



Universidad
Casa Grande



**Facultad de
Administración y
Ciencias Políticas**

UNIVERSIDAD CASA GRANDE

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y CIENCIAS POLÍTICAS

**“Escuela de Participación Ciudadana:
piloto de intervención con la Asociación
de recolectores de cangrejos y mariscos y
afines Caraguay”**

Elaborado por:

Génesis Arantxa Coque Matheus

GRADO

Trabajo de Investigación Formativa previo a la obtención del Título de:

Licenciado en Ciencias Políticas

Guayaquil, Ecuador

Marzo 2019



Universidad
Casa Grande



Facultad de
Administración y
Ciencias Políticas

“Escuela de Participación Ciudadana: piloto de intervención con la Asociación de recolectores de cangrejos y mariscos y afines Caraguay”

Elaborado por:

Génesis Arantxa Coque Matheus

GRADO

Trabajo de Investigación Formativa previo a la obtención del Título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

DOCENTE INVESTIGADOR

Daniela Margarita Orrantia Parra

CO-INVESTIGADOR

Daniella María Fernández Malnati

Guayaquil, Ecuador

Marzo, 2020

Nota Introductoria

Este trabajo de titulación es parte del proyecto-semillero de investigación “Teoría Democrática y formas de participación ciudadana institucional”, cuyo objetivo general es conocer los distintos diseños de formas de participación ciudadana institucional a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador, para así determinar una tipología de Sistemas de Participación Ciudadana y proponer nuevos diseños institucionales. Inspiradas en un enfoque de investigación participativa, los co-investigadores de este proyecto y diversos grupos de ciudadanos, exploran las posibilidades y retos de atender problemáticas sociales a través de la participación ciudadana institucional

El presente documento da cuenta de uno de los proyectos internos que forman parte de este proyecto semillero, propuesto y dirigido por la docente investigadora Daniela Orrantía, acompañada por Daniela Fernández como co-investigadora de la Universidad Casa Grande.

El proyecto de investigación se desarrolló con la intención de explorar la posibilidad de responder a una problemática social, a través de la participación ciudadana institucional. Por ello, se decidió implementar “Escuela de Participación Ciudadana: piloto de intervención en la Asociación de Recolectores de Cangrejos, Mariscos y Afines Caraguay (ASORCMAF)” en la que se revisó en conjunto con los integrantes de la asociación el sistema de participación del cantón Guayaquil.

Resumen

En este documento se presenta la sistematización del proyecto piloto para la instauración de una escuela de participación ciudadana en la que se trabajó con la Asociación de Recolectores de Cangrejos, Mariscos y Afines Caraguay (ASORCMAF). Las técnicas de investigación utilizadas fueron entrevistas semi-estructuradas, talleres participativos y la observación participante. Para la presentación de los hallazgos se realiza la reconstrucción de la experiencia, con el objetivo de que el trabajo sirva como referencia a futuros proyectos que trabajen en participación ciudadana con organizaciones y gremios de la sociedad civil en el plano local.

Palabras clave: teoría democrática, participación, asociación, sistema de participación ciudadana cantonal.

Abstract

This document presents the systematization of the pilot project for the establishment of a citizen participation school that initially worked with the Association of Crab, Seafood and Related Collectors Caraguay (ASORCMAF). The research techniques used were semi-structured interviews, participatory workshops and participant observation. For the presentation of the findings, the reconstruction of the experience is carried out, with the aim that the work serves as a reference to future projects that work in citizen participation with civil society organizations and unions at the local level.

Key words: democratic theory, participation, union, local citizen participation system

Índice

Introducción y Antecedentes.....	4
Revisión de Literatura: Teoría Democrática y formas de Participación	
Institucional.....	8
Historia de la democracia.....	9
Teoría Democrática: formas participativas.....	11
La democracia máxima y las seis rutas para una democracia participativa: en busca de un consenso general.....	14
Concepto operativo de participación ciudadana.....	20
Estado del Arte	23
Sistema de Participación Ciudadana Ecuatoriano: una revisión del Sistema de participación ciudadana del cantón Guayaquil.....	28
Sistematización de Experiencia.....	30
Plan de Sistematización.....	31
Reconstrucción de la experiencia “Escuela de Participación Ciudadana: piloto de intervención en la ASORCMAF”.....	32
Análisis Crítico de la experiencia.....	37
Hallazgos y Reflexiones.....	53
Bibliografía.....	56
Anexos.....	60

Introducción y Antecedentes

A partir de la mitad del siglo pasado, empiezan a aparecer críticas y cuestionamientos teóricos y prácticos a la democracia liberal representativa electoral a nivel global. Al mismo tiempo, se empiezan a proponer modelos e ideas que argumentan a favor de la inclusión de una participación ciudadana más directa (Bachrach, 1967; Botwinick & Bachrach, 1983; Coppedge et al., 2011; Pateman, 2012). En la misma línea, y evidenciando una crisis democrática en la que se presenta como pertinente discutir la posición del ciudadano en la toma de decisiones. En América Latina, así como en el resto del mundo, se inician procesos políticos e institucionales de reforma, en el que se empieza a incluir mecanismos de democracia directa, deliberativa y participativa. Países como Brasil, Argentina, Bolivia, Venezuela y Ecuador implementaron sistemas de participación ciudadana a nivel local y nacional en un intento de reconfigurar las funciones tradicionales del Estado. Sin embargo, estas innovaciones implementadas por los gobiernos de la región, a partir de la década de los 90, no siempre significaron una ampliación del canon democrático, sino más bien sirvió de excusa para legitimar el poder que ostentaban.

A pesar de este factor innegable, se considera importante el análisis de los procesos y los sistemas de participación de la región latinoamericana, dentro del estudio comparado de casos de implementación de modelos de democracia participativa. El caso ecuatoriano es ilustrativo para este cometido y es por ello que este trabajo de titulación, que es parte de un proyecto-semillero de teoría democrática y formas de participación ciudadana, se realizó. El objetivo general fue conocer los distintos diseños de participación ciudadana institucional a nivel de gobiernos autónomos descentralizados en el país, para así determinar una tipología de sistemas de

participación ciudadana y proponer nuevos diseños institucionales (Orrantia & Fernández, 2019).

La participación ciudadana en el Ecuador, entendido como lo establecido en el art 95 de la Constitución.-

“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 Política de la República del Ecuador, 2008).

Atraviesa todas las funciones del estado, esta característica pone al Ecuador en una posición especial. Esto es, porque brinda una arquitectura institucional participativa que permite la existencia de Sistemas de Participación Ciudadana heterogéneos a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) gracias a su legislación.

En el caso específico del cantón Guayaquil, existen dos formas de participación ciudadana institucional creadas en la ordenanza que regula su Sistema de Participación. La Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana, en la que se admite Representantes de la Sociedad previamente inscritos y aprobados; y el Consejo de Planificación Cantonal de Guayaquil. En conjunto, ambas instituciones tienen competencia en la discusión de la planificación cantonal, el desarrollo territorial y la construcción del presupuesto municipal (Ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana del Cantón Guayaquil, 2011). En dicho sistema, los ciudadanos pueden acceder a

mecanismos de participación ciudadana como: presupuesto participativo, cabildo abierto, audiencias públicas y silla vacía.

Dentro de la posibilidad que brinda este contexto jurídico, se encuentra la Asociación de Recolectores de Cangrejos, Mariscos y Afines Caraguay (ASORCMAF). Una asociación consolidada y perteneciente a la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador (FENACOPEC). Un gremio con base en el Mercado Caraguay, cuyos miembros en su gran mayoría son cangrejeros activos en la Reserva Ecológica Manglares de Churute. Conformados desde el 2004, poco a poco se han ido sumando a distintas uniones, llegando a ser parte de un bloque que ha logrado mantener conversaciones directas con el Gobierno Nacional (ver anexos). Durante la investigación de campo, pudimos asistir a la “Socialización de los Avances de la Conformación del Comité Interinstitucional de Ayuda a los Usuarios del Manglar” gestada por la Subsecretaria de Gestión Marino Costera en la que se evidenció la presencia y participación nacional que tienen. Sin embargo, esto no se reproduce en el campo local en el que tienen poca incidencia según lo manifestado por ellos mismos. Lo atribuyen a una concepción errónea con respecto a ellos, asociando su gremio con la línea oficialista de los últimos 10 años, mientras que la 35 PAIS ha pensado siempre que están con el gobierno local por trabajar en la Caraguay. Sin importar la razón, los hechos hablan por sí mismos: han pedido varias veces una audiencia privada (la única forma de participación ciudadana que conocen) con el alcalde anterior, así como la actual alcaldesa, y no han recibido respuesta denotando una falta de atención y participación dentro del cantón Guayaquil. Y es así, como, al final del día los integrantes de la ASORCMAF tienen problemas dentro del entorno de trabajo, en el cual se ven constantemente amedrentados por los guardias e inspectores del mercado Caraguay, y tienen varias necesidades desatendidas que no solo afectan su labor sino la

vida de sus comunidades (A. Sánchez, comunicación personal, 20 de Agosto del 2019).

Para este proyecto-semillero se planteó un enfoque de investigación participativa. Los investigadores utilizaron el diseño planteado por Leavy (2019), para analizar los casos de estudio, en el que plantea la formación de alianzas con stakeholders no académicos para diseñar y poner en ejecución un proyecto de investigación basado en la identificación de un problema particular de la comunidad. Este diseño permitió a los investigadores explorar las posibilidades y los retos que atender problemáticas sociales a través de la participación ciudadana institucional presenta, e incluir la participación activa de la comunidad como investigadores y gestores de cambio. Los objetivos específicos de esta edición fueron:

1. Diseñar un concepto de participación ciudadana
2. Analizar las formas de participación ciudadana institucional dentro de los Sistemas de Participación Ciudadana.
3. Fomentar la teorización democrática para implementar mejoras en la gestión pública local, la participación ciudadana y el empoderamiento ciudadano. (Orrantia & Fernández, 2019)

Es por ello que luego de identificar el problema puntual de la ASORCMAF y su contexto específico; en conjunto con Martha Hidalgo, co-investigadora de este proyecto y vendedora de pescado en el Mercado Caraguay. Se decidió la formación de una Escuela de Participación Ciudadana Institucional en la que se estudiaría el Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil y se escogería las herramientas que los integrantes de la asociación consideran útiles y pertinentes para sus problemáticas.

En el presente informe, se presenta los resultados de la sistematización de la experiencia “Escuela de Participación Ciudadana Institucional: piloto de intervención en la ASORCMAF”. Se decide como metodología a la sistematización porque permite acumular e intercambiar experiencias de intervención y/o acción, además de permitir una mirada de las prácticas para construir un campo teórico-práctico con un cierto rigor, que pueda dialogar con conocimientos constituidos desde otras instancias. Permite poner énfasis en cómo se ha actuado, analizar los efectos de la intervención en los sujetos y el carácter de las relaciones que se han generado (Verger, 2002). Después de todo, se ha trabajado con personas que han incidido en el proceso de enseñanza al direccionar el interés en determinadas temáticas. La puesta en práctica de este proyecto es tan importante como su resultado y brinda información que puede resultar valiosa para promover la participación de asociaciones en el ámbito local. Fortaleciendo así, la participación ciudadana, un concepto que vale la pena poner en práctica.

Revisión de la Literatura: Teoría Democrática y formas de Participación

Institucional

Hablar de democracia participativa ha sido bastante frecuente en las últimas dos décadas, especialmente si se revisa la literatura dentro del campo de la teoría política. Los estudios de caso abundan y los argumentos que la presentan tanto como una de las formas para revitalizar la democracia, así como una crítica radical al concepto que tenemos de la misma, proliferan dentro de la materia. Probablemente a causa de esta abundancia, uno de los mayores desafíos para los teóricos de la democracia participativa es que no existe una definición concisa de sus principios fundamentales (Menser, 2018).

La democracia participativa es respetada por toda una gama de personas que se adscriben a distintos rangos ideológicos, y cabe mencionar que por distintas razones. A

breves rasgos, se la puede comprender como una forma colectiva de compartir poder; ya sea en el gobierno, la economía y la vida social. Un concepto que, en teoría, se adscribe al principio fundamental sobre la democracia: la participación de los gobernados en el gobierno (Menser, 2018).

A pesar de ello, existe un escepticismo latente hacia las formas de participación ciudadana concretas que involucran a sectores marginalizados. Como Arnstein identificó: “La idea de participación ciudadana es un poco como comer espinaca: nadie está en contra en principio (...) Sin embargo, cuando este principio es defendido por los negros, mexicanos y puertorriqueños el consenso general se divide en diferentes matices de oposición racial, étnica, ideológica y política” (Arnstein, 1969, p. 216). Un buen comienzo para poder profundizar en la discusión e intentar aglutinar la complejidad que implica examinar la democracia participativa es revisar la historia de las prácticas democráticas desde una perspectiva crítica.

Historia de la Democracia

De acuerdo a la historia tradicional que conocemos, la democracia nació en Grecia. La ciudad de Atenas creó un modelo que permitía la deliberación de grandes cantidades de personas (entre 6000 - 14 000 personas a la vez), siempre y cuando estas fueran ciudadanas¹, para llegar a un consenso mayoritario que era decretado. “El gobierno del pueblo” se consolidó como un sistema cuyo centro era la asamblea (ekklesia) donde se proponían y discutían leyes, se trataban juicios políticos y se enjuiciaba a ciudadanos (Menser, 2018).

Este modelo tenía tres características principales bajo las cuales actuaba:

¹ Eran ciudadanos los hombres libres y que, además, habían recibido educación.

1. La creación de mecanismos para actualizar la *isonimia* (igualdad ante la ley) para que todos los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones y la formación de políticas.
2. La elegibilidad de todos los ciudadanos para ocupar cargos políticos y administrativos.
3. Los espacios de deliberación pensados no solo para el debate sino para fomentar la *philia* (amistad) entre pares.

Como se puede percibir, siendo uno de los elementos más sacados a relucir por los teóricos de la democracia participativa, las asambleas eran hogar de dinámicas de gobernanza genuinamente participativas. No solo cada ciudadano tenía el derecho a hablar (*isegoria*), sino que cada uno tenía el derecho de proponer una ley o presentar un cargo contra un par. Además, tenían el derecho de aprobar o rechazar propuestas como ir a la guerra o aumentar los impuestos. Todo esto con 6000 personas formando quorum que debían llegar a un consenso final, lo que lleva a la conclusión de que para lograr un debate de estas dimensiones, todos aquellos que participen deben considerar a sus conciudadanos como dignos de ser escuchados incluso cuando surgieran desacuerdos (Menser, 2018). La *ekklesia* jugaba un papel importante al respecto, al no ser un lugar únicamente concebido para la deliberación política formal, sino que acogía también a la *paideia* (educación social e interpersonal) que era tanto ética como política (Bookchin 1992; 1995, p. 64 citado en Menser, 2018).

El modelo ateniense es una referencia clásica de la manera en que entendemos la democracia. De forma muy general, esta se concibe como el gobierno del pueblo; un elemento común que debe ser incluido en todas las concepciones de la democracia que existen, en conjunto con la presunción de soberanía. Asimismo, requiere un cierto nivel de autogobierno por parte de la sociedad para que la democracia pueda ser encarnada.

Más allá de esto, existe un gran debate con matices normativos y descriptivos sobre cómo el modelo democrático contemporáneo dentro de una sociedad es y debería ser (Coppedge *et al*, 2011).

Sin embargo, lo que nos interesa enunciar dentro de este apartado es cómo el modelo de democracia de Atenas, entendido como referencia clásica dentro de la historia tradicional de la democracia, es referencia dentro de la teoría democrática participativa. Existen 4 aspectos básicos expuestos por Menser (2018): (1) La promoción de la razón, igualdad y justicia a través de sus normas; se oponían tanto a la concentración de poder como al uso arbitrario de este. (2) La promoción de las capacidades y virtudes ciudadanas a través de la educación civil y el aprender haciendo. (3) La construcción de mecanismos con los que Atenas mostró cómo la igualdad política sustantiva puede ser implementada en términos de formulación de políticas y administración. (4) Cómo la Democracia Participativa puede de hecho funcionar en una población relativamente grande.

Teoría Democrática: Formas participativas

Para comprender el nivel de debate que existe dentro de la teoría democrática y cómo sus argumentos dan forma a distintos conceptos normativos, es necesario entender que existen distintas concepciones de democracia. La democracia participativa es solo una de las concepciones que ofrecen una gama atractiva de valores e instituciones que modelan las sociedades contemporáneas. La democracia participativa, tiene seguidores que defienden su coherencia y validez; así como también existen críticos que consideran aquella postura como inconsistente.

La discusión es ejemplificada con precisión en el debate existente sobre las formas participativas y deliberativas de la democracia, que se presentan bajo principios bastante

similares, pero que de acuerdo a varios autores (Dryzek, 2007; Fishkin, 2009; Pateman, 2012) la diferenciación entre ambas concepciones es necesaria de remarcar. Las formas deliberativas de la democracia permiten al ciudadano expresar sus opiniones, llegar a acuerdos y tomar decisiones; pero deja intacta la estructura convencional institucional y el significado político tradicional de democracia. Por otro lado, la democracia participativa, para calificarse como tal, requiere reformar las estructuras de autoridad para poder otorgar a los individuos la oportunidad “real” de participar en su diario vivir e, intervenir así, en el amplio espectro del sistema político (Pateman, 2012).

La deliberación y el debate son centrales para cualquier forma de democracia, incluida la democracia participativa, pero que la deliberación sea necesaria para la democracia no significa que sea suficiente (Pateman, 1970). Ya Arnstein (1967, p. 216) décadas antes, había afirmado que: “la participación sin redistribución es un simple proceso vacío y frustrante cuyo objetivo era permitir que aquellos que tienen el poder educaran a los participantes y mantuvieran el status quo”. Dentro de su ensayo afirma que “informar” y “consultar” a los ciudadanos son pasos importantes hacia la legitimación de la participación ciudadana, pero que si estos no van complementados con otros mecanismos de participación no existe realmente ninguna garantía de que las preocupaciones e ideas ciudadanas vayan a ser tomadas en cuenta. La participación se mantiene, entonces, como un mero ritual y como Pateman (2012) afirma, mantiene las mismas estructuras y en algunos casos las reafirma.

Esta postura, no niega bajo ninguna instancia la importancia de la deliberación y el papel que cumple para que los ciudadanos defiendan sus argumentos y reclamos morales y políticos con razones. Sin embargo, la deliberación no es justificada como un fin en sí mismo, sino como un método institucional político deseable porque ayuda a avanzar hacia valores políticos comúnmente acordados. Esta perspectiva con respecto a

la importancia de la deliberación, y posterior formación de agrupaciones capaces de preparar a los ciudadanos a pensar colectivamente (Blondiaux, 2013), se conecta con aquello que Arnstein (1969) percibe como la transición entre la fachada de participar y la participación efectiva.

El aplacamiento, la quinta posición dentro de la escalera de participación que propone Arnstein (1969), muestra indicios de influencia por parte de los ciudadanos pero también reafirma la existencia de cierto nivel de ventrilocuismo por parte de aquellos que ostentan el poder. Un ejemplo de esta estrategia es colocar una selección específica de ciudadanos “dignos” en asambleas comunitarias o en organismos públicos que realizan reuniones interinstitucionales de educación, seguridad o cualquier tema de interés (Arnstein, 1969, p. 220). Sin embargo, si aquellos ciudadanos no deben rendir cuentas a una comunidad externa y la élite tradicional tiene mayor presencia dentro de la asamblea, es muy probable que los votos o comentarios de los ciudadanos comunes sean fácilmente eliminados o no tomados en cuenta. Otro ejemplo son los comités de planificación que permiten a los ciudadanos asesorar o planificar *ad infinitum*, pero retienen el derecho de juzgar la legitimidad o viabilidad de dicho “asesoramiento”.

No obstante, es clave mencionar que el grado de apaciguamiento del que son sujetos los ciudadanos depende en gran medida de factores como: la calidad de asistencia técnica para articular sus prioridades y; la medida en la que ha sido posible la articulación y organización de la comunidad (Arnstein, 1969). Esta es una condición bajo la cual, los defensores de la deliberación como precursora de la participación transformadora de estructuras no olvidan mencionar, al denotar que es necesario empezar a dialogar para lograr un grado de articulación más eficaz entre los ciudadanos.

Podemos ver, entonces, a la democracia participativa no como un mecanismo político formal, sino como una forma de asociación, como una manera de estar juntos y

promover la igualdad y potenciar las capacidades colectivas e individuales. En donde los procesos deliberativos conscientes de la desigualdad de condiciones sean la regla; remarcando, eso sí, su importancia en procesos institucionales que superen el modelo parlamentario. Para ello, las cooperativas y asociaciones de trabajadores forman una red importante como base de una sociedad más participativa que reformule las dinámicas de poder y representación de la democracia.

La democracia máxima y las seis rutas para una democracia participativa: en busca de un consenso general

Dentro de esta revisión se ha abordado uno de los más grandes problemas de la democracia participativa: la inexistencia de una definición concisa que permita determinar cuándo una organización o visión es DP (democracia participativa). Considerando esta problemática, Menser (2018) provee una rúbrica que busca corregir dichos dilemas, proporcionando el concepto de Democracia Máxima (MaxD) que permite la inclusión de formas y perspectivas normativas plurales dentro de su concepción.

Para poder enunciar los principios de la MaxD, es importante revisar y clasificar las 6 rutas posibles para implementar la democracia participativa. La primera ruta, la DP Comunitaria, está anclada a la idea de una unidad de gobierno unitaria similar al republicanismo con las mismas normas morales que estructuran la política, economía y la vida social. Basada en los trabajos de Rousseau y Mansbridge, en los que se ve a la participación como un instrumento que fomenta el control popular del cuerpo político, al involucrar a cada miembro en el reparto igualitario de beneficios y cargas. Mientras que, el papel del gobierno es llevar a cabo la voluntad general y los funcionarios electos son administradores de la voluntad del pueblo.

La segunda ruta, la DP del Estado Liberal basada en los trabajos de J. S. Mill, está conformada por formas participativas a nivel local y un estado representativo, el primero subordinado al segundo. Cuyo centro es mejorar la libertad individual y social sin una comunidad unitaria, requiriendo democracia económica. Mill, el autor que le da forma a esta ruta, percibía a la participación bajo el rol de guardián y protector. Argumentaba que los ciudadanos se volverían más informados y más comprensivos con sus conciudadanos, al utilizar la participación a nivel local. Mientras que las instituciones políticas darían forma a la participación y la fomentarían, logrando la auto-sustentabilidad.

La DP Asociacionista, la tercera ruta, expone la necesidad de democracia social y económica. En donde la mayoría de la gobernanza está realizada por asociaciones sociales voluntarias. El estado es necesario, pero es totalmente reconstruido, teniendo mucho menos control que en la versión liberal. Esta ruta, está basada en la tradición de G. D. Cole, quien percibía al sistema económico como una fuente de inequidad, que traía efectos negativos en el ámbito político. Cole afirmaba que era un error pensar que la representación de un individuo era posible; y que lo único que se podía aspirar representar era la opinión de alguien con respecto a una función en específico. Por ello, proponía la reestructuración del sistema político para que los individuos establezcan organizaciones auto-organizadas con “comunidades” locales como la unidad fundamental.

A La cuarta ruta, conocida como DP Anarquista-Autónoma o con mayor facilidad como A-PD, la representa Kropotkin. Y más recientemente, Bookchin y Holloway. En dicha teoría se ubica a la ciudad como la mayor unidad política, no existe nada superior o que la subsume en términos de gobierno. En cambio, hay asociaciones de ciudades que se unen en lo que podría llamarse un federalismo antiestatal. Este

principio, de la doble federación (de territorio y de trabajo), es un guiño al modelo asociacionista de Cole pero obviando el mantenimiento del Estado. Su visión tiende a ser anticapitalista, con una tendencia a reconstruir la economía y la política para anclarlo a lo social. A-PD aspira a la autonomía y la dignidad, dos valores que fundan su concepción de la determinación colectiva y la solidaridad. La autonomía en movimiento es un poder horizontal que aplanan las jerarquías verticales mientras produce colectividades con mayor acceso a la interconexión (Menster, 2018, p. 43).

La DP de Subsistencia/ Reproducción Social es la quinta tradición que se examinará dentro de las rutas hacia la democracia participativa. Considera que el trabajo reproductivo involucrado en la producción de seres humanos y el mantenimiento de la vida en general, o la reproducción social es su base fundadora. La S-PD tiene instaurando el enfoque ecológico-municipal de Kropotkin y la afición asociacionista de Cole por el pluralismo social, pero no es tan anti estatal ni anarquista. Argumenta que el patriarcado desempeña un papel clave en las crisis ambientales y económicas que vivimos. La ecología es fundamental, así como tener una postura consistentemente anticolonial, que no es sólo anticapitalista, sino anti-imperial. La S-PD reconoce la injusticia de la división de trabajo por género, y lo amplía a la relación con la naturaleza y demás países. La perspectiva de subsistencia fue diseñada para analizar la relación con los campesinos, pequeños productores y el trabajo mal pagado de las amas de casa. Estas personas son vistas como la base y el sustento del sistema patriarcal capitalista cuyo objetivo es el crecimiento y acumulación del dinero y bienes. La subsistencia como forma de vida, produce estas relaciones que se construyen como una condición previa necesaria a la supervivencia (Mies y Shiva, 1993, pp. 297-298 citado en Menster, 2018). Por ello, esta ruta reconoce como necesaria la relación con el Estado mientras fomenta la reconstrucción de las relaciones de género y la vida social. Fomenta una

manera más integrada de regionalismo, mientras trabaja por establecer una democracia participativa enmarcada en redes transnacionales de solidaridad con base en la reproducción eco-social.

La sexta ruta incluida en la teoría de Democracia Máxima es la Justicia Ambiental y Climática (EJ-PD). Es la más reciente de todas y se focaliza, como bien dice su nombre, en el problema ecológico. Su particularidad, con respecto a las otras tradiciones, es la discusión que trae a colación con respecto a la raza y un condicionamiento que no permite la inclusión de todas las personas a causa de su origen nacional, color y cultura dentro del debate. Busca cambiar la política estatal con respecto a estos temas y afirma que ningún grupo debe cargar desproporcionadamente con las consecuencias ambientales negativas derivadas de operaciones industriales, municipales y comerciales o beneficiarse de la ejecución de programas o políticas ambientales (Menser, 2018). Esta tradición es advocada contra el colonialismo pasado e insta a reparar la desigualdad racial, acepta una relación colaborativa con el Estado y cree que son necesarias nuevas dinámicas entre el Estado y la comunidad, así como las reparaciones por la explotación y la destrucción pasadas.

En conjunto estas 6 tradiciones, con sus claras divergencias, fundan concepciones distintas dentro del gran conjunto de la teoría de Democracia Participativa. Y antes de fijarse en aquello en lo que difieren, es necesario hacerlas dialogar. Al realizar este ejercicio, Menser (2018) plantea una visión de democracia que trata a las esferas económicas, políticas y sociales como instancias entrelazadas a los ejes comunitarios y/o asociativos. Es así, como la propuesta de Democracia Máxima se puede concebir como una visión unificadora del concepto de democracia participativa.

El autor fija 4 principios, que desarrollaremos detalladamente, bajo los cuales una institución puede ser considerada como MaxD:

1. Determinación Colectiva
2. Desarrollo de capacidades y entrega de beneficios económicos, sociales y/o políticos a los miembros.
3. La sustitución de relaciones de poder desiguales por relaciones de autoridad compartida.
4. La construcción, el cultivo, la proliferación y la interconexión de movimientos y organizaciones con marcos normativos superpuestos.

La determinación colectiva, como primer principio, es en realidad el núcleo de cómo se concibe a la MaxD. Implica que un grupo particular de personas tenga el derecho y la habilidad de definir, justificar y, concretamente, articular un marco normativo bajo el cual reflexionan, deliberan y actúan con otros (Menser, 2018). Este derecho, un proceso que lleva tiempo, no se refiere únicamente a la redacción y justificación de las normas sino a todo el marco de relaciones que involucra el trabajo, propiedad, gestión y diseño institucional. Por la complejidad que presenta el principio, es mejor entenderlo como una evolución adaptativa de una entidad autorregulada que busca maximizar la agencia, la igualdad y el bien de sus miembros a lo largo del tiempo (Menser, 2018).

En base a este principio, es que es posible desarrollar los otros. Sin determinación colectiva, el desarrollo de capacidades no es posible. Así como tampoco, la construcción de nexos con otros movimientos y la sustitución de relaciones de poder desiguales. Es gracias a la determinación colectiva, que el autor concibe a los colectivos actuando juntos, y desarrollando sus capacidades deliberativas, por mencionar una. Y es que la función educativa es una bondad

bastante mencionada de la democracia participativa, y se le atribuye la construcción de ciudadanos que pueden distinguir entre los impulsos egoístas individuales y las necesidades reales de otros. Este proceso de fusión entre los intereses públicos y privados educa a los ciudadanos, proveyendo a los mismos de recursos personales, además de motivación para continuar participando; haciendo que el modelo sea autosustentable (Wolfe, 1985). Es esta progresión que permite el desarrollo de las instituciones hacia esa evolución adaptativa de la que habla Menser. Habilitándolos no solo en términos de desarrollo de capacidades, sino también para recibir beneficios económicos, sociales y/o políticos.

La sustitución de relaciones de poder, es entonces inminente, especialmente cuando se cultiva la agencia de los colectivos que componen determinada institución. Esto se logra creando nexos con otros ciudadanos y grupos que comparten un mismo marco normativo. La democracia máxima no es solamente un procedimiento discursivo, sino más bien una serie de prácticas que se actualizan constantemente vinculando procedimientos democráticos, desarrollo de capacidades y beneficios materiales. Y su robustez depende directamente de la “fuerza y el número de las diferentes formas colectivas que puede producir e interconectar” (Menser, 2018).

La definición de la democracia participativa es parte neural de esta propuesta de unificación. Un concepto operativo es por ende necesario para poder implementar una propuesta como esta.

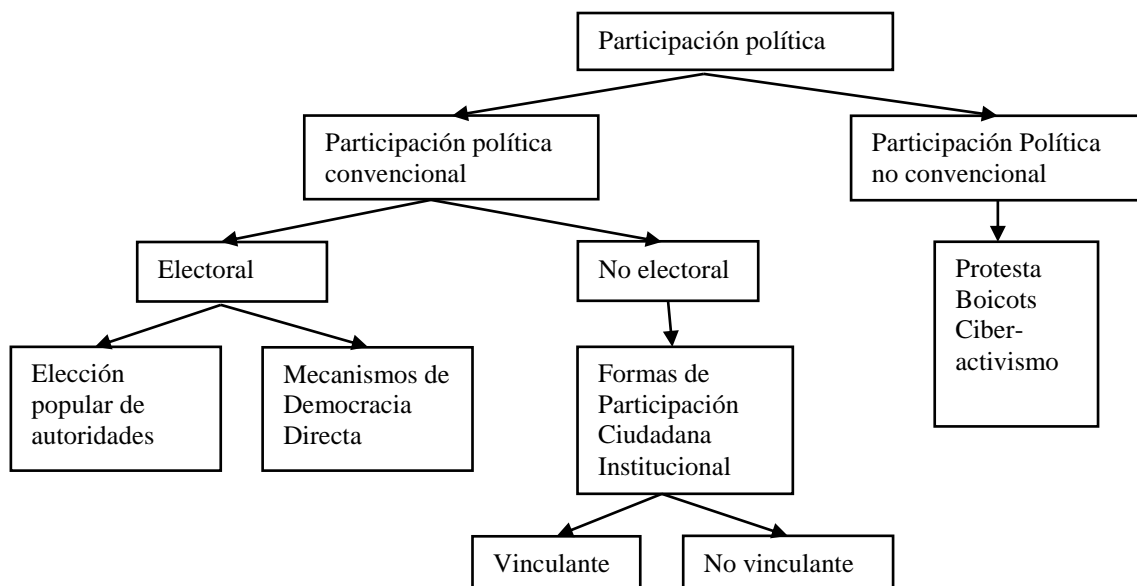
Concepto operativo de participación ciudadana

Para el objetivo de este trabajo se debe brindar un concepto operativo que funcione en todos los casos que se pueden clasificar como democracia participativa; evitando, al mismo tiempo, que exista un estiramiento conceptual que permita que todo aquello que se considere participación política ingrese (Sartori, 1970). Es por ello que como grupo semillero elaboramos un concepto que agrupa determinadas condiciones que previenen clasificar ciertos procesos como democráticos.

Es necesario conceptualizar a la participación política para poder fijar un concepto de participación ciudadana. Anduiza y Bosch (2012) la definen como:

Cualquier acción de (...) ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de cargos públicos; a la formulación, elaboración, y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; la acción de otros actores políticos relevantes (...) llevado a cabo en un ámbito público o colectivo (Anduiza y Bosch, 2012, p. 26).

En base a esto, la participación política puede ser llevada a cabo de manera tanto institucional como no institucional. Las votaciones seccionales, por ejemplo, constan y recaen dentro de la categoría de participación política institucional clasificada como convencional; mientras que la protesta como forma no convencional también es considerada como participación política, pero está fuera del campo institucional del estado.



Fuente: Grupo Semillero de Investigación a base de Anduiza y Bosch, 2012

Para poder clarificar la clasificación realizada, es necesario enmarcar la conceptualización con prescripciones propias de la democracia representativa, directa y participativa (Coppedge *et al.*, 2011; Fung, 2007; List y Valentini, 2014). La participación política convencional se divide en electoral y no electoral como podemos observar en el cuadro. Además, se identifica una subdivisión adicional: la elección popular de autoridades, y los mecanismos de democracia directa. La elección de representantes para la toma de decisiones políticas como: presidentes, asambleístas, parlamentarios, consejeros, alcaldes entre otros, se adscribe a las prescripciones de la democracia representativa. Mientras que, los mecanismos de democracia directa ponen en evidencia la voluntad popular sin intermediarios a través de referéndums, plebiscitos, revocatorias de mandato e iniciativas populares normativas.

Dentro de la participación política convencional no electoral, encontramos instituciones adscritas tanto a concepciones participativas y/o deliberativas de la democracia. Los mecanismos que toman forma a partir de estas instituciones buscan complementar y/o cohabitar con la participación política convencional electoral. Estas

instituciones de participación política por fuera de la representación electoral han sido bautizadas por varios autores como: gobierno participativo con poder de decisión (Fung, 2006) *participatory publics* (Wampler y Avritzer, 2004), mecanismos de participación ciudadana (Colpari, 2011), espacios de participación ciudadana (Ziccardi, 2012), interfaces socio-estatales (Isunza, 2004), innovaciones participativas (de Sousa Santos, 2004), Participación Ciudadana Institucional (Schneider y Rosaenz, 2016) solo por mencionar algunas.

Como grupo de investigación, se propone el recurso conceptual de Formas de Participación Ciudadana Institucional (FPCI) para dar cuenta de la participación política convencional no electoral. Dentro de la participación política convencional no electoral, se incluyen las formas de participación ciudadana institucional; que a su vez se subdividen en vinculantes y no vinculantes lo que pone de manifiesto el debate dentro de las concepciones no representativas de democracia como la participativa y la deliberativa (Blondiaux, 2013; Pateman, 2012; Schneider y Rosaenz, 2016). Es así que se pueden encontrar FPCI no vinculantes tan diversas como los mecanismos de rendición de cuentas y el control social, veedurías y observatorios ciudadanos. Además, existen mecanismos, instancias y procesos que buscan facilitar la participación política en la gestión y planificación de políticas públicas como el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos sectoriales, las asambleas públicas, cabildos abiertos y consejos de planificación. Por último, existen ciertas FPCI que pueden considerarse vinculante como la Silla Vacía, en donde el ciudadano tiene voz y voto en procesos de toma de decisiones políticas.

A partir del ejercicio de desagregación conceptual desarrollado en párrafos anteriores podemos definir la participación ciudadana como:

Acciones de participación política convencional no electoral que se desarrollan y enmarcan dentro de instituciones políticas que pueden ser impulsadas tanto por el Gobierno de turno como por la ciudadanía. La intencionalidad de las acciones está encaminada hacia la toma de decisión política, sea para incidir en ella desde la ciudadanía o para gestionar las demandas ciudadanas por parte del Gobierno (Grupo Semillero de Investigación Democracia Participativa y Participación Ciudadana Institucional, 2019).

Schneider y Rosaenz (2016) ofrecen una definición similar y entienden la Participación Ciudadana institucional como: “todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos –individuos, organizaciones o ambos- que están destinadas a influir en las decisiones y las acciones de los gobernantes; a la toma de decisiones de manera directa así como al control de las acciones gubernamentales y/o a la propensión de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos pero mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales ofrecidos por los propios gobiernos o incorporados a constituciones y leyes” (Schneider y Rosaenz, 2016, p. 145).

No obstante, no incluyen los intereses que puede tener el Estado para gestionar las demandas ciudadanas, sea para cooptar o para manipular a los ciudadanos (Arnstein, 1969). Este es un aspecto poco mencionado en los esfuerzos por conceptualizar la participación ciudadana (Isunza, 2004).

Estado del Arte

En el trabajo de Mayra Melo (2017, p. 3), “La participación ciudadana asociativa y control social en el sector Comité del Pueblo” la autora busca analizar “el contexto de la participación ciudadana asociativa y el control social en el sector Comité del Pueblo y conocer la situación que atraviesan las diferentes asociaciones en el ejercicio de sus funciones democráticas”. Realiza una revisión de conceptos clave relacionados con el

marco legal vigente en el Ecuador con respecto a la participación ciudadana, y pone especial énfasis en el asociacionismo y el control social permitido dentro del marco legal y sus fundamentos teóricos. Utiliza métodos analíticos y exploratorios para delimitar y recolectar la información a fin de establecer las características actuales de las asociaciones del Comité del Pueblo y la participación de sus integrantes, la forma de interrelacionarse con el sector público y el control social que estas ejercen en el territorio. Como conclusión, la autora explica que si bien existe una variedad de asociaciones que apelan a diversos intereses (deporte, salud, religión) existe un bajo índice de participación dentro de las mismas. El aprendizaje de los dirigentes ha sido más que nada empírico y, desconocen las formas vigentes de democracia participativa y control social, que serían útiles para demandar mejoras dentro de la comunidad. En la actualidad, se está buscando por medio de la Asamblea Barrial conformar un equipo de trabajo que abarque el mayor número de asociaciones del sector con el fin de planificar e impulsar el trabajo en beneficio de sus habitantes.

En el trabajo “Análisis de la política pública de participación ciudadana, en un nuevo modelo de estado en el Ecuador periodo 2008-2013” de Cassandra Arciniegas (2015, p. 16) se analiza el proceso ecuatoriano para lograr mecanismos de democracia participativa en donde la participación ciudadana se incluye en las diferentes instancias gubernamentales, como el resultado de todo un proceso macro de elaboración de la nueva Constitución. Se incluyen temas como la generación del poder ciudadano, y en concreto de la política pública de participación ciudadana institucionalizada por el CPCCS, que permite ver los alcances y limitaciones que ha tenido la participación ciudadana en la coyuntura política actual. Para realizar el estudio, utiliza el método de investigación bibliográfica y análisis de la normativa para establecer claramente la forma en la que es concebido el cuarto poder dentro del Estado Constitucional.

También, realiza un registro de cómo se ha desarrollado la participación ciudadana en los últimos años en diversas regiones del país, manteniendo una perspectiva crítica. A manera de conclusión, establece la importancia que tuvo en un inicio el involucramiento de ciertas organizaciones de la sociedad civil dentro de la Asamblea Constituyente y como esto legitimó la instauración del CPCCS. Sin embargo, el proceso de institucionalización no le permitió constituirse como un mecanismo de transformación del sistema político. El derecho a la participación y el control social se encasilló en varias herramientas a las que el ciudadano accede; y si bien, esto tenía la intención de ordenar la participación en el país, con el paso del tiempo se ha convertido en una limitación para el desarrollo de este derecho.

En el estudio “Análisis Comparativo de la experiencia de participación ciudadana que ejecutan la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro Ciudadano Cantonal de Otavalo, en el periodo 2005-2009” de July Villagómez (2014) busca esclarecer cómo las experiencias de Cotacachi y Otavalo previo al proceso constituyente pudieron haber fortalecido la relación Sociedad-Estado. Villagómez (2014, p. 99) establece un debate de los procesos en ambos cantones a fin de obtener un balance de la implementación y fortalecimiento de espacios ampliados de discusión y toma de decisiones; así como el grado de involucramiento, reconocimiento e identificación de la ciudadanía con éstos. La incidencia en la generación de políticas públicas, el grado de sostenimiento y el nivel organizativo de la sociedad civil son los elementos que busca visualizar en ambas experiencias.

Para concluir, la autora reconoce el surgimiento de ambas experiencias a partir de un descontento social generalizado y bajos niveles de credibilidad en la autoridad local. Encuentro Ciudadano de Otavalo y Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi,

surgieron de los lineamientos de participación establecidos por Pachakutik y logra cimentarse alcanzando reconocimiento nacional e internacional. A pesar de ello, tienen diferencias notorias, en el caso de Otavalo la instancia de participación impulsa la congregación de ciudadanos de manera individual, no asociada. Mientras que, la experiencia de Cotacachi surge bajo la idea de que la participación debe tener una base organizacional disciplinada. Los mecanismos de participación ciudadana implementados en cada cantón obedecen a la visión de las autoridades locales, coyuntura y contexto local. Sin embargo, en ambos casos se apuesta por la planificación participativa en un intento por elevar el involucramiento y la calidad de vida de sus ciudadanos.

La ponencia “Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua” realizada por Serra (2010) presenta los resultados de una investigación realizada en 27 municipios de las distintas regiones y departamentos de Nicaragua sobre la participación ciudadana en la gestión pública y en el desarrollo local durante los años 2007-2008. Serra (2010, p. 108) identifica un proceso creciente de participación ciudadana en la gestión pública municipal durante la última década y lo atribuye a dos factores: (1) la labor de capacitación y acompañamiento realizada por organizaciones de desarrollo con líderes locales, funcionarios y ciudadanos, en los temas de derechos humanos y participación ciudadana y (2) La apertura de espacios de información y consulta por parte de los gobiernos locales luego de la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana. Sin embargo, el autor admite el carácter centralista del sistema de participación ciudadana, el peso de una cultura política verticalista y excluyente que predomina entre los líderes políticos, y el escaso tiempo de apropiación de la Ley de Participación Ciudadana.

Pineda (2001) estipula la importancia de la creación de mecanismos que fomenten la participación de los ciudadanos en el nivel de gobierno local, en su artículo “Gobiernos Locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario”. La autora plantea inicialmente cuestiones generales sobre la participación ciudadana y el presupuesto. Posteriormente, se refiere a algunos aspectos generales de la participación ciudadana en el proceso presupuestario a nivel local y señala la situación en España y en otros países, especialmente de América Latina. Sostiene que el desafío de la gobernabilidad metropolitana es agudo en la medida que “las ciudades en todo el mundo —también las ciudades latinoamericanas— comienzan a ubicarse dentro de un sistema competitivo en el cual parece que sólo las mejores lograrán atraer inversiones extranjeras” (Pineda, 2001, p. 168). Esta situación ha sido vital para el consenso sobre la búsqueda de nuevas formas de gobierno que incluyan a toda la sociedad. Como conclusión, afirma que para garantizar la participación activa de la ciudadanía deben existir dos características especiales: la voluntad política de los gobernantes e información. Además, menciona que existe un consenso general en la necesidad de crear espacios en el proceso de toma de decisiones públicas abierto a los ciudadanos, que permita informar a los gobernantes sobre las necesidades prioritarias y acordar un orden de importancia.

Como podemos observar en los trabajos realizados, la literatura producida con respecto a la participación ciudadana en gobiernos locales y la relación con asociaciones es escasa. La focalización de la mayoría de estos estudios está dentro del campo normativo vigente y la implementación del mismo en el territorio. Con respecto al Ecuador, existe literatura que da cuenta del proceso de transición propiciado por la Asamblea Constituyente que instauró el CPCCS como institución de Participación Ciudadana y Control Social. Revisa casos emblemáticos ocurridos previos a la

transición como Cotacachi y Otavalo que se enfocan en la relación del Estado-Sociedad y los casos que propiciaron la experiencia constituyente del 2008. Los estudios se hacen en general con miras a sistemas nacionales, en los casos específicos de estudios locales estos se enfocan en mecanismos de participación no institucional en el caso de Ecuador como podemos observar con el Comité del Pueblo. En el caso de la literatura regional, se observa casos de estudio enfocados en sistemas nacionales y locales que revisan la relación desde abajo hacia arriba, como el caso de Nicaragua.

Sistema de Participación Ciudadana Ecuatoriano: una revisión del Sistema de participación ciudadana del cantón Guayaquil

La participación ciudadana, dentro del contexto ecuatoriano, ha tenido varios procesos históricos. Para el 2007, aparece dentro de la carta magna como un derecho a ser ejercido por la ciudadanía a través de mecanismos de democracia directa y participativa. Dentro de la Constitución se establece el carácter protagónico de los ciudadanos en la toma de decisiones y la construcción continúa del poder ciudadano como pilar anticorrupción a través de la Función de Transparencia y Control Social (art. 95).

El establecimiento de este derecho dentro de la misma dio como resultado la creación de leyes acordes al principio. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPC), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) son los más importantes en materia de implementación de la participación en los distintos niveles de gobierno. El COOTAD permite al gobierno municipal implementar un sistema de participación ciudadana propio. Sin embargo, antes de mencionar los artículos referentes a la gestión democrática, es

sustancial mencionar que este código es una hoja de ruta para la descentralización de los GADs en su gestión pública. De esta manera, desde el artículo 302 al 311 se detalla que la participación ciudadana dentro del sistema local incluye: derechos de participación, garantías participativas, funciones a cumplir, y mecanismos de democracia directa.

La LOPC, vigente desde el 2010, se centra en normar una participación ciudadana que cumpla un papel protagónico dentro de los órganos del Estado. Dentro de la misma, se conceptualiza a los mecanismos de participación como instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley” (art. 72). Mientras que el COPFP vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el sistema de Finanzas públicas al normar que “las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas (...) tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas” (art. 5).

La Ordenanza del Sistema de Participación del Cantón Guayaquil, expedida en septiembre del 2011, se alinea bajo todas estas normativas. Podemos encontrar dentro de esta ley la caracterización de las Unidades Básicas de Participación como “las organizaciones ciudadanas que se constituyen de conformidad con la ley, las ordenanzas y los reglamentos que por su importancia y representatividad intervienen ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil” (art.5). Este elemento del sistema es clave para la participación en instituciones como la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y el Consejo de Planificación Cantonal de Guayaquil. En ambas instancias se permite la intervención de la ciudadanía en los procesos de planificación cantonal, desarrollo territorial, construcción del presupuesto municipal y seguimiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Una función clave de

la Asamblea que vale la pena mencionar es “Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación entre autoridades y ciudadanos” (art. 12). La Ordenanza también avala la utilización de mecanismos como: el presupuesto participativo, el cabildo abierto, el comité de vigilancia cantonal, la audiencia pública, la silla vacía, la rendición de cuentas y la veeduría ciudadana que le permiten a la ciudadanía acceder a una variedad de mecanismos de participación y control social (Ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Guayaquil, 2011)

Sistematización de Experiencia

Como ya se ha mencionado, se ha escogido la sistematización como la forma de presentar los datos obtenidos ya que permite hacer comunicables los saberes de la experiencia. Bernachea y Morgan (2007) plantean los siguientes momentos en el proceso de la sistematización:

1. Diseño del plan de Sistematización
2. Reconstrucción de la Experiencia
3. Análisis e Interpretación del Proceso
4. Comunicación de Resultados

Este trabajo, se adherirá a lo propuesto por los autores ya que asumen al método como lineamientos que orientan el proceso, pero que deben adaptarse a las características propias de la experiencia. Un proyecto sistematizado tiene una doble contribución: mejorar la práctica de los equipos de promoción y enriquecer las reflexiones y propuestas teórico-conceptuales. (Bernachea y Morgan, 2007)

Plan de Sistematización

De acuerdo al proceso planteado por Bernachea y Morgan (2007), en esta instancia se define el objeto de conocimiento, los objetivos que se espera lograr, los ejes orientadores del proceso de reflexión y la manera en la que se desarrollará incluyendo el cronograma y el plan de trabajo.

Por lo tanto para la sistematización de la experiencia del proyecto “Escuela de Participación Ciudadana: piloto de intervención en la ASORCMAF” se planteó lo siguiente:

1. Objeto de la Sistematización: Proceso de diseño y ejecución del proyecto de creación de la escuela de participación ciudadana.
2. Pregunta Guía: ¿Cómo incrementar la participación de la ASORCMAF dentro del Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil?
3. Objetivo de la Sistematización: Reconstruir la experiencia para analizar los principales resultados del proyecto de escuela de Participación Ciudadana realizada con la ASORCMAF.
4. Momentos clave
 - a. Reconstrucción de la Experiencia: reconstrucción general de los hitos del proyecto
 - i. Primer hito: exploración de la Caraguay
 - ii. Segundo hito: Definición del Proyecto con la ASORCMAF
 - iii. Tercer hito: Primeras “clases”
 - iv. Cuarto hito: Revisión conjunta del Sistema de Participación Ciudadana de Guayaquil
 - v. Quinto hito: el “examen”
5. Tiempo de la sistematización: Abril – Noviembre 2019

6. Instrumentos de la sistematización: Diario de campo, entrevistas a dirigentes, talleres participativos dirigidos a los integrantes de la asociación, registró documental de la revisión de literatura.

Reconstrucción de la experiencia “Escuela de Participación Ciudadana: piloto de intervención en la ASORCMAF”

Se puede reconstruir una experiencia a partir de dos fuentes principales: el registro de lo sucedido y la memoria de los participantes. Para poder elaborar una reconstrucción se debe reunir toda la documentación que se ha ido produciendo a lo largo del proyecto o intervención, además de los materiales de apoyo que se utilizaron y los registros fotográficos (Bernachea y Morgan, 2007).

En el caso de este documento, se ordena la experiencia de manera cronológica identificando 5 hitos que permiten una reconstrucción analítica de lo sucedido, sus principales acciones, participantes, objetivos y los cambios realizados en el camino.

El primer hito: Exploración de la Caraguay

Comprendido entre el 30 de Abril al 22 de Junio, se exploró el mercado Caraguay y a sus diversas asociaciones en detalle. Se pudo observar las dinámicas que mantenían la gente, sus conflictos y problemáticas en común. Durante este periodo de tiempo, Martha Hidalgo se unió al proyecto como co-investigadora. Su posición dentro del mercado, cuya familia fue parte de los miembros fundadores del Mercado Caraguay, además de ser estudiante de C. Políticas de la universidad Casa Grande la hacía poseedora de una visión única dentro de la comunidad de trabajadores de la Caraguay. Martha, se caracteriza por ser una de las portavoces de los vendedores además de haber gestado con anterioridad ciertos espacios de discusión. Junto a ella empezamos a buscar y mantener contacto con varios dirigentes de las asociaciones, acunando el deseo de

trabajar con alguna de ellas. Se les manifestó desde un principio que trabajábamos con temas de Participación Ciudadana, y muchos dirigentes nos preguntaban si podíamos dar talleres. Durante este periodo de tiempo, se pudo observar un proceso de renovación de la infraestructura y como esto afectaba a los vendedores del mercado. Se presenciaron, además, cambios administrativos dentro de la Caraguay, específicamente con los inspectores (ver anexos). Realicé la primera entrevista oficial a Martha, quien me comentó sus impresiones y conocimientos generales del mercado.

Durante este hito, se realizaron las primeras reuniones del proyecto semillero y empezamos a discutir las observaciones hechas por nosotros y los temas que podíamos trabajar con relación a la participación ciudadana institucional. Se dio inicio, además, el registro de las actividades realizadas en un diario de campo que se mantuvo durante todo el proceso de implementación para poder facilitar la posterior fijación de hitos y detalles para la sistematización y el análisis de la información recabada (Ver anexos).

Segundo hito: Definición del Proyecto con la ASORCMAF

Este hito está comprendido entre el 24 de Junio y el 24 de Julio. Durante este periodo pudimos fijar la Asociación con la que queríamos trabajar: la ASORCMAF. Tanto los dirigentes como los integrantes de la asociación se mostraron interesados en hablar sobre participación ciudadana institucional local, especialmente porque habían enviado hace poco un requerimiento de audiencia a la Alcaldesa y no habían recibido respuesta. Pudimos identificar, durante este periodo, la posición que la asociación tenía dentro del panorama nacional y local. Asistí al “Taller de socialización de los Avances de la conformación del comité interinstitucional de ayuda a los Usuarios del Manglar” realizado en las instalaciones de la Universidad Católica que contó con la presencia de funcionarios tanto del Ministerio de Ambiente como de la Subsecretaría de Gestión Marina y Costera (ver anexos). Luego de la primera conversación tanto con dirigentes

como con integrantes, pudimos deducir y observar que la ASORCMAF tenía presencia y participación nacional. Eran tomados en cuenta para hablar sobre la problemática ambiental de los manglares, y tenían cierta capacidad de incidencia en la fijación de las fechas de las vedas. Sin embargo, esto no se traducían en lo local.

Posterior a esta identificación de problemática, definimos el objetivo de intervención inicial con Martha: “Conformar una escuela de participación ciudadana institucional para la ASORCMAF que revise el Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil”.

Con el siguiente objetivo específico: a) Identificar los mecanismos de participación ciudadana institucional que los integrantes de la ASORCMAF crean más convenientes y se alineen para dar respuesta a sus demandas y necesidades. A la par, se inició la revisión de literatura en la que se exploró la teoría democrática y conceptos como la participación ciudadana y las formas de participación. Además de realizarse en conjunto con los demás integrantes del proceso, un concepto operativo de participación ciudadana institucional que nos ayudó a orientar el proceso de intervención. Con Martha, iniciamos el diseño de los talleres participativos y algunas propuestas de temáticas generales.

Tercer hito: Primeras “clases”

Dentro de este hito, comprendido entre el 24 de Junio y el 18 de Agosto se llevó a cabo la discusión con la directiva de cuales iban a ser las temáticas discutidas. En un inicio se propuso las siguientes:

Fecha	Temática
23 de Junio	¿Qué es la participación ciudadana?

21 de Julio	Sistema Nacional de Participación
11 de Agosto	Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil
8 de Septiembre	Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil

Fuente: Elaboración Propia

Los directivos hicieron ciertas puntualizaciones en las temáticas propuestas y manifestaron su interés en tener contacto directo con funcionarios de altos rangos. Además de indicarnos que era preferible, por el trabajo que ellos realizaban, que nosotras nos adhiramos a su agenda mensual de reuniones para los talleres. Ampliamos y diseñamos los dos primeros talleres con Martha, bajo parámetros participativos elaborando materiales didácticos para hacer los talleres lo más dinámicos posibles (ver anexos) para así poder garantizar la atención y el involucramiento efectivo de los asistentes. Se realizaron los dos primeros talleres, en el primero elaboramos una lluvia de problemas que los asistentes atribuyeron a la falta de gestión del municipio. En el segundo, se realizó una revisión de lo que es participación ciudadana efectiva con ayuda de la escalera de Arnstein. Al final, los talleres tuvieron que ser el 23 de Junio y el 17 de Agosto respectivamente. Pudimos dejar fijadas las temáticas de los próximos talleres.

Cuarto Hito: Revisión conjunta del Sistema de Participación Ciudadano de Guayaquil

Este hito estuvo comprendido entre el 19 de Agosto y el 20 de octubre, revisamos con Martha el Sistema de Participación Nacional y la “Ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Guayaquil”. Además de leer el Reglamento para la planificación, organización, administración, funcionamiento, seguridad y

mantenimiento operativo de los mercados municipales mayoristas y minoristas en el cantón Guayaquil”. Durante este periodo, se realizó además la entrevista al señor Antonio Sánchez, administrador de la asociación. Se diseñó un taller en el que quedaba claro cuáles eran los beneficios y desventajas del Sistema de Participación del Cantón de Guayaquil. Por motivos del paro nacional, el taller quedó suspendido por más de un mes debido a que los cangrejeros habían tenido pérdidas substanciales en la paralización y necesitaban pescar el mayor tiempo posible. Durante el mes de octubre se realizó reuniones con las profesoras guías, en las cuales surgió la posibilidad de un contacto con el cual se podía potenciar la posibilidad de que la ASORCMAF pueda incidir en la toma de decisiones del cantón Guayaquil. Durante la implementación del taller, hubo muchas preguntas con respecto al Sistema de participación y sus formas de participación. Se resolvió investigar cómo podían ellos convertirse en una Unidad Básica de Participación, para posteriormente ser parte de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana.

Quinto Hito: El “examen”

El último hito toma lugar el 3 de noviembre, fecha en la que se realizó el último taller con la ASORCMAF. Hicimos una dinámica de círculo en la cual se discutió cuáles eran los requisitos y deberes de las unidades básicas de participación. Los integrantes de la ASORCMAF compararon y discutieron, acorde a las competencias de las que habíamos discutido el taller anterior, sobre las iniciativas que podrían gestar dentro de la Asamblea. Utilizaron, además la escalera de participación de Arnstein para valorar el nivel de participación que permite. Y elaboramos el borrador, de lo que sería la carta que querían entregar a la concejala Laura Arteaga solicitando su ingreso a la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana.

Análisis Crítico de la experiencia

En este apartado, de acuerdo a Bernachea y Morgan (2007), se establecerán los vínculos entre aquello que se conocía previamente a la implementación del proyecto y lo que se aprendió en la práctica. Se establecerán vínculos entre los sustentos teóricos que dieron inicio al proyecto inicial y lo que sucedió en la implementación, dando paso a los nuevos conocimientos implícitos en la práctica.

El análisis se realiza desde el punto de vista normativo e institucional en el que se contrastará la teoría democrática estudiada, en un inicio, con la Constitución de la República del Ecuador y el Sistema de Participación del cantón Guayaquil.

Al inicio del proyecto, se hizo una revisión general de los artículos de la constitución que hacían mención a la democracia. En el art 61 encontramos una mención interesante de los derechos democráticos de los ecuatorianos. A los cuales se les atribuye tanto el derecho de “elegir y ser elegidos”; una clara referencia a la democracia de concepción liberal (herencia directa de una lectura tradicional de la tradición griega). Pero, además, el derecho a “participar en los asuntos de interés público”, “ser consultados” y “fiscalizar los actos de poder público”. Que se acerca, claramente, a una tradición de democracia directa y participativa que hace recordar a los postulados del contrato social de Rousseau. Los hombres deben ser gobernados por la lógica del funcionamiento político que ellos mismos han creado; y el papel de la participación reside, en que no hay posibilidad de que el gobierno lo rija un solo hombre, por la capacidad misma de los ciudadanos.

Es interesante ver esta progresión de ideas dentro de la Constitución del 2008, en la que se ve claramente una combinación y complementariedad de distintas teorías democráticas. En el art. 62 se menciona el derecho mínimo que nos permite hablar de

un estado democrático: el “al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado”.

Mientras que en el art 95 se atribuye a los ciudadanos el derecho de “participar 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” a través de “la democracia representativa, directa y comunitaria”. Un artículo que en conjunto con el 96, que postula el reconocimiento de “todas las formas de organización de la sociedad” para “incidir en decisiones y políticas públicas” y control social en todos los niveles de gobierno, hace referencia a G D Cole y su insistencia en que los ciudadanos sean parte del sistema político transversalmente y que la base social, los ciudadanos, participen en la toma de decisiones. Pateman afirma que estas menciones e interés hacia la democracia participativa se han vuelto cada vez más comunes desde 1980. Pero también advierte, que la mención de la participación dentro de textos jurídicos y programas gubernamentales es aplicada a una “amplia gama de actividades dispares” (Pateman, 2012).

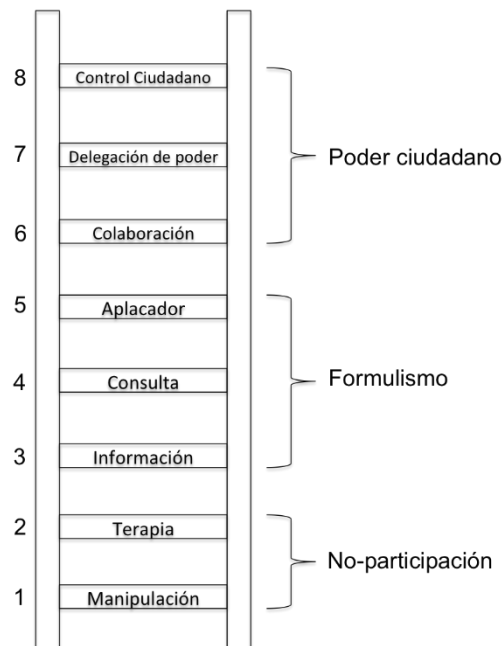
Es importante mencionar, que la Constitución de la República manda que dentro de “todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación” (art 100). Permitiendo, además, dentro del resto de su estructura normativa la creación de Sistemas de Participación Ciudadana heterogéneos a nivel de los GADs. En la totalidad de sus menciones a la democracia, la carta magna desde el punto de vista normativo cumple con los tres pilares de la teoría democrática participativa actual de acuerdo a Pateman (2012), cumpliendo su función educativa (ya que manifiesta en varias instancias la competencia de promover la formación ciudadana en este ámbito), su función de control social (mencionando la posición del ciudadano como fiscalizador) y

la participación multinivel (al establecer que deben haber instancias participativas en todos los niveles de gobierno).

Sin embargo, de acuerdo a Ospina (2012), en la práctica, el avance en materia de participación de la ciudadanía ha sido insuficiente y subordinado a las necesidades de los funcionarios políticos del gobierno de turno. Respecto a los Consejos que admiten participación ciudadana y toman decisiones sobre políticas públicas, la labor de lo que realizan se ha limitado a ser meramente consultivo y se han conformado por ciudadanos designados de acuerdo al buen juicio de los funcionarios públicos. De acuerdo a Pateman (2012) y Arnstein (1969), lo descrito por Ospina (2012) entra en la categoría de un teatro que permite actuar a los ciudadanos como que participan, sin llegar realmente a hacerlo.

La ASORCMAF se presenta a sí misma como una organización que cumple con los requisitos básicos estipulados dentro de la Constitución para poder participar. Siendo una organización constituida legalmente desde 2004, están dentro del listado de asociaciones de la superintendencia de Economía Popular y Solidaria. La base de sus operaciones laborales es el Mercado Caraguay, sin embargo, sus miembros son cangrejeros activos de la Reserva Ecológica Manglares de Churute en su gran mayoría. Sin embargo, durante la ejecución del proyecto nos encontramos con un escenario parecido al expuesto por Ospina, en especial cuando decidimos utilizar la escalera de participación de Arnstein para introducir el tema y empezar a discutir sobre lo que implica participar efectivamente.

Gráfico 1.- Escalera de Participación



Fuente: Arnstein, 1969

Con la explicación y exposición de este material, se inició una discusión colectiva sobre las instancias participativas a las que la ASORCMAF había formado parte. La intervención llevó a la conclusión general de que en su gran mayoría, las instancias en las que habían participado recaían en el escalón 4 (Consulta) y 5 (Aplacamiento). En ambos escalones, y a pesar de que habían pasos legítimos que conducían a una participación ciudadana efectiva, no había certeza ni garantía que lo expresado por ellos era vinculante o había sido tomado en cuenta (ver anexos).

Dentro de la teoría democrática, se afirma que las personas desarrollan la capacidad de legislar al unirse no como miembros de un determinado grupo, sino como una asamblea de ciudadanos. Sin embargo esto es potenciado por agrupaciones capaces de preparar a los ciudadanos a pensar colectivamente (Blondiaux, 2013). El rol de una Asociación de trabajadores, por ende, es reconocido como un puente que ayuda a avanzar hacia valores políticos democráticos comúnmente acordados. Después de todo, dentro de la Constitución, ya se mencionó el reconocimiento de toda forma de

organización y la posibilidad de los ciudadanos de participar tanto individual como colectivamente.

En el caso de la ASORCMAF, esta característica está respaldada por la labor que hacen dentro de sus reuniones mensuales y sus adscripciones a diferentes uniones y federaciones de pescadores. Se tuvo la oportunidad de asistir a una “Socialización de los avances de la Conformación del Comité Interinstitucional de Ayuda a los usuarios del Manglar” en la que la asociación fue como parte de la “Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador”. Durante esta reunión se pudo observar al gremio participar colectivamente en una instancia nacional, un guiño claro a lo que plantea la ruta de la Democracia Participativa Asociacionista que presenta como posible que asociaciones sociales voluntarias se encarguen de la gobernanza.

Sistema de Participación Ciudadana de Guayaquil

Para poder proceder en el análisis de la experiencia es necesario examinar el Sistema de Participación del cantón Guayaquil, dada la ubicación del lugar de trabajo de la ASORCMAF, y el interés manifestado por ellos de participar en la toma de decisiones del Municipio de la ciudad. Se utilizarán dos elementos: los principios de Democracia Máxima y la escalera de participación que Menser elabora. Tomando en cuenta, sin embargo, que durante la implementación se utilizó la escalera de participación de Arnstein con los asistentes a los talleres para discutir sobre las instancias de participación a las que habían asistido, y las formas futuras de participación ciudadana institucional que podrían utilizar.

Es interesante pensarlo con respecto a los principios de este autor, no solo porque la ordenanza está supeditada a los principios de la Constitución y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), sino porque la legislación vigente

permite su heterogeneidad con respecto a otros sistemas. El sistema de participación de Guayaquil fue emitido en el 2011, y crea dos formas de participación ciudadana institucional: la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y el Consejo de Planificación Cantonal. En el art. 7 de la ordenanza se estipula que “toda persona natural o jurídica tiene derecho de participar en el proceso previsto por la ley para que los organismos municipales competentes adopten las decisiones”.

La democracia participativa, es para Menser (2018), una visión de la política que exige la creación y proliferación de prácticas e instituciones que permitan a los individuos y grupos determinar mejor las condiciones en las que actúan y se relacionan con los demás. Y para ello, identifica 4 características para llegar a lo que él llama democracia máxima.

1. Determinación Colectiva
2. Desarrollo de capacidades y entrega de beneficios económicos, sociales y/o políticos a miembros.
3. Reemplazo de relaciones desiguales de poder con relaciones de autoridad compartida
4. La construcción, el cultivo, la proliferación y la interconexión de movimientos y organizaciones con marcos normativos superpuestos.

Para efectos de este análisis, se aplicó un instrumento analítico que compara lo descrito por estos principios con la ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana del cantón.

Cuadro 1.-

Análisis del Sistema de Participación Ciudadana a partir de los principios de Democracia Máxima (Menser, 2018)		
Principios de Democracia Máxima	Características	Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Guayaquil
Determinación Colectiva	Los ciudadanos pueden ejecutar espacios, instancias y mecanismos de participación.	En el Art. 7 de la ordenanza se estipula que "toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar" mientras que en el Art. 9 se afirma que "pueden dirigir sus peticiones y discutir propuestas para el desarrollo de la ciudad a los Centros de Atención Integral CAMI y a las distintas direcciones y departamentos municipales."
	El GAD provee herramientas a la ciudadanía para participar.	Crea dos Instituciones de Participación con cierto nivel de intervención ciudadana: La Asamblea Cantonal de Participación y el Consejo de Planificación Cantonal de Guayaquil. (Art. 11 - 15; Art. 16 -19) Además estipula que los ciudadanos pueden acceder a los siguientes mecanismos de participación ciudadana de forma individual y colectiva: Presupuesto Participativo, Cabildo Abierto, Audiencia Pública Silla Vacía (Art. 20, 21, 23, 24, 26)
	El GAD capacita a la ciudadanía para participar.	Como parte de las atribuciones de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana se encuentra el "promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación entre autoridades y ciudadanos"(Art. 12). Además de reconocer a las Unidades de Básicas de Participación como órganos capaces de "promover la capacitación y formación de las y los pobladores del sector para que actúen en las instancias de participación" (Art. 8)
	El GAD promueve el involucramiento ciudadano en la elaboración de Políticas Públicas.	Dentro de las funciones de la Asamblea Cantonal está la planificación cantonal, el desarrollo territorial y la construcción del presupuesto municipal. Mientras que el Consejo de Planificación Cantonal elabora, da seguimiento y evalúa los Planes de Desarrollo y Ordenamiento territorial. (Art. 11 y 16)
Desarrollo Ciudadano	El modelo de gestión es inclusivo y dirigido a atender necesidades de la comunidad.	Dentro de la Asamblea Cantonal se discute la planificación cantonal y la construcción del presupuesto municipal. Mientras que en el Consejo de Planificación elabora los Planes de Desarrollo. En ambos casos se debe tomar en cuenta las necesidades de la comunidad que conforma al cantón. (Art. 11 y 16)
	Se promueve la participación de todos los sectores de la sociedad.	Se estipula una lista detallada dentro de la ordenanza los Integrantes de la Sociedad que son parte de la Asamblea Cantonal. Además de las Parroquias Urbanas, que también están incluidas en las sesiones. (Art. 13) En el art. 9 se estipula que se receptan propuestas para el desarrollo de la ciudad de toda persona natural y jurídica.
Autoridad Compartida	Existe representatividad de todos los sectores de la sociedad.	Dentro de la ordenanza se estipula que la Asamblea Cantonal estará conformada por: Autoridades Electas (con una representatividad del 51%), Representantes del Régimen Dependiente (con una representatividad del 19%), Representantes de la Sociedad Civil (estipulados en una lista dentro de la ordenanza y con un 15% de representatividad), Parroquias Urbanas (con representatividad del 15%) (Art. 13)
	Disminución de la inequidad política.	La votación dentro de la Asamblea respeta la proporción respectiva estipulada en la ordenanza. La Sociedad Civil y las Parroquias Urbanas en conjunto mantienen una representación del 30% (Art. 13).
Democratización de organizaciones sociales	El GAD promueve la participación dentro y entre organizaciones de la sociedad civil.	La ordenanza establece una corresponsabilidad de la ciudadanía del Cantón Guayaquil en la utilización y promoción de "los espacios y mecanismos establecidos para presentar sus demandas, propuestas y opiniones" (Art. 29)
	El GAD apoya a las organizaciones de la sociedad civil.	Los Integrantes de la Sociedad Civil dentro de la Asamblea Cantonal están estipulados en una lista dentro de la Ordenanza y representan el 15% de los integrantes(Art. 13).

Fuente: Elaboración Propia en base a los Principios de Menser (2018) y la ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil (2011).

Se puede encontrar artículos dentro de la ordenanza que hacen referencia a cada uno de estos principios, como podemos observar. Sin embargo, esto no quiere decir que cumplen a cabalidad aquello que Menser postula. Y por ello, se requiere hacer ciertas observaciones al respecto, especialmente porque durante los talleres implementados se

revisó la ordenanza y las actas de la Asamblea, para identificar las potencialidades que presenta en términos de participación ciudadana institucional.

Las características estipuladas por Menser, nos proporcionan una visión que unifica todas las rutas de democracia participativa y por ende es un buen punto de referencia para evaluar sistemas de participación ciudadana. Si bien, de acuerdo a la ordenanza, los ciudadanos tienen acceso a mecanismos específicos de participación, y que en el art. 9 se reconoce que “cualquier persona natural y jurídica, pueden dirigir sus peticiones y discutir sus propuestas para el desarrollo de la ciudad a los Centros de Atención Municipal Integral CAMI y a las distintas direcciones y departamentos municipales.”, en la práctica, es un tanto más complicado ir a dejar una propuesta de ley a los CAMI. En el caso específico de la ASORCMAF, tanto los dirigentes como los miembros, desconocían de la posibilidad de presentar “propuestas ciudadanas de proyectos, obras, eventos, campañas y demás iniciativas para el desarrollo y mejoramiento de la ciudad” art. 9. Pudimos acercarnos a uno de ellos en la trinitaria donde no existían registros de los ciudadanos que han activado este mecanismo.

La figura de Unidad de Participación Básica (UPB), digna de mención, se define en el art.5 como “las organizaciones ciudadanas que se constituyen de conformidad con la ley, las ordenanzas y los reglamentos que por su importancia y representatividad intervienen ante el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil para hacer efectiva su vinculación en los asuntos de interés público mediante los mecanismos y procedimientos previstos en las normas jurídicas vigentes”. Esta definición llamó mucho la atención durante los talleres, la ASORCMAF mostró interés en conformarse como una, en tanto, esto le permita ser reconocida dentro del sistema de participación. La posición de los barrios y juntas parroquiales también fue un punto que entro en discusión, especialmente porque el barrio Cuba es bastante activo políticamente. Y se

planteó la idea de contactar con la directiva del barrio, para crear una alianza en términos de representación. Especialmente, porque tanto barrios, como parroquias urbanas son reconocidos como unidad básica de participación ciudadana y la ordenanza les reconoce funciones específicas. Dos de ellas de interés especial de la ASORCMAF: “Vigilar la eficacia de los servicios y obras públicas” y “coordinar la ejecución de obras y servicios en sus respectivos barrios”. Además, de estar habilitados para participar en la Asamblea de participación, en donde se discuten los planes de desarrollo cantonal. Sin embargo, dentro de la ordenanza no queda estipulada la manera por la cual una organización o gremio puede ser calificada como una UPB.

La Asamblea Cantonal y el Consejo de Planificación, son dos instituciones creadas dentro del Sistema del cantón, con el fin primordial de “promover los procesos de participación ciudadana, para la planificación y presupuesto municipal” (art.6). Y para formar parte de ellas se debe estar, en primer lugar, incluido dentro del listado de los Representantes de la Sociedad Civil dentro de la ordenanza o, ser un representante de un barrio o parroquia urbana. En conjunto, representan un 30% de los integrantes de la asamblea con su respectivo porcentaje de voto. Dentro de la Asamblea, se discute la planificación y el desarrollo cantonal, además de la construcción del presupuesto municipal. La determinación colectiva, como característica de un modelo participativo, se cumple parcialmente dentro de la creación de esta forma de participación ciudadana. Ya que articula un marco normativo bajo el cual los diferentes integrantes de la sociedad civil deliberan y actúan entre ellos, una de las características que se busca para calificar a un sistema como participativo.

Una puntualización importante dentro del concepto de democracia máxima, sin embargo, es que los actores puedan participar efectivamente y para ello, es necesario, que se idee procesos de información, apoyo y desarrollo de capacidades. En la práctica,

no existe evidencia que compruebe que el Municipio invierte en formación ciudadana e impulse “procesos de comunicación entre autoridades y ciudadanos” art. 12. De lo que sí existe datos, sin embargo, es que el municipio mantiene convenios y promueve la labor conjunta de las organizaciones de las que mantiene registro a través de la Dirección de Acción Social y Educación (DASE) y la Dirección de Control y Gestión de Fundaciones y Corporaciones Municipales (Municipio de Guayaquil, 2020).

El Consejo de Planificación, por su parte, elabora, da seguimiento y evalúa los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. La ordenanza designa que 3 representantes que no sean funcionarios públicos deben pertenecer a esta institución durante un año y serán delegados por la Asamblea Cantonal de participación. Además de un representante de las Juntas Parroquiales, designados entre los presidentes de las juntas. Con estas designaciones, se cumple el porcentaje mínimo (30%) de participación por parte de la ciudadanía estipulado por el art 66 de la LOPC.

Dentro de los talleres, se discutió las implicaciones reales de estas especificaciones normativas. Y la necesidad de que a todos los miembros de la Asamblea se los considere como iguales, un concepto que se amplió con la escalera de participación ciudadana de Arnstein. En la revisión de la Asamblea Cantonal de Participación, hicimos una comparación entre lo que la ordenanza estipula como sus funciones y la posición de sus miembros (apartados bastantes atractivos para los miembros de la ASORCMAF), y lo que reflejan las Actas de la Asamblea Cantonal.

El ejercicio fue separado en dos partes, el primero permitiendo que expongan cuales serían los proyectos de planificación y desarrollo que pondrían sobre la mesa. La reparación del muelle del mercado Caraguay, fue el proyecto que calificaron como primordial. Además del cambio de administración del mercado y una flexibilización en las jerarquías dentro del mercado que no solo le permitan al comerciante minorista y

mayorista vender al comprador. La segunda parte, consistió en hablar sobre lo que pasaba generalmente en estas reuniones y la oportunidad de presentar realmente un proyecto de ley o deliberar sobre un tema. Para esto se utilizó las Actas del 25 de Mayo del 2017 y del 26 de Octubre del 2017. En ambas se observó que la exposición y ampliación de temas a tratar las hace el alcalde de turno.

En el caso del acta del mes de mayo, se refleja la recepción de propuestas de la ciudadanía a través de las organizaciones sociales y los delegados de las unidades básicas de participación para la formulación del Presupuesto Participativo. Dentro de esta, el ex alcalde Jaime Nebot, expuso que “Las inspecciones, reuniones de obras públicas, de viviendas (...), reuniones de regeneración urbana (...), que informamos detenidamente a través de las redes principales (...) Esa es la verdadera participación ciudadana, no dos o tres sesiones al año para cumplir una formalidad de la ley.” Este pequeño extracto, nos da una visión de lo que la oficina municipal piensa de la participación ciudadana, como una herramienta de soporte de la gestión local en el mejor de los casos. En la intervención de la Sociedad civil, se identifica meramente peticiones de obras públicas como canchas, casas comunales y el mantenimiento de programas de educación; demostrando que la dinámica no es participativa ni deliberativa sino meramente consultiva en la que prima una dinámica asistencialista. En el acta de octubre, fecha en la cual se lleva a cabo la votación para aprobar el presupuesto anual del 2018. La dinámica detallada se mantiene, en la que el ex alcalde expone el presupuesto y este se aprueba con la totalidad de votos de los asistentes.

Dentro del taller trabajamos sobre las actas, para así facilitar la identificación de procesos que podrían calificarse como democráticos pero no necesariamente participativos. Concluimos, al finalizar, que si bien la ordenanza cumple las exigencias

legales de participación que son requeridas por ley, no necesariamente implica que los integrantes de la Sociedad civil puedan cuestionar las estructuras de poder.

Para añadir peso a esta aseveración, a la que se llegó dentro de los talleres, realizamos dentro de este análisis crítico de la experiencia la segunda parte utilizando la escalera de participación de Menser. Es necesario mencionar que el autor construyó esta escalera a en base a la diseñada por Arnstein, que se utilizó dentro los talleres. Por lo que no existe una distancia conceptual significativa que afecte el análisis.

Durante la segunda sesión se expuso y discutió la siguiente herramienta, relacionándola con las instancias en las que la ASORCMAF había participado.

Grafico 2. -

Escalera de Participación Ciudadana (Arnstein, 1969)

Manipulación	Terapia	Información	Consulta	Aplacamiento	Colaboración	Delegación de Poder	Control Ciudadano
Distorsión de la participación convertida en un vehículo de relaciones públicas para los funcionarios que ostentan el poder.	Bajo la fachada de involucrar a los ciudadanos en la planificación, los expertos someten a los ciudadanos a terapia de grupo.	Bajo esta escalinata y particularmente cuando se proporciona información en una etapa tardía de la planificación, las personas tienen pocas oportunidades de influir en el programa diseñado "para su beneficio". Y se caracteriza por una forma de comunicación unidireccional	Si bien es un paso importante que conduce a la participación, si no se combina con otros mecanismos este peldaño sigue siendo una farsa dado que no garantiza que se tengan en cuenta las preocupaciones e ideas de los ciudadanos.	En este punto los ciudadanos tienen cierto nivel de influencia, se les permite aconsejar y planificar dentro de instancias participativas. Sin embargo, los funcionarios que ostentan el poder retienen el derecho de juzgar la legitimidad y factibilidad del consejo.	El poder es redistribuido a través de la negociación entre ciudadanos y funcionarios. Se acuerda compartir las responsabilidades de planificación y toma de decisiones	Las negociaciones entre ciudadanos y funcionarios públicos pueden dar como resultado que los ciudadanos obtengan una autoridad dominante en la toma de decisiones sobre un plan o programa en particular.	Garantiza que los participantes puedan gobernar un programa o una institución, estar a cargo de la política y los aspectos gerenciales y poder negociar las condiciones.

Los asistentes mencionaron casos como la consulta que les habían hecho, como parte de un estudio de impacto ambiental, para la reparación del muelle del mercado. Se habían acercado y les habían realizado una entrevista sobre el uso del muelle, las comunidades que accedían a él por el río y si arrojaban algún químico o desecho desde el mercado Caraguay a la corriente. El estudio había sido realizado en el 2015 pero no

habían recibido ningún seguimiento ni resultado. Y el muelle seguía en las mismas condiciones, dificultando el encallamiento de las embarcaciones.

Asimismo, se analizó la instancia nacional a la que recientemente habían asistido: “La Socialización de los avances de la Conformación del Comité Interinstitucional de ayuda a los usuarios del Manglar” en la que habían estado presentes funcionarios del Ministerio de Ambiente y técnicos especialistas. Dentro de esta reunión, si bien se permitió que los asistentes manifestaran sus opiniones y la presidenta de la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras del Ecuador (FENACOPEC) estuvo entre los gestores de la reunión; no se permitió que los representantes de los gremios presentaran su propuesta de modelo de gestión para el comité que iban a crear. Se les pidió que entreguen sugerencias con respecto a un modelo ya implementado anteriormente en hojas en blanco, y se dio por terminada la reunión.

Ambos casos se ubicaron de acuerdo a lo expuesto por los asistentes, posicionando el primero en el escalón 4, consulta. Que de acuerdo a lo expuesto por Arnstein, se caracteriza por la realización de entrevistas y encuestas en las que las personas se convierten en abstracciones estadísticas, además de la percepción de que “nada nunca pasa” con esos datos que recopilan. El segundo caso se lo colocó un peldaño arriba, reconociendo colectivamente que la asistencia a esta instancia en bloque de gremios hizo una diferencia. Sin embargo, la instancia no permitió más que la deliberación sobre el tema de discusión mientras que los funcionarios públicos, como Arnstein describe, retuvieron el derecho de juzgar la legitimidad y factibilidad de las propuestas de los asistentes.

El factor de ir en colectivo, fue resaltado durante el taller y durante la revisión de la lista de Representantes de la Sociedad que participan en la Asamblea Cantonal.

Con anterioridad, la potencialidad de crear nexos para ingresar al sistema de participación institucional del cantón había sido identificada por ellos mismos, cuando sugirieron hablar con la directiva del barrio Cuba. La construcción de estas redes e interconexiones, es necesaria para fomentar la participación y la capacidad de evolución adaptativa de una organización que quiere maximizar su capacidad de gestión. Una corresponsabilidad que es brevemente mencionada en el art, 29 de la ordenanza en la que insta a la ciudadanía para “utilizar y motivar a otros a utilizar espacios y mecanismos establecidos en esta ordenanza para presentar sus demandas, sus propuestas y sus opiniones”.

Los mecanismos de participación que la ordenanza menciona fueron ubicados, durante el último taller, de acuerdo a la clasificación hecha por Arnstein.

Grafico 3.-

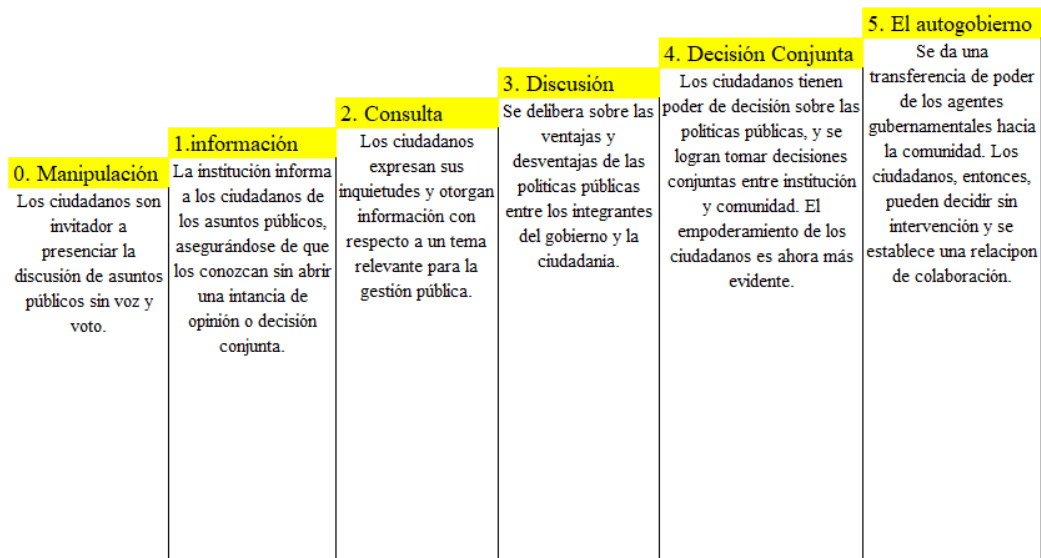
Manipulación	Terapia	Información	Consulta	Aplacamiento	Colaboración	Delegación de Poder	Control Ciudadano
		Rendición de Cuentas	Cabildo Abierto	Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana	Presupuesto Participativo	Silla Vacía	
			Consejo de Planificación Cantonal	Audiencia Pública	Comité de Vigilancia Cantonal		
				Veeduría Ciudadana			

Fuente: participantes del taller 4 de la Escuela de participación ciudadana.

Los mecanismos que presentaron mayor debate entre los asistentes fueron la Asamblea Cantonal de Participación, el comité de vigilancia cantonal y la veeduría ciudadana. Para poder continuar analizando la ordenanza, se transferirá esta categorización a la escalera que Menser describe.

Gráfico 4. –

Escalera de Participación (Menser, 2018)



0. Manipulación	1. Información	2. Consulta	3. Discusión	4. Decisión Conjunta	5. Autogobierno
	Rendición de Cuentas	Cabildo Abierto	Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana	Presupuesto Participativo	
		Consejo de Planificación Cantonal	Audiencia Pública	Silla Vacía	
			Veeduría Ciudadana	Comité de Vigilancia Cantonal	

Fuente: Elaboración Propia en base a los principios democráticos de Menser (2018), La Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil (2011).

Podemos observar aquí, la Asamblea Cantonal está categorizada en el peldaño 3. Ya que si bien permite, teóricamente, la participación de la sociedad civil en la planificación cantonal, en la práctica, revisando las actas disponibles de las reuniones; se pudo observar que lo que ocurre es una exposición del plan general a realizarse por parte del alcalde de turno. Para la posterior aprobación por voto unánime de los presentes (Acta de la Asamblea Cantonal, 2017). Es por ello, que luego de revisar en conjunto a los asistentes de los talleres dos de las actas, se estableció que dentro de la escalera de Arnstein recae en aplacamiento, lo que traducido a la elaborada por Menser, hace que recaiga en la escalinata de discusión. De acuerdo a lo detallado por él, en este

peldaño la ciudadanía mantiene un diálogo en la que se permiten preguntas y respuestas sobre el tema en discusión. Y si bien, dentro de las actas revisadas, no se refleja precisamente una dinámica de este tipo, sin que podamos comprobar una verdadera influencia por parte de los ciudadanos. Si permite, al menos normativamente, deliberar sobre la planificación del cantón.

La clasificación del resto de mecanismos la podemos observar en el gráfico 4, para la que se hizo una revisión detalla de lo que apelar a cada uno de ellos implica y ofrece en materia de participación. Se estableció, que ninguno de ellos recae en el quinto peldaño: autogobierno. Sin embargo, se estableció que la silla vacía, el presupuesto participativo y el comité de vigilancia cantonal le brindan al ciudadano un nivel más reconocible en términos de incidencia y decisión con respecto a la planificación del cantón. Esto, porque la silla vacía permite la participación en el debate y voto en la toma de decisiones, el presupuesto participativo decide “sobre la determinación de una parte del presupuesto municipal, para la inversión en proyectos de desarrollo local” (art. 22). Y, el comité de vigilancia, evalúa la gestión municipal y puede remitir expedientes para una investigación, si presume la existencia de hechos contrarios a la ley.

Para la ASORCMAF, la revisión y discusión de los mecanismos e instituciones que forman parte del Sistema de Participación del cantón Guayaquil, significó la revisión de las posibilidades que tenían de ingresar al mismo y formar parte de la toma de decisiones. Convertirse en una Unidad Básica de Participación es la conclusión final a la que llegaron, para posteriormente poder apelar su ingreso a la Asamblea Cantonal y así poder intervenir en la discusión del plan cantonal.

Hallazgos y Reflexiones

Existe, en el Ecuador, un marco normativo que permite la creación de Sistemas de Participación Ciudadana heterogéneos a nivel de GADs. Esta característica hace interesante el estudio de las particularidades que cada sistema guarda, especialmente dentro del marco de obligatoriedad que la Constitución señala, al designar a la participación como un derecho que atraviesa todas las funciones del estado.

El Sistema de Participación de Guayaquil, publicado en el año 2011, es la forma de participación institucional a la que hay que supeditarse en el caso de laborar y vivir en dicho cantón. Este es el caso de la ASORCMAF, gremio de cangrejeros cuyas actividades laborales se dividen entre la reserva de manglares Churute y el Mercado Caraguay. La asociación presentó un caso de estudio e intervención interesante, en tanto su presencia y participación a nivel local no es la misma que a nivel nacional. Al formar parte de la FENACOPEC y otras uniones, tienen una capacidad de agencia mayor frente al gobierno nacional. Una característica que no se aplica en términos locales.

El trabajo con ellos, se concentró entonces, en brindarles herramientas que les permitan utilizar el sistema de participación del cantón a favor de ellos. Utilizando herramientas conceptuales como la escalera de Arnstein y los principios de Democracia Máxima, no sólo se revisó la ordenanza sino que se pudo hacer un análisis crítico de las formas de participación que Guayaquil ofrece a sus ciudadanos.

En conjunto llegamos a las siguientes conclusiones. Si bien, la ordenanza cumple con todos los requerimientos legales mínimos de participación estipulado por la ley, el grado de participación real que ofrece no va más arriba del escalón 7 (Delegación de poder) en la Escalera de Arnstein. Tomando en cuenta que el único mecanismo que recae en dicho escalón es la silla vacía, y que las dos formas de participación a las que

se da más importancia y capacidad de decisión son la Asamblea Cantonal y el Consejo de Planificación, la participación ciudadana que se refleja en las actas oficiales no desafía ninguna estructura de poder y está condicionada por las relaciones clientelares. Vale la pena, sin embargo, mencionar que dado que el marco normativo lo permite la ciudadanía puede aumentar su capacidad de agencia buscando nexos con Representantes de la Sociedad Civil habilitados como miembros de la Asamblea. Así como con las directivas de barrios y parroquias rurales, a los que se les atribuye una serie de funciones que les permiten, al menos legalmente, gestionar ciertos procesos y políticas. Es gracias a estas designaciones, que recaen bajo el concepto de Unidad Básica de Participación Ciudadana, que los miembros de la ASORCMAF decidieron que pertenecer al Sistema de Participación bajo esta figura es lo más viable y conveniente para ellos. A pesar de ello, manifestaron hasta el final de la implementación del proyecto, que solo lo decidieron verdaderamente, al tener la posibilidad del contacto con uno de los concejales. Mostrando así, que a pesar de la estructura normativa las relaciones clientelares preexistentes se superponen.

Dentro del proceso de implementación, el uso de la escalera de participación probó ser una herramienta eficaz para ayudarles a poner en palabras, aquello que ellos sentían que no estaba “funcionando” en las instancias a las que estaban asistiendo. Este conocimiento, revisado y aplicado en conjunto, no sólo es pertinente dentro del marco del sistema de participación cantonal sino que se presenta como transversal a toda forma de participación ciudadana. El uso de este instrumento demuestra, que el uso de conceptos académicos además de la exposición detallada de normativa, no es un problema para los ciudadanos. Y en este caso específico, ayudó al análisis conjunto de las oportunidades y desventajas que el sistema local presenta.

La participación de Martha como co-investigadora, resultó ser crucial para el proyecto. No solo ayudó a establecer el contacto inicial con la Asociación, sino que ayudó a diseñar los contenidos e involucrar activamente a los miembros de la asociación que asistieron a los talleres. Gracias a su aporte se pudo realizar dinámicas como la ubicación de las formas de participación ciudadana dentro de la escalera de Arnstein, la revisión detallada de las actas de la Asamblea y la simulación de la ASORCMAF como UBP. Sin la presencia de ella, como actor perteneciente a la comunidad, la dinámica dentro de las clases no se hubiera desarrollado como lo hizo. Esta observación señala la importancia de mantener a miembros de la comunidad como colaboradores dentro de una investigación y permitirles influenciar activamente el desarrollo de un proyecto.

Bibliografía

- Anduiza, E., & Bosch, A. (2012). *Comportamiento Político y Electoral*. Barcelona: Ariel.
- Arcinegas, C. (2015). *Análisis de la Política Pública de Participación Ciudadana, en un nuevo modelo de estado en el Ecuador. Periodo 2008-2013 (tesis de maestría)*. Quito: FLACSO
- Arnstein (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of American Planning Association*, 35(4), 216-224. Doi: 10.1080/0194436690897722
- Bachrach, P. (1967). *Crítica a la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Botwinick, A., & Bachrach, P. (1983). Toward a Theory of Participatory Democracy. *International Political Science Review*, 4(3), 361–373.
- Baez, J. (2014). *Análisis comparativo de la experiencia de participación ciudadana que ejecutan la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y Encuentro Ciudadano Cantonal de Otavalo, en el período 2005-2009 (tesis de maestría)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar
- Blondiaux, L. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial No. 449.
- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A...; Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9(02), 247–267.
<https://doi.org/10.1017/S153759271100088>
- Dryzek, J., & Niemeyer, S. (2007). The ends of deliberation: meta-consensus and inter-subjective rationality as Ideal Outcomes. *Swiss Political Science Review*, 13, 497–526. Retrieved from
https://www.researchgate.net/publication/227936660_The_Ends_of_Deliberation_Meta-Consensus_and_Inter-Subjective_Rationality_as_Ideal_Outcomes/

- Fishkin, J. (2011). *When the people speak: Deliberative democracy and Public Consultation*. Oxford University Press
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Fung, A. (2007). Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review*, 101(03), 443–458. <https://doi.org/10.1017/S000305540707030X>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México DF, México: McGRAW-HILL
- Isunza, E. (2004). Interfaces socioestatales y proyectos políticos. 17–30.
- List, C., y Valentini, L. (2014). *Political Theory*.
- Langford, T. (2015). Union Democracy as a Foundation for a Participatory Society: A theoretical Elaboration and Historical Example. *Labour/Le Travail*, 76, 79 -108.
- Leavy, P. (2017). *Research Design: Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches*. Easton, Estados Unidos: The Guilford Press.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2011). Registro Oficial Suplemento NO. 175, Quito, Ecuador.
- Melo, M. (2017). *Participación ciudadana asociativa y control social en el sector Comité del Pueblo (tesis de maestría)*. Quito: Universidad Simón Bolívar
- Menser (2018). *We Decide! Theories and Cases in Participatory Democracy*. Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press.
- Nebot, C. (2001). Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 0(22), 161-171. doi: 10.24965/gapp.vi22.286
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. APSA Presidential Address, 10(1), 7-19. doi: 10.1017/S1537592711004877
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Serra, L. (2010). Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua. *Observatorio Social de América*, XI (27), 97-115.
- Schneider, C., y Rosaenz, M. D. (2016). Democracia Y Participación Local: Debates Teóricos Y Análisis Empírico De Los Presupuestos Participativos En Las Ciudades Argentinas. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 0(13), 139–169.
- Sousa Santos, B. de. (2004). *Democratizar la Democracia: los caminos de la democracia participativa* (1st ed.). Mexico
- Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana de Guayaquil. Secretaria del Consejo Municipal de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 7 de octubre de 2011.
- Orrantia, D. (2015). Análisis crítico de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Recuperado el 25 de febrero de 2020, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4890>
- Orrantia, D., & Fernández, D. (18 de Febrero de 2019). Proyecto de investigación "Teoría Democrática y Formas de Participación Ciudadana Institucional II". Guayaquil.
- Verger, A (2002). *Sistematización de experiencias en América Latina: Una propuesta para el análisis y la recreación de la acción colectiva desde los movimientos sociales*. Barcelona
- Wampler, B., y Avritzer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. Source: *Comparative Politics*, 36(3), 291–312. <https://doi.org/10.2307/4150132>
- Wolfe, J. (1985). A defense of participatory democracy. *The Review of Politics*, 47(3): 370–389.

Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. Canto (Ed.), *La Participación Ciudadana en las Políticas Públicas* (p. 280). Madrid: Grupo editorial Siglo Veintiuno.