

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Falacia o contribución al desarrollo?

La relación entre Estado y el pueblo por medio de la participación ciudadana puesta en tela de juicio en este documento para poder corroborar la teoría con la realidad en la que se vive. Argumentos y organismos políticos son descritos como fuerza ciudadana para otorgar o refutar las decisiones estatales de impacto nacional.



**Pedro Fabricio
Zanzzi Díaz**

Ph.D. en Economía.
Docente de
FCSH-ESPOL
pzanzzi@espol.edu.ec



En conversaciones con colegas de otras ciencias suele surgir la confusión respecto de la utilidad de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo económico desde abajo hacia arriba (ciudadano-barrio-parroquia-cantón-provincia-región-nación), suelen considerar que es una especie de intromisión política en las decisiones administrativas de carácter técnico económicas que debieran tomar burócratas especialistas, como la priorización de obras públicas o las inversiones en servicios de diferentes áreas productivas; mas no es así, ambas visiones son complementarias y -en lógica estricta- debieran converger, inevitablemente, pues la motivación de los actuantes siempre es económica (un individuo sólo actúa si piensa que estará mejor luego de hacerlo, de acuerdo a Mises, 1949).

La administración del territorio como bien público

Los bienes económicos se dividen por su acceso, básicamente, en privados y públicos, los segundos son aquellos en los que no hay rivalidad en su consumo ni exclusión por parte del productor a quien no lo pague (Frank). No estuviera mal considerar sus efectos una externalidad (Benegas-Lynch, 1998). Dentro de este tipo de bienes se encontraría la administración territorial, pues las decisiones de las autoridades sobre la economía afectan a muchas personas que no participaron en su designación.

Cuando se define en un marco jurídico (el Estado) a los bienes públicos y privados, también se encuentra inmersa la clasificación entre bienes provistos por el mercado y aquellos bienes en los que su titularidad debe relocalizarse desde el Estado hacia el depositario originario de la soberanía, o

sea todos los individuos que forman parte de una nación. Aquí se produce un error, pues se confunde el concepto de “bienes públicos” económicos con los bienes que el Estado decide producir. Muchas veces son decididos por agentes políticos de acuerdo a “fines estratégicos” (raros y muy bien intencionados), como la producción de acero, la administración de hoteles o el entrenamiento de equipos deportivos. Nada tiene que ver allí la caracterización señalada en el párrafo anterior, aunque siempre se la puede forzar invocando el “bien común” (que no es el número singular de los “bienes comunes” que estudiamos en economía).

Como consecuencia, el Estado se convierte en el administrador en la provisión del bien público “administración territorial”. Por lo tanto, debe rendir cuentas y es susceptible de vigilancia ciudadana. Como es de esperarse, no es posible que desde una oficina central se pueda satisfacer los diferentes requerimientos de los individuos por la enorme cantidad de información que aquello requiere y que se encuentra dispersa en todos los ciudadanos y que, además, cambia continuamente (Menger). Por ello, para acercar el Estado al ciudadano e impulsar la efectividad de las acciones de gobierno, surgen los procesos de descentralización, desconcentración y participación ciudadana.

Esta descentralización y autonomía efectiva, según se establece en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), supone un esquema ordenado de asignación de competencias, con base en el cual cada uno de los niveles de gobierno, debidamente articulados, impulsará un modelo de Estado inteligente e integrado, encaminado a lograr el “bienestar colectivo”. Es imprescindible vincular estos procesos a la dinámica de

desarrollo local y nacional para lograr la consolidación de distintos polos territoriales de impulso a los procesos productivos en el país.

La administración de territorios se caracteriza por su carácter evolutivo, en función de circunstancias concretas, de los problemas existentes y del desarrollo de la misma. Desde una perspectiva descentralizada, consiste en desconcentrar servicios y desarrollar las diferentes zonas del país mediante organismos o gobiernos locales que se encuentran más cerca de la ciudadanía y que facilitan la articulación de la información necesaria para la asignación eficiente de los recursos en la provisión de aquellos bienes públicos prioritarios para la comunidad. Así se logra reducir la pobreza en los distintos territorios del país. Se sugiere enfocarse en servicios como inclusión social, seguridad, educación, agua y alcantarillado.

La Desconcentración y La Descentralización

Ya sea que el bien fuera público o privado, provisto por el sector estatal o privado, siempre que se persiga la calidad, el productor debiera estar cerca al consumidor, para conocer qué cualidades espera de su producto, por tanto, fuera una decisión sensata descentralizar y desconcentrar las decisiones para darle agilidad al proceso.

La descentralización consiste en otorgar decisiones o actividades administrativas, políticas o financieras a órganos locales o regionales, en la que la que el gobierno central no guarda una relación de jerarquía con estos (Carrión, 2004, pág. 2). Por otro lado, la desconcentración es la delegación de competencias al interior de una dependencia o entidad pública, se transfiere por acto administrativo como atribución regular y permanente de determinadas

competencias, que no implican dotar de personalidad jurídica ni patrimonio propio a un organismo subordinado de la administración centralizada. Para ello, se requiere tener competencia. (Cerde, 2003, págs. 30-31).

De esta manera las relaciones intergubernamentales aceleran el proceso de transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos seccionales.

La Participación Ciudadana

La participación ciudadana no va en el sentido de que el mandatario ejecuta sus planes y consulta a los mandantes sobre más inversiones y luego analiza cuáles aprueba ejecutar; sino que es en el sentido de que ejecuta inevitablemente lo que los mandantes le señalan y es él quien debe exponer sus ideas ante ellos para lograr que las aprueben y las pueda ejecutar. El único límite quizá debieran ser los derechos humanos.

La participación ciudadana surge como un proceso de democratización del Estado que se encuentra ligada a los mecanismos de descentralización y desconcentración, dirigida a reducir la incompatibilidad entre las decisiones de los mandatarios y las necesidades de los mandantes. Todos estos procesos de participación están modificando la manera en que el Estado y sus ciudadanos/as se relacionan y responden el uno al otro, se está llevando a cabo un cambio de una relación más vertical, autoritaria y cerrada, a una en la que el gobierno y los ciudadanos/as comparten una visión y un proyecto común que ha sido identificado por ambos y por el cual ambos son responsables (MacLean & Silva, pág. 115).

Aquellos gobiernos locales que son

avanzados en materia de procesos participativos, dejan que la gente decida sobre su presupuesto de inversión. El gobierno informa a la gente acerca de la cartera total de inversión para trabajos comunitarios y, a través de un proceso de negociación (mesas de concertación barrial y sectorial), los ciudadanos deciden qué y dónde el Estado debe invertir y gastar. A través de sus organizaciones, las comunidades supervisan la construcción y algunas veces administran los fondos (MacLean & Silva, pág. 115).

La participación ciudadana es además una buena herramienta para la reducción de la corrupción (pero este es, también, motivo de otro artículo).

Aquellos gobiernos locales que son avanzados en materia de procesos participativos, dejan que la gente decida sobre su presupuesto de inversión.

Mecanismos más Utilizados para la Participación Ciudadana

Los mecanismos para promover dicha participación son variados e implican diferentes niveles de transparencia, información y distribución de poder por parte de los gobiernos locales y han sido resultado de un amplio proceso de debate histórico en países con una larga tradición en el gozo de las libertades civiles.

Según la Constitución de la República del Ecuador, la participación ciudadana es un derecho y responsabilidad, por lo que la ciudadanía, en forma individual o colectiva, debe ejercerla de manera protagónica en

la gestión de los asuntos públicos y en el control de las Instituciones del Estado, la sociedad y sus representantes. (CPCCS, 2008, pág. 2)

Algunos de estos Mecanismos son:

- **Audiencia Pública:** Es convocado por la autoridad (por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía) y sirve para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las resoluciones de la Audiencia Pública, deberán ser oportunamente difundidas para que la ciudadanía pueda hacer su seguimiento.
- **Consejos Consultivos:** Los Consejos son mecanismos de asesoramiento para quien toma decisiones de política pública. Se constituyen en Espacios y Organismos de Consulta. Las autoridades, los Consejos y otras instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es consultiva y se conforman por ciudadanas o ciudadanos por sus propios derechos, o por representantes organizaciones sociales (Pueden integrarlo grupos de profesionales, técnicos o personas que tengan experiencia o conocimiento sobre el tema objeto de consulta).
- **La Silla Vacía:** Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una “silla vacía” que será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar. El propósito es que él o la representante participen en el debate y en la toma de decisiones, en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados.

- **Asambleas Locales:** En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, para fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades. A través de las Asambleas Locales los ciudadanos y ciudadanas inciden de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

- **Presupuesto participativo:** Este es uno de los dos más importantes mecanismos, pues su ejecución es de impacto directo y plazo inmediato. Se puede definir al presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana o de democracia participativa directa que les permite a los habitantes de una localidad dirigir los recursos establecidos en el presupuesto general hacia las áreas u obras que consideren prioritarias en determinadas circunstancias, para llevar a cabo el proceso participativo los distintos niveles de administración territorial del Estado llevan a cabo juntas, diálogos, asambleas, debates, que son organizados por los representantes de la comunidad y las principales autoridades o servidores públicos que estén a cargo de los gobiernos autónomos, para poder afrontar las diferentes necesidades del territorio en cuestión.

De esta forma los ciudadanos tienen la posibilidad de controlar y fiscalizar la ejecución del presupuesto, ya que los mandatarios deben regirse a lo que dicen los mandantes.

- **Planes de desarrollo:** Este es el otro de los dos más importantes mecanismos, pues aunque su ejecución es de plazo inmediato su horizonte temporal alcanza

el largo plazo. Consiste en asentar en un documento las políticas de desarrollo del territorio que las autoridades deben seguir, previas discusiones con la ciudadanía, tal como con el Presupuesto Participativo. Con este último se diferencia en el período de tiempo de ejecución: mientras los planes abarcan un período de tiempo que comprende varios años, en cambio los presupuestos son anuales y se ajustan conforme van pasando los años considerando lo señalado en los planes.

Estos son algunos mecanismos de participación contemplados en la ley. Sin embargo, las personas y las organizaciones en el Ecuador tienen derecho a que se reconozca toda forma de participación, y que las autoridades y las instituciones generen los mecanismos que sean necesarios para informarnos, escuchar nuestras opiniones, tomar decisiones en conjunto, facilitar el control social y rendir cuentas sobre la gestión pública. (CPCCS, 2008, pág. 7)

Desde la perspectiva teórica y en el sentido aquí expuesto, la participación ciudadana no se contrapone sino que está incluida como posibilitadora del desarrollo económico de los ciudadanos de los diferentes territorios de una nación. Además, se puede esperar que mientras mayor fuera el nivel de descentralización y desconcentración mayor debiera ser el nivel de percepción de calidad de los ciudadanos respecto de la administración territorial.

Por otro lado, la participación ciudadana cuenta con diversos mecanismos, sin embargo debe estar limitada por los derechos humanos.

Por último, no está de más mencionar que los malos administradores y los agentes políticos con intenciones perversas, bien

podieran echar a perder cualquier intento porque la participación ciudadana sea exitosa, pues lo contrario les conviniera.

Referencias

- Benegas-Lynch, A. (1998). Bienes públicos, externalidades y los free riders, el argumento reconsiderado. Santiago de Chile: Estudios públicos. Nro. 71.
- Carrión, F. (2004). La descentralización en América Latina, una perspectiva comparada. En capítulo en el libro Carrión, F. (2004) editor. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. Quito: FLACSO.
- Cerda, L. (2003). El proceso de descentralización y transferencia de competencias del Ministerio de Bienestar Social hacia los gobiernos seccionales autónomos como mecanismo de desarrollo social. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Tesis de Maestría en Seguridad.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial N° 303.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2008). Guía para la elaboración de presupuestos participativos. Quito, Ecuador.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2008). Herramientas y mecanismos de participación ciudadana. Quito, Ecuador.
- Frank, R. Microeconomía y conducta. México D.F.: McGraw Hill.
- MacLean, A. & Silva, M. (s.f.). Gobernabilidad Y Transparencia. Monterrey: Universidad Virtual del ITESM e Instituto del Banco Mundial. Volumen 2.
- Menger, C. Principios de economía política. Washington: Hispanic American Center for Economic Research.
- Mises, L. (1949). Human action, a treatise on economics. 4th edition. San Francisco: Fox & Wiles. 1996.