, en los siguientes artículos:

- Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público.
- Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
- Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. 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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pp. 30, 42 y 46).

La importancia de la participación ciudadana en el accionar público también es abordada por Tratados Internacionales, entre ellos, los siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), que en su Artículo 25 dispone que todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), denominada el Pacto de San José de Costa Rica, cuyo Artículo 23 concuerda con el Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, añadiendo en el segundo numeral:

La ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (p. 11).

- La Carta Democrática Interamericana (2001), centrada en el reconocimiento de los derechos humanos y el deber del Estado de precautelar la democracia, respecto a la participación ciudadana, ordena que:
  - Art. 2 El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional
  - Art. 6 La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (pp. 11-12).
- La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) resalta que mejorar la gestión pública es una condición necesaria para perfeccionar los sistemas democráticos, y, por consecuencia, se debe robustecer el ejercicio de los derechos humanos, como: el derecho a la información, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la participación; tildando al derecho a la participación ciudadana en la gestión pública

como un derecho humano genérico en los países en democracia que debe ser fomentado y defendido por los Estados.

Armonizando con la Constitución y Tratados Internacionales, la normativa ecuatoriana prioriza la participación de la ciudadanía en la agenda pública, destacando la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) que en su segundo y cuarto artículo indica que todas las personas en el territorio del país, al igual que los ecuatorianos que residen en el exterior, tienen derecho a participar en asuntos de interés público (p. 4); situación que es generalizada en los países con una democracia más madura, siendo el Estado el ente garante del ejercicio de los derechos humanos y demás derechos amparados en su Carta Magna y tratados suscritos, concibiéndose a la participación como un derecho cuyo ejercicio promueve un accionar público más efectivo, y por ende, con mayor propensión a la superación de problemas sociales y generación de bienestar (Solé, 2019).

En Ecuador se institucionalizó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el propósito de incorporar procesos participativos en las etapas del ciclo de políticas públicas y en las prestaciones de servicios públicos, con el afán de robustecer la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa (Planifica Ecuador, 2021).

Reconocer la heterogeneidad de la población beneficiaria como elemento de análisis en los diagnósticos participativos e identificación de brechas en el ejercicio de derechos, definir la calidad de la participación, así como los métodos para hacerla efectiva, se plantean como nodos que deben ser transversales en las políticas públicas, contemplando a las personas como titulares de derechos; son retos que deben ser abordados por el Sistema e institucionalizado en los diferentes niveles de gobiernos, con miras a lograr la transformación del Estado, impulsándolo a conseguir con más apego sus metas y objetivos de desarrollo, y a proporcionarle mayor legitimidad a sus decisiones (Planifica Ecuador, 2019).

Cuando se incorporan procesos participativos a las políticas públicas, estos pueden ser de dos tipos: la participación-argumentación, que hace referencia a los espacios de debate, intercambio de ideas y priorizaciones consensuadas en el marco del diálogo social, y la participación-acción que demanda de empoderamiento y cogestión de actores, y con ello, de corresponsabilidad, ya que muchas de las actividades de la ejecución de la política son realizadas por los beneficiarios.

No obstante, la participación no siempre tiene el éxito esperado. Según Azucena Serrano (2015), las fallas en la implementación de procesos participativos que derivan en una degradación de las bondades de la participación ciudadana se explican por la ausencia de garantías individuales, falencias en canales institucionales y marcos normativos, la falta de información y transparencia, y la

ausencia de confianza de la población en sus gobiernos, sistemas e instituciones públicas.

Ergo, no existe una forma única de implementación de la participación ciudadana, y, de acuerdo a Fabio Velásquez y Esperanza González, Esperanza (2003), existen cinco estrategias de participación en políticas públicas, según la experiencia colombiana, relacionadas con su correcta e incorrecta ejecución, siendo estas: 1) la participación-formalidad, donde los agentes públicos tratan a la participación como un requisito más dentro de un proceso burocrático, sin contemplar su capacidad de generar valor; 2) la participación-sin alas, que tiene un carácter informativo, generalmente unilateral; 3) la participación-integración, donde la dinámica política utiliza a los procesos participativos para someter el deseo popular a una agenda política diseñada con antelación; 4) la participación-concertación, donde se incentiva la intervención de los actores locales en el diseño, ejecución y control de la política; y 5) la participación-modo de vida, donde el involucramiento de la ciudadanía en la cosa pública es parte de la cultura local.

Sin participación efectiva, la ciudadanía tiene una voz débil e incapaz de alterar la agenda política de los gobiernos de turno, lo que afecta a la oferta pública que, en muchas ocasiones, se advierte diferente a la demanda de servicios públicos, desembocando en un déficit que deteriora el desarrollo de grupos vulnerables y población en general, por lo cual, una democracia débil implica una participación insuficiente y mayor desigualdad. Por ejemplo, de acuerdo al BID, el índice de Gini se contrajo de 53 a 46 entre el 2000 y 2018 y el gasto social aumentó en un punto, empero, al comparar estos datos con los logrados por países de la OCDE, se evidencia que aún continúan siendo bajos (Vlaicu, 2020). Entonces, las desigualdades en la participación política engendran desigualdades sociales, y con ello, pueden intensificar situaciones de pobreza e injusticia social (Santos, 2019).

Por lo expuesto, es evidente que la participación es un derecho que debe ser respetado y defendido por el Estado, además de ser un principio de las buenas prácticas de las políticas públicas, cuyo ejercicio es transversal en las políticas sectoriales y territoriales, y debe estar presente en todas las etapas del ciclo de las políticas, fomentando a la construcción de espacios para la participación, el debate y el control social, y con ello, intensificando la construcción del poder ciudadano; empero, sin caer en procesos participativos degenerados que no rescatan la riqueza de la intervención ciudadana en democracia (SENPLADES, 2011).

## Metodología

Este artículo, enmarcado en las Ciencias Políticas y Económicas, fue elaborado con el enfoque de investigación cualitativo y el método descriptivo, basándose, principalmente, en la investigación documental y bibliográfica definida como aquella argumentada en fuentes secundarias de rigor académico

(Iturralde & Soria, 2021), siendo Google Scholar el medio de búsqueda de artículos académicos publicados en revistas indexadas, preferentemente, durante los últimos cinco años, y cuya temática central se asocia a los ciclos de las políticas públicas y la participación ciudadana utilizando el paradigma de los derechos.

Además de artículos científicos, también fueron considerados libros elaborados por instituciones nacionales y extranjeras reconocidas por su valía en temas de políticas públicas, participación y desarrollo; y la Constitución del Ecuador, complementada por Tratados Internacionales y otras normativas que producen el marco jurídico para la incorporación de la participación como un derecho.

A partir de la literatura seleccionada, se procedió a identificar los aspectos principales de las políticas públicas y los marcos para la aplicación de la participación ciudadana, elaborándose una síntesis que describe las características y variables más importantes, para, con ello, producir una reflexión y conclusiones sobre su pertinencia y relevancia.

## Reflexión

La Constitución del Ecuador creó un marco normativo que apunta hacia la concepción del desarrollo multidimensional, superando la visión exclusivamente economicista para incorporar las dimensiones sociales y ambientales como titulares de derecho; y considerándose a la violación de los derechos humanos y de la naturaleza como eventos atentatorios contra la calidad de vida (Iturralde & Duque, 2021).

Se colocó en el centro de atención de las políticas públicas, al ser humano, enveñado de derechos consagrados en la Carta Magna y los tratados internacionales suscritos, orientando a las intervenciones públicas a ser conceptualizadas, ejecutadas y evaluadas desde el EBDH, reconociendo la heterogeneidad de las personas en los territorios, así como su derecho a participar activamente en los temas de interés público, sin sufrir exclusión o marginación por ningún motivo racial, sexual, religioso, u otros (Sosa, Campoverde, & Sánchez, 2019).

El ejercicio de la participación ciudadana, por ser un derecho, incrementa las libertades y capacidades humanas, acercándolas al nivel de vida que tienen motivos para valorar; y por ende, contribuyendo a su desarrollo personal y comunal; pero también, genera empoderamiento ciudadano lo que mejora el control social y la efectividad del accionar público en el territorio, contribuyendo a la legitimidad de la toma de decisiones públicas en una transacción de poder entre gobernantes y ciudadanos, donde los primeros generan los espacios de participación cediendo poder al pueblo, que es el mandante; mientras que los segundos, al ser parte del proceso, validan el accionar público y mejorando la

gobernanza, de tal forma que la democracia participativa complementa a la representativa.

La participación debe estar presente en cada etapa del ciclo de políticas públicas, requiriendo integralidad en su ejecución, lo que deriva en el reto de crear espacios adecuados, con niveles de participación preestablecidas, durante el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, pues genera diferentes beneficios en cada fase, entre ellos:

- Un diagnóstico robusto que recopile la cosmovisión de los beneficiarios en su contexto, permitiendo una mejor identificación de variables de análisis y sus relaciones causales o asociativas; y con ello, enriqueciendo el proceso de planteamiento y formulación de situaciones problema o brechas de ejercicios de derechos.
- Proporciona legitimidad en el proceso de priorización de problemáticas sociales que serán atendidas con el presupuesto público, e incluso, en ocasiones, se puede lograr financiamiento parcial con actores locales interesados en la solución de la problemática tratada.
- Incrementa la gobernanza en la implementación de programas y proyectos públicos, o en la provisión de servicios públicos, mejorando los resultados, y fomentando la eficiencia y eficacia de la administración pública.
- Revela resultados fidedignos del accionar público, produciendo evaluaciones de políticas públicas que incorporan la voz de los beneficiarios, y no solo la opinión de ejecutores y expertos que pueden incluso desconocer de las dinámicas sociales particulares del territorio.
- Mejora la representatividad de grupos vulnerables o históricamente marginados, fomenta el ejercicio de derechos y fortalece a la democracia.

La gobernanza y gobernabilidad, requieren de participación, y su ausencia desemboca en el detrimento de la institucionalidad del Estado y la deslegitimación del accionar de los gobiernos, como se aprecia en Ecuador donde el Índice de Calidad del Servicio Público medido por el INEC ha caído a 5/10, que es la peor nota en los últimos seis años (Teleamazonas, 2022), la credibilidad de la palabra de los asambleístas es del 6,5%, el nivel de aprobación de la Asamblea alcanza apenas el 11,5%, según Cedatos (El Universo, 2022), mientras que el 82% de la población desapueba la gestión de la Presidencia (El Universo, 2022).

Se torna relevante impulsar los procesos participativos en las agendas públicas, que, lamentablemente, en ocasiones, son meramente tratados como un requisito para el acceso a fondos públicos o de organismos de desarrollo multilateral, sin tener objetivos y metas claras, por lo que su incorporación en las etapas del ciclo de políticas suele ser pobre, al igual que sus resultados (Díaz, 2017).

## Conclusiones

Sin participación ciudadana, las políticas públicas son acciones elaboradas, implementadas y evaluadas por agentes públicos que, generalmente, no residen en el territorio de intervención, o, en su efecto, no son beneficiarios directos de las bondades esperadas de la intervención; motivo por el cual, su toma de decisiones se fundamenta en la percepción de una realidad que intentan comprender interpretando fuentes secundarias y aplicando teorías que pudieron ser elaboradas en otros países sin corresponderse a la localidad estudiada, mientras que, en paralelo, los actores beneficiarios observan al accionar público como algo lejano, hermético, ajeno a ellos, e incluso, desatinado y descontextualizado.

Aunque la normativa fomente la participación, mientras no exista la cultura institucional adecuada y los gobernantes y funcionarios insistan en concebirla como un proceso necesario, no por sus bondades, sino por ser un requisito para acceder a recursos o un paso más dentro de un proceso burocrático o un plan ya concebido; su implementación seguirá siendo deficitaria, sin que se logre alcanzar el nivel de representación de control social, y, por consiguiente, sus beneficios resultarán minimizados.

Las fallas en la ejecución de procesos participativos derivan de gobiernos con frágil democracia, incapaces de garantizar los derechos individuales y colectivos, además de la ausencia de transparencia y rendición de cuentas, y una débil institucionalidad que merma la confianza de la ciudadanía, existiendo múltiples estudios al respecto, entre ellos, los citados en este artículo y elaborados por Azucena Serrano, Fabio Velásquez y Esperanza González, sobre casos mexicanos y colombianos.

Ergo, creado el marco legal, permitir que los ciudadanos participen activamente en cada etapa del ciclo de políticas públicas dependen de la presión social, que a su vez demanda conciencia y acción colectiva, empero también de la visión de las autoridades públicas quienes deben reconocer que estos procesos generan una simbiosis positiva entre el conocimiento técnico proveniente de funcionarios y consultores, y los saberes de los beneficiarios, respecto al contexto, redes sociales, preferencias y prioridades, entre otros; derivando en mayor producción de información útil para la toma de decisiones, pero también incrementando la legitimidad de dichas acciones, la gobernanza, y con ello, robusteciendo la democracia.

Para que surjan las múltiples virtudes de la participación, su aplicación en cada etapa del ciclo de políticas debe concebirse con un enfoque doble: primero, y más importante, debe posicionarse como el ejercicio de un derecho que incrementa las libertades humanas y las capacidades ciudadanas armonizadas con la naturaleza, tendientes a alcanzar mejores estados de desarrollo sustentado en la voz de los actores, en las priorizaciones de la población, en el equilibrio de derechos entre agentes con propensión a la equidad y justicia social pero también previniendo el desarrollo de las futuras generaciones.

Segundo, debe reconocerse como un instrumento relevante para mejorar la efectividad del accionar público en el territorio, la calidad de los productos públicos, y la capacidad del Estado.

Diferentes encuestas de opinión revelan que la aceptación ciudadana de las autoridades ecuatorianas elegidas democráticamente tiende a ser decreciente, e incluso, es común hallar titulares sobre frustración ciudadana y crisis de distintos tipos (económica, seguridad ciudadana, ambiental, jurídica, etc.) que desembocan en descontento popular, reflejando una ruptura entre el querer del pueblo y el hacer de sus políticos.

Otorgar “voz” a la ciudadanía se ha tornado urgente en Ecuador, y se logrará enraizando integralmente los procesos participativos en la Agenda Pública, esto es, en cada etapa del ciclo de políticas y en los diferentes niveles de gobierno y toma de decisión, y, aunque aun se siente distante en la cultura ecuatoriana, ya se cuenta con un marco normativo positivo que incita a la intensificación de mecanismos democráticos y espacios de participación, siendo necesaria una clase política con una visión actualizada del desarrollo, y una sociedad más empoderada de sus derechos.

## Referencias

- Arenas, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Baquero, M. I., & Rendón, J. A. (2011). Desarrollo humano local: la alternatividad para el buen vivir. *Revista de la Universidad de La Salle*, núm. 54, 67-86. Obtenido de <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls/vol2011/iss54/2/>
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 10, 151-188. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6868096.pdf>
- Cañarte, Y. (2020). Políticas públicas y participación ciudadana: Estrategia de gobernanza. *UNESUM-Ciencias: Revista Científica Multidisciplinaria*, vol. 4, núm. 2, 76-88. Obtenido de <http://revistas.unesum.edu.ec/index.php/unesciencias/article/view/228/199>
- Carta Democrática Interamericana*. (septiembre de 2001). Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1991/carta-democratica-interamericana-2003.pdf>
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. (1 de diciembre de 2009). Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>

- Cassetti, V., & Paredes, J. (2020). La teoría del cambio: una herramienta para la planificación y la evaluación participativa en salud comunitaria. *Gaceta Sanitaria*, vol. 34, núm. 3, 305-307. doi:<https://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2019.06.002>
- Cejudo, G., May, P., Saetren, H., Hupe, P., & Soren, W. (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza. *Gestión y Política Pública*, vol. XXVII, núm. 1, 269-283. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v27n1/1405-1079-gpp-27-01-00269.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Ciudad Alfaró: Asamblea Constituyente.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*. (18 de julio de 1978). Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, vol. 26, núm. 2, 341-379. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792017000200341](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341)
- Durán, L., & Mancipe, L. (2018). Enfoques teóricos de diseño que propenden hacia el desarrollo sostenible de Latinoamérica. *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, núm. 69, 175-193. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7328334>
- El Universo. (28 de marzo de 2022). *Asamblea Nacional tiene 11,5 % de aprobación, según Cedatos*. Obtenido de Política: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/asamblea-nacional-tiene-115-de-aprobacion-segun-cedatos-nota/>
- El Universo. (13 de septiembre de 2022). *Baja aprobación del presidente Guillermo Lasso puede influir negativamente en el resultado del referéndum que impulsa su gobierno*. Obtenido de Política: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/baja-aprobacion-del-presidente-guillermo-lasso-puede-influir-negativamente-en-el-resultado-del-referendum-que-impulsa-su-gobierno-nota/>
- Giménez, C., & Valente, X. (2017). Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. *Revista Provincia*, núm. 35, 99-149. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/555/55548904005/html/index.html>
- Iturralde, C. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: del enfoque económico al multidisciplinario. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 9, núm. 17, 7-23. doi:<https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.01>
- Iturralde, C., & Duque, L. (2021). Conceptualización del desarrollo y la pobreza desde el pensamiento Aristotélico hasta el enfoque de sostenibilidad en el marco del Antropoceno. *Journal of Science and Research*, vol. 6, núm. 4, 101-122. doi:<https://doi.org/10.26910/issn.2528-8083vol6iss4.2021pp101-122p>
- Iturralde, C., & Soria, V. (2021). *Metodología de la investigación*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. Obtenido de <https://anyflip.com/mqwx/hadu/basic/201-225>
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (12 de abril de 2010). Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Maris, L. (15 de septiembre de 2016). *Aprendiendo de las políticas públicas: beneficios y costos*. Obtenido de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2016/09/aprendiendo-de-las-politicas-publicas-beneficios-y-costos/>
- Mesa, X., & Murcia, J. (2020). Diez elementos constitutivos del diseño de las políticas públicas: una revisión en literatura técnica, académica y organizacional. *Diálogos de Derecho y Política*, núm. 25, año 10, 61-77. Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/341918/20803032>
- Millaleo, S. (2019). ¿Para qué sirve una Constitución?: reflexiones sobre la inclusión constitucional de los pueblos indígenas. *Revista de Derecho Valdivia*, vol. 32, núm. 1, 29-50. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502019000100029>
- Mortara, A., & Soares, A. (4 de noviembre de 2019). *Cuatro recomendaciones para promover políticas públicas basadas en evidencia*. Obtenido de Efectividad en el Desarrollo - BID: <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/cuatro-recomendaciones-para-promover-politicas-publicas-basadas-en-evidencia/>
- OPHI. (2015). *Encuesta sobre mediciones faltantes en la medición de la pobreza*. Caracas: Oxford Poverty and Human Development Initiative .
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. (23 de marzo de 1976). Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Planifica Ecuador. (2019). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Secretaría Técnica de Planificación. Obtenido de [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/Gu%C3%ADa-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales\\_ajustada.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/Gu%C3%ADa-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales_ajustada.pdf)
- Planifica Ecuador. (2021). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas Ecuador*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/Gu%C3%ADa-de-evaluaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-suscrita.pdf>
- Romero, E. (2020). *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*. Santa Clara: Editorial Feijóo. Obtenido de <http://feijoo.cdact.uclv.edu.cu/wp->

- content/uploads/2020/06/Evaluacion-de-politicas-publicas.pdf
- Santos, M. (2019). Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional. *Series Estudios Estadísticos, núm. 100*. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44583/S1900160\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44583/S1900160_es.pdf?sequence=1).
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Obtenido de [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%A](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%A9n-de-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-sectoriales.pdf)
- Serna, M., & Bottinelli, E. (2018). *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: un estudio comparado de ocho países*. Buenos Aires: CLACSO. Obtenido de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190517043710/Informe\\_Regional\\_vf.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190517043710/Informe_Regional_vf.pdf)
- Serrano, Azucena. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios políticos México, núm. 34*, 93-116.
- Solé, M. (2019). Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina. *Journal de Ciencias Sociales, año 7, núm. 12*, 149-153. doi:<http://dx.doi.org/10.18682/jcs.v0i12.944>
- Sosa, E., Campoverde, L., & Sánchez, M. (2019). Los principios de titularidad, exigibilidad e igualdad y no discriminación como principios de aplicación de los derechos en el estado ecuatoriano. *Revista Universidad y Sociedad, vol. 11, núm. 5*, 428-436. doi:[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_artext&pid=S2218-36202019000500428](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_artext&pid=S2218-36202019000500428)
- Spiker, P. (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Teleamazonas. (12 de octubre de 2022). *Descontento en los ecuatorianos por la calidad de servicios públicos*. Obtenido de <https://www.teleamazonas.com/descontento-ecuatorianos-calidad-servicios-publicos/>
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Viñas, V., Page, A., & Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 72*, 113-136. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559243004/html/>
- Vlaicu, R. (9 de diciembre de 2020). *¿Puede la democracia reducir la desigualdad?* Obtenido de BID. Ideas que cuentan: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/puede-la-democracia-reducir-la-desigualdad/>