Análisis comparativo de la Participación Ciudadana en Ecuador y México:
legislación, niveles y mecanismos

Paola Cristina Lasso Iza
Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública
Asesor: Dr. Uriel Caballero
Fecha de término de tesina: Mayo de 2013
RESUMEN EJECUTIVO

La Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, documento oficial aprobado y suscrito en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Portugal en el año 2009, señala que el fortalecimiento de la democracia es necesario una participación activa de la ciudadanía en acciones emprendidas por el Gobierno, sin embargo, durante varios años, ésta se había reducido a la mera participación en los procesos electorales. Pero actualmente, los gobiernos buscan consolidarla a través de la implementación de mecanismos que permitan crear espacios públicos, donde la ciudadanía tenga la oportunidad de involucrarse en asuntos públicos.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo realizar un análisis comparativo de la participación ciudadana en Ecuador y México, considerando la legislación, los niveles y los mecanismos que han impulsado el involucramiento de la sociedad civil en acciones gubernamentales.

En Ecuador, a pesar de contar con la legislación necesaria para la creación de espacios públicos donde la sociedad civil puede participar activamente en la toma de decisiones relacionadas a los asuntos públicos, las experiencias de la utilización de dichos mecanismo hasta el momento son reducidas, exceptuando el caso de la consulta popular, que ha sido utilizada tres veces los últimos cinco años. Por su lado en México, también el uso de los mecanismos de participación ciudadana es reducido, es así que por ejemplo en los últimos años no se ha llevado a cabo ninguna clase de consulta popular y más aún si consideramos que a nivel federal este mecanismo fue incorporado en la Constitución Política Mexicana mediante reforma política hace menos de un año.

A pesar de los pocos avances hay que reconocer que han sido importantes las iniciativas alrededor de la temática de participación ciudadana, aunque ésta sigue siendo insuficiente y no precisamente esto se lo puede atribuir a los gobernantes, sino en gran parte
ha sido porque la ciudadanía por varias décadas ha preferido mantenerte pasiva y aislada frente a los asuntos públicos.

Sin embargo, en los últimos años las sociedades han empezado a demandar una ampliación y consolidación de la democracia como sistema político y, con esto la democratización de la gestión pública. Por tal motivo surge la necesidad de buscar el establecimiento de fortalecer una democracia plena, que se respalde en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, es decir: en el derecho de las personas a participar tanto colectiva como individualmente en la gestión pública, a esto se lo denomina derecho de participación ciudadana en la gestión pública. (Carta Iberoamericana de Participación, 2009)

La Participación Ciudadana debe estar relacionada con todas las fases de las políticas públicas, en la fase de planeación, permitirá establecer condiciones de colaboración y debate para llegar a una consensuada formulación de la agenda pública; en la fase de presupuestación asegurará que las opiniones de los ciudadanos, y tanto sus deseos y necesidades, se vean reflejados en el presupuesto nacional; en la fase de ejecución de las políticas, de programas y proyectos se llevará a cabo el seguimiento participativo; y en la fase de evaluación de resultados deberá promover la rendición de cuentas de las inversiones públicas y cumplimiento o no de las metas establecidas. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012)

Primero se realiza un repaso por la literatura sobre participación ciudadana, que aporte con un marco teórico sólido, que está considerado en el capítulo 2 del presente proyecto. En el capítulo 3, se señala la metodología que se utilizó para la investigación. En el capítulo 4, se analiza la legislación, los niveles y los mecanismos de participación ciudadana en cada país y posteriormente se realiza el análisis comparativo entre ambos países. Finalmente en el capítulo 5 y 6, se detalla las propuestas de política pública para participación ciudadana y las conclusiones y recomendaciones respectivamente.
4.3.2. Nivel de Poder Ciudadano ................................................................. 41

4.4. Mecanismos de Participación Ciudadana .................................................. 42
  4.4.1. Mecanismos de democracia participativa ........................................ 42
  4.4.2. Mecanismos de Participación de Fachada ........................................ 45
  4.4.3. Mecanismos de Poder Ciudadano .................................................... 48

4.5. Análisis de la situación actual de Participación Ciudadana en Ecuador ........ 51

4.6. Datos Generales de México .......................................................................... 53
  4.6.1. Organización Administrativa de México ............................................. 53
  4.6.2. Poderes del Estado .............................................................................. 54

4.7. Marco Legal de Participación Ciudadana en México ..................................... 56
  4.7.1. Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos ......................... 56
  4.7.2. Ley de Planeación ............................................................................. 57
  4.7.3. Ley General de Desarrollo Social ..................................................... 57
  4.7.4. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental ........ 58
  4.7.5. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil .......................................................... 58
  4.7.6. Leyes de Participación Ciudadana Estatales .................................... 59
  4.7.7. Plan Nacional de Desarrollo ................................................................. 60

4.8. Niveles de Participación Ciudadana en México ............................................ 61
  4.8.1. Nivel participación de fachada ............................................................ 61
  4.8.2. Nivel participación de poder ciudadano ............................................ 62

4.9. Mecanismos de Participación Ciudadana .................................................. 62
  4.9.1. Nivel de participación de fachada ....................................................... 63
  4.9.2. Nivel participación de poder ciudadano ............................................ 66

4.10. Situación Actual de la Participación Ciudadana en México ....................... 68

4.11. Análisis Comparativo de la Participación Ciudadana en Ecuador y México .... 69
  4.11.1. Conformación del Estado ................................................................. 70
  4.11.2. Marco Legal .................................................................................... 72
  4.11.3. Niveles de Participación Ciudadana ............................................... 77
  4.11.4. Mecanismos de Participación Ciudadana ........................................ 79

5. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA .................................................... 83

6. CONCLUSIONES ....................................................................................... 85

7. RECOMENDACIONES .................................................................................. 89
BIBLIOGRAFÍA .................................................................................................................. 90
ANEXOS ...................................................................................................................................... 95
ANEXO A. División Política Administrativo del Ecuador ......................................................... 96
ANEXO B. Preguntas de la Consulta Popular en Ecuador de Mayo del 2011 ....................... 97
ANEXO C. Estados de la República Mexicana ....................................................................... 99
ANEXO D. Estados que facultan la iniciativa de leyes de los ciudadanos ....................... 100
ANEXO E. Mecanismos de Participación Ciudadana en los Estados de la República Mexicana ........................................................................................................................... 101

LISTA DE GRÁFICOS

Figura 2.1. Participación Ciudadana en el Espacio Público ................................................. 14
Figura 2.2. Tipos de Participación Ciudadana ..................................................................... 18
Figura 2.3. Escalera de Participación Ciudadana-Sherry Arnstein ................................... 19
Figura 2.4. Espectro de la Participación Ciudadana-AIIP .................................................. 21
Figura 4.1 Sistema de Participación Ciudadana de los GAD .............................................. 40
Figura 4.2. Consultas Populares en Ecuador ....................................................................... 44
Figura 4.3. Objetivo de Participación Ciudadana del PND 2007-2012 .............................. 60

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1 Beneficios de la Participación Ciudadana en el ámbito local ............................ 16
Tabla 2.2. Mecanismos de Participación .............................................................................. 23
Tabla 4.1. Mecanismos de democracia participativa .......................................................... 43
Tabla 4.2 Niveles de Gobierno de Ecuador y México .......................................................... 72
Tabla 4.3. Comparación de Marco Legal entre Ecuador y México sobre participación ciudadana ........................................................................................................................... 75
Tabla 4.4 Comparación de Niveles de Participación Ciudadana en Ecuador y México ..... 78
Tabla 4.5 Comparación de Mecanismos de Participación Ciudadana en Ecuador y México .............................................................................................................................. 79
1. INTRODUCCIÓN

El compromiso que existe en involucrar a la ciudadanía en los procesos de formulación de política pública en las sociedades modernas se ha convertido en un tema de interés. Es así que forma parte de la agenda de gobierno de varios países. Para el análisis que se pretende realizar, es importante considerar que se entiende por Participación Ciudadana y sus diferentes niveles, porque como se conoce la participación oscila desde una solicitud de opinión a los afectados por parte de la autoridad hasta la participación activa de los representantes ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. (Prieto, 2010)

Al referirnos a Participación Ciudadana se considera la forma en que se institucionaliza las relaciones entre los ciudadanos, más concretamente la sociedad civil, y el Estado; implica un mayor involucramiento de la sociedad civil tanto en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, pretendiendo con esto, dar una respuesta a la creciente demanda que tiene la ciudadanía sobre la transparencia en la gestión pública, cada vez más, necesita ser informada, ser consultada e incluso formar parte de aquellas decisiones que más le afectan.

Mediante la implicación de los ciudadanos en los procesos de política pública se espera que se pueda contribuir a generar una mayor confianza en el gobierno y en las instituciones políticas y democráticas en general, y mediante estas relaciones de confianza se pueda fortalecer la legitimidad democrática. Porque, a pesar que la participación no es suficiente para entender la dinámica de la democracia, se sabe que sin participación la democracia no existiría.

Por esta razón se ha seleccionado el estudio de los mecanismos de participación ciudadano en los diferentes niveles en dos países que de acuerdo al índice de democracia, medición hecha por la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU), tienen distintos niveles de democracia; por un lado Ecuador que de acuerdo a esta clasificación es un país con una democracia de régimen híbrido y México, un país con una democracia defectuosa.
de acuerdo a la misma clasificación. (Economist Intelligence Unit, 2010) Resulta interesante una comparación en países que poseen instituciones que promueven la Participación Ciudadana, sin necesariamente tener los mismos niveles de democracia, sin embargo por otro lado se debe considerar que Ecuador y México son naciones con características similares por sus tradiciones culturales. El análisis comparativo conducirá al planteamiento de recomendaciones relativas al tema, considerando las fortalezas que cada país posee en cuanto a esta temática y tomando en cuenta los resultados favorables que ha obtenido dicha Participación Ciudadana en el fomento de la democracia.

El objetivo general de este estudio consiste en determinar y analizar los diferentes niveles de Participación Ciudadana en tanto en Ecuador como en México, para a su vez definir los mecanismos de participación más efectivas utilizados en cada uno de esos niveles.

Para alcanzar el objetivo planteado es necesario en primera instancia describir el concepto y la génesis de la Participación Ciudadana, así como sus elementos mecanismos y los diferentes niveles mediante los cuales se involucra en la gestión pública, es importante definir la importancia de la Participación Ciudadana en la gestión pública, como herramienta fundamental en el fortalecimiento de la democracia. Otro de losobjetivos es establecer lineamientos que permitan realizar el análisis comparativo entre los niveles de Participación Ciudadana en Ecuador y México. Es oportuno analizar los problemas y las barreras con las que se enfrenta la Participación Ciudadana, en sus distintos niveles, dentro de los países antes mencionados, para a su vez proponer recomendaciones que fomenten la Participación Ciudadana en sus diferentes niveles.

Considerando que la Participación Ciudadana es el resultado de la relación sociedad civil- Estado, dicha acción requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado, un espacio para todos, que consolide ese sentido de confianza que debe sentir el individuo para manifestarse, y ejercer sus derechos. Por lo general, ha existido un enfoque con tendencia a que este espacio sea lo local, porque la localidad es el entorno real
de la mayoría de la gente (Guillem, K., & J., 2009), de ahí que el estudio también considerará la Participación Ciudadana en los gobiernos locales de Ecuador y México.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Conceptualización de Participación Ciudadana

En las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales, que es lo que se conoce como participación política sino representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder proporcionado a los representantes políticos por lo tanto es necesario empezar definiendo lo que se entiende por Participación Ciudadana, para no confundir con otros tipos de participación existentes.

Prieto (2010), señala que la Participación Ciudadana es una nueva forma de institucionalizar las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas.

Por su lado, Corporación Participa de Chile, la Participación Ciudadana representa la relación entre Estado y sociedad civil, señalando:

Cuando hacemos referencia a la Participación Ciudadana efectiva, entenderemos por ello tomar parte activa en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública. Una esfera pública que se relaciona con todo aquello que es de interés público y que cada día más deja de estar identificada con el concepto de Estado, pasando a ser un área del trabajo compartida entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte en la Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, que es como se titula el documento oficial aprobado y suscríto en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Portugal en el año 2009, se señala que Participación Ciudadana en la gestión pública es “el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da
respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (CLAD, 2009, págs. 3-4). Es indiscutible que estas definiciones coinciden que para referirnos y entender el tema de la Participación Ciudadana en la gestión pública es necesario analizar la forma como se materializa la relación entre la sociedad civil y el Estado y con ello la construcción de un espacio público, o esfera pública que contribuirá a afianzar dicha relación.

2.2. Génesis de la Participación Ciudadana

2.2.1. Relación Sociedad civil-Estado

La sociedad civil se origina una vez que se establece el contrato social como mecanismo de salida del estado natural que no es otra cosa que la condición no-política, es una circunstancia de inseguridad permanente donde no existe autoridad, por tanto existe una guerra de todos contra todos. Se establece el contrato social donde los individuos renuncian a todo en favor de una autoridad seleccionada a la que le deben obediencia, dando paso a una condición civilizada (Hobbes, 1961, citado en Fernández Santillán, 2001).

Por su parte otro filósofo que también habla de sociedad civil, Locke, manifiesta que:

Las personas que viven unidas formando un mismo cuerpo y que disponen de una ley común sancionada y de un organismo judicial al que recurrir, con autoridad para decidir las disputas entre ellos y castigar a los culpables, viven en sociedad civil los unos con los otros. Aquellos que no cuentan con nadie a quien apelar, quiero decir, a quien apelar en este mundo, siguen viviendo en el estado de Naturaleza (Locke, 1961, citado en Fernández Santillán, 2001).

La diferencia entre estos autores es que para Locke los gobernantes tienen la obligación de ejercer poder únicamente dentro de ciertos límites en tanto que los gobernados tienen derecho de no obedecer si creen que el gobernante superó esos límites. Mientras tanto por su lado Hobbes manifiesta que el gobernante ejerce poder sin restricciones y los gobernados están obligados a obedecer sin objeciones. Estas fueron las
primeras conceptualizaciones en cuanto al tema de sociedad civil, sin embargo existe un
resurgimiento del interés en la noción de este tema. Después de los años ochenta con los
acontecimientos generados en Europa del Este cuando regímenes totalitarios se vinieron
abajo, surge la sociedad civil como producto de la lucha de las sociedades sobre las que
cayó el dominio del socialismo real\(^1\). (Fernández Santillán. Política. Gobierno y Sociedad
Civil, 2001)

El resurgimiento de sociedad civil después de tanto tiempo en el que predominó el
paradigma formado por el Estado y el Mercado, conduce a un nuevo modelo opuesto al
totalitario, donde no se reconocía la pluralidad civil. La sociedad civil requiere convivir con
la autoridad del Estado, pero a la vez mediante agrupaciones civiles se establecen
relaciones que permiten perseguir propósitos colectivos.

De aquí se puede entender por Estado, la institución dedicada a la administración de
los asuntos públicos y a la gestión del poder basado en el pacto social constitucional
(Isunza & Hevia, 2006), y por sociedad civil a las asociaciones y organizaciones
voluntarias, no estatales y no económicas, que surgen de una manera casi espontánea, y
donde prevalecen las estructuras comunicativas de la opinión pública en el mundo de la
vida, ya que recogen las resonancias de los problemas en los ámbitos de la vida privada y
mediante su voz, los transmiten al espacio de la opinión pública política. Se entenderá
entonces por sociedad civil a los ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan
interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación
institucionalizada de la opinión y la voluntad política (Habermas J., 1998, pág. 447).

Considerando lo anterior al referimos a Participación Ciudadana es necesario
considerar como se materializa esta relación entre la sociedad civil y el Estado, y la mejor
explicación se la encuentra en la creación de un espacio público o también conocido como
esfera pública, concepto que surge con Habermas en sus estudios sobre la sociedad.

\(^1\) Sociedad Real: Con este término se designó, durante la década de 1960, el tipo de socialismo
imperante en la Unión Soviética y otros países, que se consideraba como el único modelo viable frente a
concepciones distintas del comunismo inspiradas en las ideas de Marx y otros pensadores. (Fernández, 1994)
2.2.2. Generación del Espacio Público

Tal como Habermas (1999) lo señala en su texto “Teoría de Acción Comunicativa” en el modelo de acción comunicativa, es necesario la intervención del lenguaje como elemento sustancial que actúe como mediador de la relación entre actor y mundo. Se produce una disolución de la antigua relación del sujeto con un estado de cosas existente al que intenta adaptar a sus deseos e intenciones, ahora se cae dentro de la perspectiva de todo sujeto activo. *La acción comunicativa* puede explicar que este cambio es posible, porque reconoce el lenguaje como un medio de entendimiento\(^2\), en el que los actores; tanto hablantes como oyentes, basándose en el espacio pre establecido que su mundo de la vida representa, se refieren a algo en el mundo objetivo y en el mundo social, para así negociar intereses que pueden ser compartidos por todos. (Habermas J., 1999)

Considerando esta teoría se puede explicar que la sociedad civil, definida como un lugar del pluralismo y de creación de entes sociales, mediante su opinión pública puede presionar a las instancias de gobierno y económicas. esta opinión pública se forma en un espacio civil al que Habermas llama *esfera pública*. (Habermas J., 1999)

La esfera pública no es el Estado; más bien es un espacio de una opinión discursiva no gubernamental que puede servir como contrapeso al Estado, en otras palabras, como lo menciona Santillán (2001), en su obra *Política, Gobierno y Sociedad civil*, “la esfera pública es el lugar en el que se forma la opinión pública o sea la expresión verbal o literaria de la sociedad civil. En esta esfera se moldean las ideas y los ideales, los valores y las manifestaciones culturales de esa sociedad”.

Como se ha visto la relación existente entre la sociedad civil y el Estado se materializa a través de la esfera pública, que es la voz de la sociedad civil, por lo tanto se puede definir que en términos generales, la Participación Ciudadana es el involucramiento

---

\(^2\) El entendimiento se define como un acuerdo racionalmente motivado que alcanzan los participantes en la comunicación, y puede ser medido por pretensiones de validez reconocidas o puestas en cuestión (Habermas J., 1999)
de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. La Participación Ciudadana se apeg a la expansión de un conjunto de acciones, desde la expresión y deliberación hasta la creación de espacios de organización y disposición de recursos, a través de los cuales la sociedad civil se involucra en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de su interés. Entendida así la Participación Ciudadana, podría afirmarse que ésta conduce a un tipo de interacción particular o mejor dicho a una relación concreta entre el Estado y la sociedad, en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público. (Cuill, 1991)

2.3. Participación Ciudadana en el ámbito local

Como lo hemos definido la participación es el resultado de la relación sociedad civil-estado, y dicha relación se materializa en un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado (Figura 2.1). Un espacio para todos, que consolide ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para poder manifestarse, y ejercer sus derechos.

![Figura 2.1. Participación Ciudadana en el Espacio Público](image)

*Fuente: elaboración propia a partir de Guillen, K., & J. (2009)*

Este espacio público en general, tiene un claro apego a lo local, como lo señala Ziccardi (1997) que existe mayores posibilidades que la Participación Ciudadana sea
efectiva en los espacios de dimensión local, debido a que es ahí donde los individuos tienen acceso a bienes y servicios en diferentes condiciones, logrando así una formación política y social del ciudadano. Pensar globalmente y actuar localmente, ha sido una expresión muy utilizada en el ámbito ambiental, sin embargo es muy valedera para la explicación de porqué es más conveniente empezar trabajando desde los gobiernos locales, para conseguir resultados efectivos.

Como se sabe el fin de la Guerra Fría implicó la democratización de varios países, lo que obligó a estos países a introducir varias reformas políticas para legitimar sus gobiernos, y una de estas reformas es la descentralización.transferencia de poderes a gobiernos locales, esto considerando que en comparación a un gobierno central, el gobierno local:

- Tiene un mejor conocimiento de los problemas y prioridades locales.
- Está en una mejor posición para poder estar más vinculado con los deseos y demandas de los ciudadanos y con ello promover los procesos que sean sostenibles para el desarrollo local.
- El gobierno local se ha convertido en un generador de cambio político. (Guillen, K., & J., 2009)

En las últimas décadas las experiencias participativas iniciadas a nivel local se han expandido, estas experiencias han sido llevadas y difundidas por representantes muy diversos y con objetivos opuestos: expertos de la banca mundial y partidos políticos de la izquierda radical, colectivos defensores de distintas orientaciones políticas, ONGs y militantes comunitarios o asociativos. (Arenilla, 2007).

Con el fin de contribuir a la creación de condiciones necesarias para consolidar una gobernabilidad democrática, la Participación Ciudadana se ha convertido en la clave para transformar el espacio local en ese espacio público, donde los habitantes puedan intervenir en actividades públicas representando intereses particulares, porque sin duda es el ámbito local donde se puede lograr una mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.
El gobierno local se ha considerado siempre como el escenario favorecido desde el cual pueden desarrollarse experiencias de Participación Ciudadana y se ha convertido verdaderamente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en ésta línea (Font et al., 2002, citado en Guillen, K., & J., 2009).

Sin embargo, es oportuno señalar, que se requiere que el espacio local se transforme y tenga nuevos enfoques que permitan dar respuestas y toma de decisiones inmediatas para los ciudadanos participativos, sin necesidad de estar controlada por otras escalas de acción.

La Participación Ciudadana desde el ámbito local, es un recurso importante que puede proporcionar al menos tres tipos de beneficios como se señala en la Tabla 2.1. (Del Pino & Colino, 2003):

| **Tabla 2.1 Beneficios de la Participación Ciudadana en el ámbito local** |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| **FUNCIONALES**   | **SOCIALES**      | **POLITICOS**     |
| • Mayor grado de  | • Sirve como contrapeso | • Cooperación necesaria |
| responsabilidad de| frente a ciertas    | para el funcionamiento |
| ciertas tareas sociales. | tendencias sociales | democrático; |
| • Cooperación ciudadana | anti-cívicas. | • Compensación de la |
| • Auto organización de | • Fomento de la | pérdida de legitimidad |
| servicios y otras | pertenencia a la | de la democracia |
| actividades.       | comunidad y la | representativa |
|                    | integración social, |                       |
|                    | • La generación de |                       |
|                    | confianza y capital |                       |
|                    | social sin el que |                       |
|                    | la vida en comunidad es |                       |
|                    | imposible         |                       |

Fuente: Elaboración propia a partir de Del Pino & Colino, 2003

Por lo tanto, la Participación Ciudadana desde el ámbito local puede llegar a tener mejores resultados, siempre y cuando se piense a nivel nacional, pero como ya se ha señalado es más factible que la relación entre la sociedad civil y el Estado se construya desde la escala local.
2.4. Tipos de Participación Ciudadana

La Participación Ciudadana en la espacio pública puede adoptar distintas formas o tipos según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados. Si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos, instancias o ambos y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos. (CLAD, 2009)

La Participación Ciudadana en el espacio público toma algunas formas: (Marquéz, Sanhueza, Del Ferri, Mujica, & González, 2001)

- **Participación Decisoria:** Su ejercicio se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública, no se realicen en función de sus propios intereses; sino de los intereses generales. Se pretende establecer procesos de negociación de los partes involucradas establecer acuerdos de carácter vinculante. La Sociedad Civil actúa con un sentido de identidad e intereses propios y logra influir directamente en la toma de decisión.

- **Participación consultiva:** La participación se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos definidos políticamente por la administración pública. Este tipo de participación permite ejercitar los propios derechos y simultáneamente utilizar la oferta existente (información existente), por tanto se deberá contar con un acceso de información a los ciudadanos. Ejemplo: cabildos o consultas locales.

- **Participación ejecutora:** Esta participación busca romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa, una intervención ciudadana incluye desde la participación en el diagnostico hasta la ejecución y evaluación de la política pública. Esta participación combina la participación asociada a toma de decisiones y la satisfacción de necesidades básicas. Considera a los beneficiarios como gestores de programas públicos para dar respuesta a problemas que los afectan.
Participación Instrumental: En este tipo de participación el ciudadano actúa como usuario-cliente cuyo propósito es la satisfacción de necesidades básica, sin intervenir en el proceso de formación de política pública, únicamente utiliza lo disponible para garantizar la satisfacción de sus requerimientos, así entonces; en este tipo de participación el ciudadano no buscara incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados esperados.

\[\text{Figura 2.2. Tipos de Participación Ciudadana}\]

\textit{Elaboración: propia a partir de} (Marqués, Sanhueza, Del Ferari, Mujica, & González (2001))

2.5. Niveles de Participación Ciudadana

Considerar la trascendencia que alcanzan los procesos, herramientas e instituciones participativas, valorando hasta qué punto logran o no ser influyentes y cuánto poder efectivo se deposita realmente en esta Participación Ciudadana, es hablar de los niveles de la Participación Ciudadana. (Vargas, 2010) Los niveles de Participación Ciudadana pueden
ir desde una nula participación, hasta la participación que puede pasar a ser parte de la toma de decisiones en las políticas públicas de un país.

Existen diferentes clasificaciones que analizan los niveles de Participación Ciudadana entre los que destacan: la escalera de la participación de Arnstein (1969), la adaptación que realiza Hambleton y Hoggett (1994), el Spectrum de IAP (2007) y las Relaciones entre Instituciones Públicas y Ciudadanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico los cuales se describen brevemente a continuación:

Por su parte Arnstein (1969) propone ocho niveles de participación que es representada gráficamente por una escalera en la que cada nivel de participación se instala de manera ascendente en cada uno de los escalones (Figura 2.3). Cada escalón indica la cantidad de poder ciudadano en el espacio público.

**Figura 2.3. Escalera de Participación Ciudadana-Sherry Arnstein**

![Escalera de Participación Ciudadana](image)

*Fuente: elaboración propia a partir de Arnstein (1969)*

Sin embargo como se señala la figura anterior, puede distinguirse que se han agrupado en tres niveles principales de participación; el de NO-PARTICIPACIÓN, donde se encuentra la manipulación y la terapia que han sido utilizados por algunos como un sustituto de la auténtica participación, en este nivel el objetivo real no es permitir a la gente
participar en la planeación o ejecución de programas sino el permitir a los actores poderosos el “educar” a los participantes. El segundo nivel principal es LA PARTICIPACIÓN “DE FACHADA”: aquí destacan información y consulta, que permite a los excluidos el escuchar y ser escuchados, sin que esto represente una carga significativa de poder que impulse el cambio del status quo, también dentro de este nivel se encuentra la asesoría donde los actores poderosos aún detentan el derecho de decidir sobre las opiniones de los excluidos, aunque éstos pueden ser consultados, pero sin poder intervenir.

Otro de los grandes niveles que destaca este autor es EL PODER CIUDADANO, que es el peldaño más alto de la escalera y que implica: la asociación que permite a los excluidosnegociar e intercambiar opiniones y necesidades con los actores poderosos tradicionales. El poder delegado y el control ciudadano que permiten a los excluidos obtener la mayoría de los puestos en la toma de decisiones, o el control total de la administración (Arnstein, 1969; Vargas, 2010; Guillen, K., & J., 2009, Prieto, 2010)

La adaptación realizada por Hambleton y Hoggett (1994), incluye muchas nuevas formas de Participación Ciudadana desarrolladas posteriormente por las autoridades locales, conservando los niveles principales que menciona Arnstein, únicamente que al segundo nivel no lo llama de “Fachada”, lo denomina PARTICIPACIÓN CIUDADANA, y finalmente el tercer nivel lo llama CONTROL CIUDADANO. (Guillen, K., & J., 2009)

Por otra parte la influyente Asociación Internacional de Participación Pública, a través de su “Espectro de la Participación Pública” (AIPP, 2007), donde realizando un contraste con la escalera presentada por Arnsstein, se puede ver que se eliminó a ambos extremos de la escalera planteada. De su parte superior se retira el escalón más alto, y queda así excluida la posibilidad de considerar el Control Ciudadano pleno como una forma viable de participación, así también de la base de la escalera, se elude siquiera mencionar los escalones correspondientes a la categoría de No participación como lo señala la Figura 2.4.
Finalmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, integrada por los países que son considerados como los más avanzados y desarrollados del planeta, propone abarcar las diferentes peldaños propuestos por Arnsstein en tres únicos niveles: Información, Consulta y Participación Activa, considerando éste último como el nivel donde los ciudadanos participan en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. (OCDE, 2011)

Para el estudio que se realizará se contemplará los niveles de Participación Ciudadana planteados por Arnstein, al ser considerado uno de las más completas contemplaciones de los distintos grados de involucramiento que tiene la sociedad civil en los asuntos públicos.

2.6. Mecanismos de Participación Ciudadana

Una vez que se ha definido a que se refiere con Participación Ciudadana, es necesario definir a través de qué mecanismos la sociedad civil puede tener acceso a las decisiones del gobierno de forma independiente, es decir; sin la necesidad de ser parte de la administración pública o de un partido político.
Villareal, (2009) señala que existe instrumentos formales que pueden favorecer tanto la Participación Ciudadana, y si se considera los diferentes niveles de participación que se mencionó anteriormente, se puede tener mecanismos para cada nivel.

**A nivel No-Participativo:** este nivel que contempla la terapia y manipulación, evidentemente no cuenta con mecanismos de Participación Ciudadana, puesto que bajo este nivel no existe una participación, sin embargo si se considera que aquí se pretende educar a los ciudadanos, es decir; convencer a los ciudadanos de que los asuntos públicos están bien manejados por los poderosos, uno de los instrumentos que suele ser utilizado en este nivel son campañas informativas de asuntos públicos.

**A nivel Participativo “de fachada”:** En este nivel es donde se involucra otro tipo de mecanismos que incentivan tanto la información, consulta y asesoría de los ciudadanos en los asuntos públicos. Entre estos principales mecanismos se puede mencionar:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o planteamientos de nuevos marcos legales que fijen reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen las acciones gubernamentales. (Villareal, 2009)
- Talleres de Participación Ciudadana en los que se proponga información y se cree conciencia de la importancia de la construcción de una ciudadanía activa.
- Reuniones públicas: son una manera fácil, universal de involucrar a los ciudadanos en cada fase de una iniciativa de participación.
- Nuevas tecnologías de la información.-Participación telemática, foros electrónicos, votaciones telemáticas, sugerencias vía correo electrónico, directorio de asociaciones, consultas ciudadanas, enlaces de medios de comunicación, canales de participación institucional, agenda, etc. (Perero, 2003)
- Los comités y consejos de Participación Ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas. (Villareal, 2009)
A nivel El Poder Ciudadano: este es el nivel más alto de la escalera planteado por Arnsstein, implica un mayor involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos y se considera mecanismo que son instrumentos de control social sobre la acción del Estado y la gestión desarrollada por su aparato gubernamental, se puede destacar los siguientes mecanismos dentro de este nivel:

- El monitoreo ciudadano, que brinda información que permite dar seguimiento específico a políticas específicas y establece vínculos formales para recibir y atender las observaciones.

- La contraloría ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas, siempre y cuando Sin embargo, como lo señala Cunill (1991) la eficacia de estos controles depende en buena medida de su autonomía con respecto al aparato estatal, además se considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos.

Estos son algunos de los principales mecanismos de participación que se puede citar para cada nivel, sin embargo como lo señala Font, Blanco, Gomá. & Jarque (2000), hay varias maneras en que los ciudadanos pueden participar en asuntos públicos, tal es así que estos autores han condesando estos mecanismos como lo indica la tabla 2.2.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Participación de base</th>
<th>Participación de base</th>
<th>Tipo INTENSIVO</th>
<th>Tipo EXTENSIVO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ASOCIATIVA</td>
<td>PERSONAL</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Carácter</td>
<td>Carácter</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>SECTORIAL</td>
<td>TERRITORIAL</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Participación en</td>
<td>Fóruns y</td>
<td>-Fóruns Temáticos</td>
<td>-Asambleas</td>
</tr>
<tr>
<td>Diagnóstico y</td>
<td>Mesas</td>
<td>-Círculos de Estudio</td>
<td>- Audiencias</td>
</tr>
<tr>
<td>Formación de la</td>
<td>Sectoriales de</td>
<td>-Conferencia de Consenso</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Agenda</td>
<td>Entidades</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Participación en la</td>
<td>Consejos,</td>
<td>-Presupuesto participativo</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Formulación de</td>
<td>Comisiones y</td>
<td>-Jurados Ciudadanos</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Políticas y en la</td>
<td>Ponencias</td>
<td>- Paneles Ciudadanos</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Adopción de</td>
<td>Sectoriales de Entidades</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Decisiones</td>
<td>Entidades</td>
<td>- Encuestas Deliberativa</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>-Referéndum</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Consultas Populares</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

| Tabla 2.2. Mecanismos de Participación |
Todos estos instrumentos de participación constituyen, y fomentan la Participación Ciudadana (Cunill, 1991). Unos son controles ex-ante porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles ex-post porque dan seguimiento a las acciones y resultados.

2.7. Barreras de Participación Ciudadana

Algunos de los principales problemas con los que se enfrenta la democracia en América Latina son la escasa o casi nula participación directa de los ciudadanos, el poco fomento de los mecanismos de busquen involucrar a los ciudadanos en asuntos públicos y en la toma de decisiones (O’Donnell Guillermo citado en PNUD, 2004). Además el dilema más importante que impide una consolidación de la democracia es lograr un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decision de los gobiernos, actualmente, para la administración pública el ciudadano ha ido perdiendo su tradicional condición de ser un ente pasivo en la toma de decisiones de interés público, para ir convirtiéndose en un tipo cliente que demanda más y mejores servicios de sus gobiernos, y con esto un funcionamiento más eficiente de instancias públicas, lo que implica una modificación de los modelos tradicionales de gobierno. (Merino, 2001)

La participación está cobrando mayor importancia en los regímenes democráticos, y esto lleva consigo cambios en la administración pública actual, transformación que pretenderá eliminar procedimientos burocráticos y una inclusión participativa de los ciudadanos, quienes ya no solo exigen que se cumpla con sus necesidades sino también buscan una influencia en la dirección y control de asuntos públicos. Como lo menciona Merino (2001), se trata de una transformación que afecta a varias actividades burocráticas, las prioridades y programas de gobierno que eran obligaciones de estos se están
convirtiendo en un diseño de políticas públicas con la participación de varios entes entre los cuales sobresale la ciudadanía.

Esta visión participativa, sin embargo no significa que el poder quede en manos de los ciudadanos y el Estado reduzca su participación, sino más bien implica un cambio de fondo en la manera de gobernar tradicionalmente, implementar nuevas y renovadas políticas públicas que no destruyan las funciones del Estado, pero tampoco diluyan la participación del ciudadano y esto lleve a un equilibrio que permita consolidar la democracia, por lo que esto involucra un proceso largo y gradual. Bajo este entorno, es necesario mencionar cuales son las principales barreras que deben vencer la Participación Ciudadana en el camino hacia la construcción de una verdadera democracia, Dorta (2007), menciona las siguientes:

El _escepticismo y apatía_, que se refiere a la falta de interés en participar como producto de la incredulidad y escepticismo, evidentemente esto viene dado por la enorme desconfianza de ciudadanos y ciudadanas respecto a las autoridades de los distintos niveles de gobierno que en las últimas décadas han venido conduciendo el Poder Público.

Vencer el _escepticismo es vital_, los ciudadanos deben entender que ya el rol protagónico no corresponde a las autoridades del poder público, deben tener un rol participativo, sabiendo que tiene derechos que le amparan para participar en asuntos que buscan el bienestar de la sociedad.

_Falta de formación para la participación_: este es otro de los principales elementos que obstaculiza la Participación Ciudadana, el saber cómo hacerlo. Es necesario educar a los ciudadanos en materia de participación y civismo.

_La exclusión a la que estaban acostumbrados_: muchos ciudadanos aún no se percatan de los derechos de participación existentes debido a la exclusión a la que siempre estuvieron sometidos.
La cultura clientelar: Durante muchas décadas la sociedad civil y el Estado mantenían una relación clientelar donde los ciudadanos esperaban que sean las organizaciones públicas o del Estado las que soluciones sus problemas de cualquier índole, y a cambio de esto ellos pagaban estos favores, principalmente a través de los impuestos. El reto está en vencer la cultura paternalista del Estado.

Burocratismo y el verticalismo. Esto implica la tendencia a que haya un “arriba” y un “abajo”, donde los que están en la arriba deciden en favor de quienes están abajo y niegan el derecho del pueblo a decidir su destino. Además se refiere a la existencia de normativa que siga otorgando el poder a estas personas que están en la cúpula y por tanto impiden el desarrollo de la Participación Ciudadana.

Por lo tanto, el camino de la Participación Ciudadana no es fácil y como se mencionó anteriormente su consolidación es un proceso que requiere de la colaboración tanto de la sociedad civil como del Estado.

2.8. Desafíos de Participación Ciudadana

El desafío de la Participación Ciudadana, equivale al compromiso de fortalecer una ciudadanía activa y responsable, para lo que sin duda se debe empezar por fomentar una educación cívica en los individuos. La Participación Ciudadana a nivel local constituye, actualmente, un intento de restablecer el sistema que se ha caracterizado por la poca dinámica participativa de la sociedad, buscando así hacer frente a la apatía y al desinterés ciudadano (González, 2011).

En las últimas décadas ha sido evidente que la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos ha tenido un gran crecimiento, sin embargo, este no ha sido suficiente. Continúa siendo necesario promover la apertura del espacio público a los ciudadanos, caracterizado por ser institucional y ordenado, de tal manera que permita fomentar la intervención de la ciudadanía en los asuntos de gobierno logrando que la participación sea
de calidad. Como lo señala Bustos (2003) el deterioro de la mayoría de las instituciones de gobierno y el desprestigio que ha conseguido tener lo político han desvanecido la figura del espacio público. Es así que la mayoría de los ciudadanos demuestran una actitud negativa hacia lo que es público y todo aquello que muestre una relación directa entre sociedad y gobierno será rechazado de manera unánime. Considerando este contexto, si se pretende elevar la calidad de participación ciudadana será necesario consolidar la esfera pública, que no es más que el espacio donde se gesta la voz de la sociedad civil, para que pueda generar capital social\(^3\) que permita la formación de ciudadanos participativos.

Considerando que existe una estrecha relación entre democracia y participación ciudadana, es de esperarse que sea una obligación del Estado incentivar dicha participación mediante diferentes mecanismos, probablemente un de los primeros avances en este tema es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en la que los Estados iberoamericanos, se han comprometido a promover la participación ciudadana considerando las orientaciones en ella descritas con el propósito de mejorar la calidad de democracias de los pueblos de Iberoamérica, como es evidente Ecuador y México forman parte de esta carta suscrita en Lisboa, Portugal.

Si los gobiernos democráticos incentivan la participación ciudadana, mediante la creación de un espacio público será más factible que la sociedad civil se interese por ser partícipe en actividades buscando su bienestar y el de la comunidad. Es un camino difícil llegar a un alto nivel de participación, sin embargo la motivación por parte de autoridades públicas podrá promover una cultura de corresponsabilidad, mejorando los espacios de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, fomentando la transparencia, eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

---

\(^3\) El capital social se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas (Putman, 1992)
2.9. División de poderes de Montesquieu

Considerando que Ecuador ha implementado dos poderes o lo que en ese país llaman funciones del Estado, es necesario mencionar la teoría de la separación de poderes expuesta por Montesquieu en su obra “Del Espíritu de las Leyes”. Este autor menciona que existe tres poderes del Estado: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El primero de estos será el encargado de crear leyes, el segundo tendrá la función de ejecutar o administrar dichas leyes y finalmente el judicial que dirimirá los conflictos en los casos de controversias con lo que dicta la ley.

Con la finalidad de prevenir el abuso del poder, estas tres funciones deben ser ejecutadas por un órgano diferente, pero al mismo tiempo debe existir una interrelación entre los tres, de tal forma que cada órgano ejecute su función principal, pero a su vez participe en el cumplimiento de las otras dos, y así frenar los intentos de abuso de poder. Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se representados por una misma persona, entonces no hay libertad, porque es probable que se hagan leyes tiránicas para ser ejecutadas del mismo modo. “En el Estado en que un hombre solo, o una sola corporación de príncipes, o de nobles, o del pueblo administre los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente.” (Montesquieu, 1748/1992).

Por lo tanto lo que deben ser los ciudadanos quienes formen parte de estos poderes sin embargo tampoco puede esperarse que todos los ciudadanos participen en la actividad legislativa o judicial. Montesquieu habla de mil inconvenientes para realizarlo, y por tal razón los ciudadanos deben nombrar representantes, para cada uno de estos poderes, que conozcan las necesidades y características de cada ciudad o región que representan.

Montesquieu introduce un elemento nuevo, el poder con pesos y contrapesos, que debe ser considerado en todo Estado para regular los poderes existentes. Porque como lo menciona James Robinson (2010) en la Conferencia de la Asociación de Económica de
América Latina y el Caribe (LACEA) "las naciones no son gobernadas por ángeles sino por hombres llenos de defectos y propensos al egoísmo. hay que preocuparse porque exista un sistema de pesos y contrapesos que controle al gobierno y a los legisladores, y para que los políticos también puedan controlar a los ciudadanos." Este sistema permitirá que se evite la tiranía y se abra espacio al debate y la participación del ciudadano.

En la actualidad algunos países cuentan con otros poderes además de los planteados por Montesquieu, por ejemplo tienen un Tribunal o Corte Constitucional, que es el que tiene poderes legislativos negativos, es decir; puede derogar leyes o normas que sean contrarias a la Constitución, por lo tanto aun la inclusión de nuevos poderes debe guardar este sistema de pesos y contrapesos que menciona Montesquieu.

3. MARCO METODOLÓGICO

Considerando los objetivos planteados en el presente estudio, la investigación se enmarca dentro de lo que se denomina "Investigación Social Cualitativa" ya que su propósito principal es establecer una descripción de un fenómeno social, no necesariamente con cuantificación. A nivel más específico se realiza una investigación de tipo "exploratorio-descriptiva" (Hernández, Fernández, & Baptista, 1998)

Una investigación exploratoria porque se requiere examinar y recabar información disponible de los niveles de Participación Ciudadana tanto de Ecuador como de México. Además es una investigación de carácter descriptiva ya que pretende describir cómo se manifiesta dichos niveles de Participación Ciudadana en cada país para el análisis comparativo.

La investigación se centra en la recopilación bibliográfica, evidentemente, con el fin de lograr un mejor acercamiento a la temática de estudio, se empieza por una revisión exhaustiva de documentos, datos informativos disponibles sobre la Participación Ciudadana de Ecuador y México. Además, es necesaria una revisión bibliográfica de los principales
autores que abordan temas sobre Participación Ciudadana en la gestión pública o políticas públicas; sobre la relación entre la sociedad civil y el Estado tanto en los contextos ecuatoriano, mexicano así como también desde una mirada más global.


Dentro de esta revisión documental se indaga sobre las políticas públicas y acciones emprendidas por cada uno de los gobiernos, así como los resultados que han logrado dichas acciones. Con la información recabada, se realiza un análisis de contenido, que supone una descripción de la información disponible, para determinar cuáles son los niveles de Participación Ciudadana en ambos países, y cuales han sido los principales mecanismos utilizados para fomentar dicha participación.

Una vez que se cuenta con la información de los dos países en cuanto a la Participación Ciudadana, se pretende establecer lineamientos que permitan realizar el análisis comparativo de la situación actual de cada país entorno a esta temática. Este análisis comparativo permite establecer las fortalezas y debilidades que tiene cada uno de los países en cuanto a la temática desarrollada, y por lo tanto provee información para el planteamiento de recomendaciones que permitan fomentar una Participación Ciudadana de calidad, y que alcance sus objetivos reales.
4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ECUADOR Y MÉXICO

4.1. Datos Generales de Ecuador

4.1.1. Organización Administrativa de Ecuador

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, territorialmente está organizado en regiones, provincias, cantones y parroquias urbanas y rurales. (Ver Anexo A.) Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales son regímenes especiales. Se reconoce a Distritos Metropolitanos a Quito y Guayaquil. Cada organización territorial tiene un gobierno autónomo descentralizado para garantizar el Buen Vivir y el desarrollo, mediante el ejercicio de sus competencias.

4.1.2. Funciones del Estado

Actualmente como lo señala la vigente Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Estado Ecuatoriano está conformado por cinco funciones constitucionales o poderes del Estado como se los conoce en México y en varios países:

Función Ejecutiva: función delegada al Presidente de la República, y el vicepresidente, ambos cargos son elegidos para un periodo de cuatro años. El Presidente es el Jefe de Estado y de Gobierno, y entre sus principales atribuciones destacan:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.

---

4 El Buen Vivir o Suma Kawsay (en kichwa), según lo establece la nueva Constitución de la República del Ecuador, es la base para guiar la generación de una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza.
• Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
• Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
• Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
• Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. (Constitución de la República del Ecuador, art. 147 2008)

**Función Legislativa:** la ejerce la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años, la Asamblea Nacional unicameral conformada por 137 asambleístas, repartidos en diez comisiones. Entre sus principales atribuciones y deberes destacan las siguientes:

• Posesionar a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Viceministro de la República proclamados electos por el Consejo Nacional Electoral.
• Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.
• Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
• Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución de la República del Ecuador, art. 120, 2008)

**Función Judicial:** Esta función está representada por el Consejo de la Judicatura, además se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y están conformados por la Corte Nacional de Justicia, las cortes provinciales de justicia, los tribunales y juzgados que establezca la ley y los juzgados de paz. Entre sus principales atribuciones y deberes están:

• Conocer los recursos de casación, de revisión y los demás que establezca la ley.
• Desarrollar el sistema de precedentes jurisprudenciales fundamentado en los fallos de triple reiteración.
• Conocer las causas que se inicien contra las servidoras y servidoros públicos que gocen de fuero.
• Presentar proyectos de ley relacionados con el sistema de administración de justicia. (Constitución de la República del Ecuador, art. 184, 2008)

La **Función Electoral** que es la encargada de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, expresados a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Entre las principales atribuciones del CNE se destacan:

• Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales. convocar a elecciones. realizar los cómputos electorales. proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.
• Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados.
• Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos (Constitución de la República del Ecuador. 2008)

Por su parte el Tribunal Contencioso Electoral tendrá las siguientes funciones:

• Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.
• Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.
• Determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto. (Constitución de la República del Ecuador, art.221, 2008)

Finalmente la Constitución de la República del 2008 reconoce que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación”, es así que se crea una nueva función del Estado denominada **Función de Transparencia y Control Social**, que está conformado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, y las Superintendencias. Los titulares de las entidades de estos organismos conforman una instancia de coordinación, cada año elegirán, a la Presidenta o Presidente de la Función. Entre las principales atribuciones y deberes de la instancia de coordinación tenemos:

• Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la Participación Ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
• Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
• Articular la formulación del plan nacional de lucha contra la corrupción.
• Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
• Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera. (Constitución de la República del Ecuador, art. 206, 2008)

Es relevante destacar que la inclusión de esta nueva función ha fortalecido la Participación Ciudadana en los asuntos públicos, sin embargo no ha sido suficiente, por lo que es importante analizar la forma como se ha materializado lo que detalla la legislación ecuatoriana.

4.2. Marco Legal de Participación Ciudadana en Ecuador

La Participación Ciudadana ha sido considerada dentro del marco legislativo de Ecuador desde la propia Constitución de la República, hasta la promulgación de leyes que contemplan el fortalecimiento de este tema en varios campos de acción. La normativa vigente que respalda la Participación Ciudadana son:

1. Constitución de la República del Ecuador
2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana
3. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD)
4. El Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)
5. Reglamento de Veedurías
6. Ordenanzas Municipales
7. Plan Nacional del Buen Vivir

4.2.1. Constitución de la República del Ecuador

El artículo 1 de la Constitución del Ecuador reconoce a la participación de la ciudadanía como un principio fundamental, al señalar que “la soberanía radica en el
pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. Por su parte en artículo 61 se reconocen entre los principales derechos de los ciudadanos ecuatorianos la participación en asuntos de interés público, la presentación de proyectos de iniciativa popular normativa, el derecho a ser consultados y a revocar el mandato de autoridades elegidas por votación popular, también los ciudadanos podrán fiscalizar los actos del poder público. Sin duda la Participación Ciudadana está fundamentada en la Constitución que la reconoce ampliamente, tal como lo señala en otro de sus artículos “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 85).

Además se garantiza la participación en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) mediante instancias de participación que se conformarán con autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito geográfico de cada nivel de gobierno, y serán las encargadas de elaborar planes y políticas entre los gobiernos y la ciudadanía, mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo mediante elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos y mediante mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas fortalecer la democracia. (Constitución de la República del Ecuador, art. 100, 2008).

4.2.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Es importante reconocer la importancia que toma la Participación Ciudadana en la legislación ecuatoriana, y de manera institucional se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que como entidad autónoma promueve e impulsa el ejercicio de los derechos relativos a esta temática; establece e impulsa mecanismos de control en los asuntos de interés pública.
Por otro lado, con la creación de esta institución se promulga la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el 2010, que contiene 101 artículos y cuyos objetivos principales son propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y el resto de formas de organización legítimas, en la toma de decisiones correspondientes; establecer instancias, mecanismos, herramientas y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en cualquiera de sus niveles de gobierno, y la sociedad, con el fin de dar seguimiento a las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; afianzar el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, establecer las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, y las iniciativas de rendición de cuentas y control social. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

4.2.3. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El COOTAD se emite en Agosto del 2010, contiene 598, todos orientados a su objetivo principal: la consolidación del proceso de autonomías y descentralización del Estado, promoviendo así el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, el desarrollo social y económico de la población conjuntamente con la integración y Participación Ciudadana. En su capítulo tercero del Título 7: Modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación menciona de manera más específica como se fortalecerá la Participación Ciudadana en Gobiernos Descentralizados, indicando que la ciudadanía ya sea de manera individual o colectiva podrán participar de manera protagónica y activa en la toma de decisiones, en la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, esto conllevará a un proceso de construcción del poder ciudadano.
4.2.4. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información*

Emitida en el año 2004, contiene 23 artículos y cuyo objetivo principal es garantizar y normar el ejercicio del derecho fundamental que tienen las personas a la información conforme a las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, esto con el fin de "facilitar la efectiva Participación Ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización" (*Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, 2004*). Además como se señala en el art. 8 que hace referencia a la **promoción del Derecho de Acceso a la Información**, donde se menciona que todas las entidades del sector público implementarán, de acuerdo a sus competencias y a las posibilidades presupuestarias, programas de difusión y capacitación dirigidos no únicamente a los servidores públicos, sino también a las organizaciones de la sociedad civil, para así garantizar una amplia y mejor participación ciudadana en la vida del Estado.

4.2.5. **El Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)**

Emito en Octubre del 2010, contiene 181 artículos y señala la importancia de la Participación Ciudadana cuando menciona que su objetivo será organizar, normar y establecer vínculos entre el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público. Y para garantizar dicha planificación participativa el gobierno central determinará los distintos mecanismos de Participación Ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas. (*COPFP, art. 1, 2010*)

4.2.6. **El Reglamento General de Veedurías Ciudadana**

 Emitido por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, considerando que las veedurías son los mecanismos de participación más utilizado en el país, este reglamento en su primer artículo señala su objetivo que principalmente es "regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías"
ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social” (Reglamento de Veedurías, art. 2, 2010).

4.2.7. Ordenanzas Municipales

Cada Municipio emitirá ordenanzas que normen la participación ciudadana donde principalmente se establezcan los roles, funciones y responsabilidades de las instancias de participación ciudadana en el territorio de la jurisdicción correspondiente. Los gobiernos locales están obligados a promover la participación de la ciudadana en la formulación y concertación de los planes estratégicos y operativos territoriales, así como en la elaboración de presupuestos, y en la gestión pública garantizando el acceso a información pública, además deben propiciar la apertura y funcionamiento tanto de espacios como mecanismos de consulta, control, evaluación y rendición de cuentas.

4.2.8. Plan Nacional del Buen Vivir

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, no forma parte de la legislación como tal, sino más bien es un instrumento al que se sujeta a las políticas, programas y proyectos públicos: la programación y ejecución del presupuesto del Estado y contiene los objetivos y las estrategias nacionales establecidos para el período de tiempo del actual Gobierno, cuyas funciones cesan en mayo del 2013, sin embargo; en las últimas elecciones el actual presidente fue reelegido, por lo que seguramente se realizará una actualización de dicho plan. Es uno de los objetivos de este plan garantiza el acceso a la participación pública y política (PNBV, 2009, pág. 315).

4.3. Niveles de Participación Ciudadana en Ecuador

Como se había mencionado, referimos a los niveles de Participación Ciudadana es hablar de la intensidad con la que puede ejercer el ciudadano su participación en los asuntos
públicos, es decir; los alcances que han tenido los procesos, herramientas e instituciones participativas, y la valoración del poder que se ha depositado en los ciudadanos. (Vargas, 2010) A continuación se analizará cual es la situación de estos niveles en Ecuador.

4.3.1. Nivel participación de fachada

Considerando los aportes de Arnstein (1969), con su escalera de Participación Ciudadana estableceremos los niveles de participación desde lo Arnstein llama participación de fachada y agrupa tanto a la información, consulta y asesoría, que son también niveles que señala el espectro de Participación Ciudadana de la Asociación Internacional de Participación Pública (2007). Cabe mencionar que si bien es cierto la legislación que garantiza la participación ciudadana es a nivel nacional, se ha implementado mecanismos que son fomentados desde los gobiernos autónomos descentralizados, por tanto; los niveles que analizamos a continuación estan considerando este enfoque.

En cuanto al nivel de información, que principalmente tiene por objeto hacer participes a los ciudadanos de una manera pasiva, es decir; la información fluye de forma unilateral, en una sola vía, con el fin que los ciudadanos conozcan sus derechos, responsabilidades y las opciones de participación que poseen, en el caso de Ecuador, la nueva Constitución de la República reconoce el papel fundamental de la ciudadanía en los asuntos públicos es así que se implementa una nueva función del Estado: Función de Transparencia y Control Social, y conjuntamente con ésta se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que mantiene informada a la ciudadanía sobre los diferentes mecanismos a través de los cuales se puede involucrar en los asuntos públicos, para tomar acciones encaminadas al Buen Vivir. Esta nueva función nace fuera del principal esquema de poderes que mencionó Montesquieu en su obra “Del Espíritu de las leyes”; legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo; como parte del Estado no se debe dejar de lado la importancia de mantener el sistema de pesos y contrapesos que evite la tiranía del gobierno.
Adicionalmente como se señaló en la legislación que respalda la Participación Ciudadana, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza el derecho de los ciudadanos al acceso a la información de las instancias gubernamentales, para que puedan ser partícipes, así se está fomentando la participación en este nivel, donde el ciudadano, si bien no forma parte activa en asuntos públicos tiene el derecho a ser informado. Por otro lado, Ecuador emite el COOTAD, el cual en su artículo 304 señala que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben implementar un Sistema de Participación Ciudadana, con el fin de garantizar que la ciudadanía, ya sea colectiva o individualmente se involucre en las acciones de los GAD. La figura 4.1 señala los principales propósitos de este sistema.

**Figura 4.1 Sistema de Participación Ciudadana de los GAD**

> **SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LOS GAD**

**DELIBERAR**
- Prioridades de desarrollo.
- Formulación, seguimiento y evaluación de los PDOT.
- Propuesta de inversión de inversión pública.

**PARTICIPAR**
- Autoridades electas.
- Régimen dependiente.
- Representantes de la sociedad civil.

**ELABORAR**
- Propuestas participativas.
- Presupuesto participativo.
- Objetivos de desarrollo.
- Líneas de acción.
- Metas.

**DEFINIR**
- Fortalecer la democracia local: mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social.
- Participar en el ciclo de la política pública.
- Promover la participación de la ciudadanía en las decisiones para el desarrollo territorial.
- Impulsar la formación ciudadana.
- Su máxima instancia será convocada al menos dos veces al año.
- Designar a los representantes de la ciudadanía a los Consejos de Planificación Local.

**PROPIÓS**
- Gestión y planificación
- Toma de decisiones
- Control social

**Fuente:** Secretaria Nacional Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 2011
En el nivel de consulta y asesoría, que implica tener retroalimentación de la ciudadanía tanto del análisis, de las alternativas y decisiones que se toma en bienestar de ellos, para que de esta manera su opinión sea considerada en los asuntos que los conciernen y puedan ser partícipes de una forma más activa, a pesar de no llegar a involucrarse directamente, será necesario tener su consentimiento para la implementación de determinadas acciones. Este nivel está implícito en uno de los objetivos de los sistemas de Participación Ciudadana, que señala que éste se constituye para “deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas” (Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma Descentralizada, 2010).

4.3.2. Nivel de Poder Ciudadano

Otro de los niveles de Participación Ciudadana que señala Amstein (1969) es el Poder Ciudadano que implica tres subniveles: Colaboración, Delegación de Poder y Control Social. Como se señaló anteriormente en Ecuador son los GAD quienes tienen la finalidad de fomentar el involucramiento de la Sociedad Civil en los asuntos públicos, mediante el sistema de Participación Ciudadana, como lo indica el gráfico 4.1 el nivel de poder ciudadano está siendo construido a través que estos sistemas que están constituidos para participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; involucramiento en las propuestas de inversión pública, así como en la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos y en la definición de políticas públicas (Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma Descentralizada, 2010). Sin embargo, es necesario mencionar que la conformación de este Sistema de Participación Ciudadana, estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial.

El sistema de Participación Ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes. Por consiguiente, es
evidente que el ciudadano no logra el poder del que se habla en este nivel, aún sigue siendo netamente un colaborador que se involucra en los asuntos públicos de su espacio territorial y trabaja conjuntamente con quienes siguen teniendo el poder de decisión y son representantes de la máxima autoridad.

A pesar de que la participación directa por parte de la sociedad civil en las actividades del Estado, de acuerdo al nuevo marco constitucional, toma mayor importancia y permite que los actores sociales tengan más posibilidades de reclamar derechos y exigir su cumplimiento, finalmente quien los otorga y los realiza es fundamentalmente el Estado. La sociedad reduce su capacidad de intervención en los asuntos públicos a un nivel de vigilancia y control, sin ser precisamente entes con poder que tengan el dominio de los asuntos públicos.

4.4. Mecanismos de Participación Ciudadana

El principio de Participación Ciudadana se hace efectivo a través de diferentes mecanismos que en varios casos ya han sido llevado en la práctica, y en otros se cuenta con la normativa de su funcionamiento sin tener aún casos reales de aplicación. Algunos de estos mecanismos constituyen instrumentos de democracia participativa y están señalados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

4.4.1. Mecanismos de democracia participativa

De acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana el Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los instrumentos de democracia directa, tales como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; así como también impulsa, además, el desarrollo de nuevos espacios que posibiliten la acción directa del poder ciudadano, considerando los lineamientos de la Constitución y la ley. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 5, 2010)
Tabla 4.1. Mecanismos de democracia participativa

<table>
<thead>
<tr>
<th>MECANISMOS</th>
<th>DESCRIPCIÓN</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>La iniciativa popular normativa</td>
<td>Las propuestas de creación, reforma o derogación de normas jurídicas pueden ser presentadas por las ciudadanas y los ciudadanos que gocen de sus derechos políticos, y organizaciones sociales lícitas. Las propuestas serán ser expuestas ante la Función Legislativa, ante cualquier otra institución o órgano con competencia legal en todos los niveles de gobierno (nacional, regional o local).</td>
</tr>
<tr>
<td>Reforma constitucional por iniciativa popular (Referéndum)</td>
<td>La modificación de uno o varios artículos de la Constitución, mediante referéndum, siempre que no altere su estructura fundamental, puede ser iniciativa de la ciudadanía. Estas propuestas de reforma serán presentadas ante la Asamblea Nacional.</td>
</tr>
<tr>
<td>Consulta popular</td>
<td>El Presidente (a) de la República puede convocar a Consulta Popular de asuntos que considere convenientes. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, también pueden convocar a consulta popular sobre temas de interés de su jurisdicción. La ciudadanía también puede solicitar una consulta popular. Sin embargo, todas estas iniciativas requieren un dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas sobre cualquier temática.</td>
</tr>
<tr>
<td>Revocatoria del mandato</td>
<td>Revocar democráticamente el mandato de autoridades electas en consulta popular podrá ser iniciativa de la ciudadanía, sin embargo, esto podrá presentarse una vez cumplido el primer año del periodo para el cual fue electo dicha autoridad.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 5. 2010

Es necesario mencionar que además de lo descrito en la tabla 4.1, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece los requisitos y los trámites necesarios para que estos mecanismos puedan ser efectuados. Todos requerirán la aprobación de diferentes instancias del Gobierno para su aplicación, resultando así probablemente que la iniciativa ciudadana en el Estado Ecuatoriano se ha constituido en un elemento de fachada para demostrar que existe democracia en el país.

En la vida republicana de Ecuador contabiliza, en los últimos 25 años, 13 consultas populares a nivel nacional, 4 de las cuales han sido convocadas en el último gobierno, y todos han sido originados por iniciativas de los presidentes de turno, ninguno de estos ha nacido de la ciudadanía. (Diario el Tiempo, 27 de Marzo del 2011). Por lo tanto la
participación de la ciudadanía en este caso, encaja, dentro de la escalera de Participación Ciudadana propuesta por Arnstein (1969), en el nivel de consulta. En el actual gobierno de Rafael Correa, se han efectuado tres consultas populares a nivel nacional como lo señala el siguiente gráfico:

**Figura 4.2. Consultas Populares en Ecuador**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Año</th>
<th>Consulta</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2007</td>
<td>Consulta sobre la necesidad de una Asamblea Constituyente con plenos poderes para redactar una nueva Carta Magna</td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>La sociedad ecuatoriana decide sobre el cuerpo jurídico creado en ocho meses en Montecristi</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>La ciudadanía decide sobre cinco preguntas de referéndum y cinco de consulta popular</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Fuente: Elaboración propia a partir de Diario El Tiempo.*

Considerando que existe obligatoriedad en el voto, en estas consultas populares el porcentaje de participación ciudadana fue de 71.58%, 75.8%, 77.38% respectivamente (Consejo Nacional Electoral). De acuerdo a lo que señala Cowse y Hughes (citado en García, 1998): “la siguiente generalización está muy cerca de ser una ley universal en la política: en todos los países democráticos la participación electoral suele ser superior al 70 por ciento en las elecciones generales, en tanto que otras formas de participación más fuertes descienden por debajo del 1-2 por ciento”, el porcentaje de participación en estas consultas populares está sobre el promedio de participación en países democráticos, sin embargo, no se puede afirmar que tasas de abstención mayores o menores se presente como síntoma de una buena o mala vida democrática de un país, sino son muchas variables las que se debe considerar para tal afirmación. (García, 1998)

A nivel local, una de las experiencias que tiene el actual Gobierno de Ecuador es la que se llevó a cabo en El 5 de febrero de 2012, cuando los habitantes del cantón La Concordia fueron convocados por Consejo Nacional Electoral (CNE) a la consulta popular
para que decidan si deseaban pertenecer a la provincia de Esmeraldas o de Santo Domingo de los Tsáchilas. Pero una vez más esta iniciativa de consulta fue emitida mediante decreto por parte del Presidente de la República. (Diario La hora, 01 de Enero del 2013)

Estas consultas populares al ser iniciativas del Presidentes de la República han buscado más que el involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos, la ratificación del apoyo del pueblo hacia su mandato, tal es así que se realizan campañas a favor de sus propuestas.

4.4.2. Mecanismos de Participación de Fachada

Considerando el nivel de información de la escalera de Participación Ciudadana propuesta por Arnstein (1969), en Ecuador, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuenta con una página web donde se cuenta con información sobre los derechos que tiene la ciudadanía para participar en asuntos públicos, ya sea individual o colectivamente, así también el gobierno ha invertido en publicidad para que la ciudadanía conozca la existencia de este organismo que promueve su participación.

En materia de participación, la creación de este organismo autónomo ha sido el avance más importante que ha tenido el actual gobierno. Sin embargo, el compromiso por incentivar e impulsar la relación entre los ciudadanos y el Estado aún continúa, mediante la difusión en medios de comunicación nacionales se pretende informar sobre las diferentes formas de participación, para crear conciencia en los ciudadanos, de la importancia de su involucramiento en temas concernientes al bienestar de la sociedad y el fomento del Buen Vivir.

A nivel local, dentro del Sistema de Participación Ciudadana de los Gobiernos Autónomos, se forma los Consejos Consultivos que están constituidos como mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles
que se conforman espacios y organismos de consulta. Las autoridades pueden convocar en cualquier momento a estos consejos para dialogar sobre políticas públicas.

Otro de los mecanismos implementados es la conformación de las Asambleas Ciudadanas en cada nivel de gobierno (nacional, regional y local), para incidir en el ciclo de las políticas públicas. A nivel nacional se establecerá la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir estará constituida por delegadas y delegados de las asambleas locales, de cada consejo consultivo y representantes de las organizaciones sociales de carácter nacional (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art 50, 2010). De acuerdo al artículo 56 de la misma legislación la Asamblea Local constituye “el espacio de deliberación pública, fortalecimiento e interlocución con las autoridades”. Estas Asambleas locales contarán con el apoyo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, autoridades y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Para que la participación ciudadana se materialice el Gobierno ecuatoriano está fomentando la creación de instancias locales de participación que son espacios conformados por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en cada espacio geográfico de cada nivel de gobierno. Para la implementación de las instancias locales de participación se utiliza un conjunto de mecanismos que permiten a la ciudadanía, de forma individual o colectiva, participar en la gestión pública de todos los niveles de gobiernos. Se destaca los siguientes mecanismos:

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales son instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, cada uno de los ministerios sectoriales del Gobierno los han incluido en su estructura organizacional, impulsados por la Función Ejecutiva. Estos Consejos podrán proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales

Las Audiencias Públicas son convocadas por la autoridad del GAD o por iniciativa de la ciudadanía, para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. La ciudadanía puede
solicitar audiencia pública a las autoridades, con la finalidad de “solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y debatir problemas que afecten a los intereses colectivos”. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 74, 2010)

En Ecuador se ha llevado audiencias públicas convocadas por las autoridades, una de ellas fue convocada en el 2011 por la Corte Constitucional con el fin de conocer las puntos de vista y objeciones que pueda tener la ciudadanía sobre las preguntas de la consulta popular que impulsó el Gobierno en el mismo año. Se recibió a representantes de organizaciones pro taurinas y a favor de las peleas de gallo, quienes se verían afectadas en caso de ganar el “Sí” en dicha consulta popular. (Diario La Hora, 25 de enero del 2011) Sin embargo, estos diálogos no tuvieron mayor trascendencia pues las preguntas de la consulta popular (Ver Anexo B.) no fueron modificadas, y se efectuó en mayo del 2011.

Los Cabildos Populares son mecanismos de participación a nivel local para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. En el Distrito Metropolitano de Quito, se está trabajado en el accionar de Cabildos Ampliados en varios sectores de su jurisdicción. En total serán 15 Cabildos que se desarrollarán entre febrero y marzo del 2013, en estos Cabildos los ciudadanos tienen la oportunidad de manifestar sus inquietudes y aportes en temas variados, por ejemplo: cultura, seguridad, salud, medio ambiente, obras públicas, entre otros. La administración del Distrito pretende no centrarse únicamente en la recepción de pedidos ciudadanos sino que buscar un papel protagónico en la toma de decisiones como gestores del desarrollo de su espacio territorial. (Diario Hoy, 13 de Febrero del 2013)

Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, generalmente serán respecto de planes y programas de exploración, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios, se garantiza que serán partícipes de los beneficios que esos proyectos reporten;
además recibirán indemnizaciones por los posibles perjuicios sociales, culturales y ambientales que cause el proyecto. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 81, 2010)

La rendición de cuentas, si bien no está contemplada en la legislación como un mecanismo de participación ciudadana, se establece como un proceso participativo, llevado a cabo de forma periódica y oportuna, mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público tienen la responsabilidad de explicar y dar a conocer el manejo de los recursos encomendado a ellos y presentar resultados (logrados o no) ante la ciudadanía. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 88-89, 2010). Mediante la rendición de cuentas se pretende generar una sinergia que permita construir confianza entre la gestión pública y la ciudadanía, que se constituye en uno de los aspectos que contribuye a la consolidación de una verdadera democracia, intentando combatir la corrupción.

4.4.3. Mecanismos de Poder Ciudadano

Dentro del este nivel de poder ciudadano, el gobierno Ecuatoriano ha implementado varios mecanismos que permitan involucrar de forma más activa al ciudadano en asuntos de interés público, un ejemplo de ello es el que se reconoce tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Silla Vacía, instrumento que será activado por los GAD en sus sesiones públicas, consiste en disponer de una silla vacía que será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, en función de la temática que se van a discutir, el objetivo es que ellos puedan participar en el debate y en la toma de decisiones, alineándose a la normativa de los GAD quienes ya han emitido ordenanzas con el propósito de regular el mecanismo de Participación Ciudadana en las sesiones de las diferentes funciones dentro de su jurisdicción.

Es importante recalcar que los ciudadanos que pueden intervenir en la silla vacía deberán cumplir con requisitos propuestos en la legislación y serán las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, quienes determinen quienes la ocuparán. Las
personas acreditadas la integrarán con voz y voto. De presentarse posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar. Si no se logra un consenso, solo serán escuchadas sus posturas sin voto, por lo tanto lo que empieza siendo un mecanismo que otorga mayor poder al ciudadano termina en ser un elemento que tiende a ser informativo o consultivo.

Las Veedurías vienen a ser un elemento de “seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas que manejen fondos públicos, presenten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 84, 2010) Este mecanismo permite a la sociedad civil ejercer el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial, la gestión de lo público. Su principal objetivo es intervenir de manera oportuna si encuentran irregularidades en el manejo de la administración pública, previniendo así actos de corrupción.

Sin lugar a duda, este ha sido uno de los mecanismos de mayor impulso en Ecuador, se han implementado veedurías que van desde la vigilancia de procesos de reformas legislativas, designación de autoridades hasta el control del cumplimiento de servicios sociales. De acuerdo al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se ha efectuado alrededor de 32 Veedurías entre algunas de estas se puede citar la Veeduría Ciudadana que se realizó para la vigilancia del Proceso de Designación de la Primera Autoridad de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la veeduría para vigilar el servicio que presta el transporte público a las personas con discapacidad en Cuenca, entre otras. Todos los informes finales de estas veedurías están disponibles en el sitio web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Con el fin de regular tanto la conformación como las atribuciones, competencias y el propio funcionamiento de las veedurías ciudadanas para que se genere actividades de control social que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos a ser partícipes en asunto de interés público, se cuenta con reglamentos para dichos mecanismos.
ciudadanas que promueven la profundización de la democracia y la transparencia de las actividades públicas y procesos políticos. (Corporación de Participación Ciudadana).

Esta institución más que promover los mecanismos de Participación Ciudadana que se han estipulado en la legislación se ha centrado en la vigilancia y control de los procesos electorales. Sin embargo; incluso en este tema, se ha criticado que este organismo en sus inicios tuvo como director ejecutivo a Cesar Montúfar (Diario El Comercio, 2008), quien era considerado como opositor del gobierno de turno, tornándose una vez más la iniciativa de participación como un aspecto con tinte político. Actualmente la Corporación cuenta con una red de voluntarios a nivel nacional en 21 provincias y 7 cantones del Ecuador, las personas que participan lo hacen de manera voluntaria y solidaria. En las últimas elecciones realizadas en Febrero del 2013, fue el Organismo autorizado por el Consejo Nacional Electoral para realizar el conteo rápido, con la finalidad de contribuir a la construcción de una democracia sólida.

A pesar de los diferentes aportes de la sociedad civil en asuntos públicos, el proceso de Participación Ciudadana en Ecuador debe seguir fomentándose, y no exclusivamente desde las instituciones gubernamentales, sino desde la propia ciudadanía para que se haga valer sus derechos y responsabilidades que tienen frente a asuntos de interés público tanto individual como colectivamente, tal como lo menciona Dorta (2007), hay barreras que requieren ser superadas para consolidar una Participación Ciudadana en los gobiernos democráticos.

4.6. Datos Generales de México

4.6.1. Organización Administrativa de México

México, oficialmente Estados Unidos Mexicanos, es una República representativa, democrática, laica, federal, conformada por Estados libres y soberanos en todo lo respecta a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la
Constitución Política. Esencial y originariamente es en el pueblo donde esencialmente reside la soberanía nacional, el poder público nace del pueblo y se establece para beneficio de éste, la forma de gobierno puede ser alterada o modificada si así lo decide el pueblo, pues constituye su derecho inalienable. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 39-40, 2012)

La Federación está conformada por 31 Estados (Ver Anexo C.) y el Distrito Federal que es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

4.6.2. Poderes del Estado

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejecución en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los mismos que no pueden concentrarse en una sola persona o corporación, tal cual menciona Montesquieu (1748/1992).

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos está integrado por un Congreso general, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos cada tres años y estará integrada por “300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 51-52, 2012).

La Cámara de Senadores se conformará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 56, 2012). El resto de senadores serán elegidos por representación proporcional.
La Cámara de Senadores tendrá como principales funciones: Admitir nuevos Estados a la Unión Federal, cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, entre otras (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73, 2012).

El **Poder Ejecutivo Federal** es representado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cargo que se ejerce durante seis años sin posibilidad de reelección. El presidente tiene múltiples facultades, entre ellas las siguientes:

- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes:
- Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica: (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 80, 89, 2012).

El **Poder Judicial** depositado en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distritos. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte estará conformada por 11 ministros elegidos por el Congreso de la Unión, quienes permanecerán en el cargo por 15 años. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 94, 2012).

De acuerdo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada Estado del país contarán con los poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Gobernador será la principal autoridad en los Estados, su elección será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales de cada Estado. En el caso de las legislaturas de los Estados, estarán integradas con diputados elegidos según los principios de mayoría
relativa y de representación proporcional. En tanto que el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones correspondientes.

4.7. Marco Legal de Participación Ciudadana en México

En materia legal, a nivel federal hay un gran vacío legislativo tanto en instrumentos de democracia directa como en otros mecanismos de Participación Ciudadana, y como lo señala (Olvera, 2009) este vacío no es por carencia o falta de iniciativas legislativas, pues hay varias relacionadas a estos temas que están pendientes de dictamen, más bien se trata de indecisión política, de temor a abrir una caja de pandora, sin embargo existe leyes que coadyuven dicha Participación Ciudadana en las actividades del Gobierno en instancias públicas. Entre las que se pueden destacar las siguientes:

1. Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Planeación
3. Ley General de Desarrollo Social
4. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental
5. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles
6. Plan Nacional de Desarrollo

4.7.1. Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos

Es la que contempla derechos de los ciudadanos para participar en asuntos públicos, señalando implicitamente en el artículo 39 que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Además se garantizará a los ciudadanos el acceso a la información pública de cual nivel de gobierno: federal, estatal y municipal, sin embargo sólo podrá ser reservada de forma temporal por razones de interés público en los términos que la ley determine. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 6, 2012).
Por otro lado, la ley facultará al Ejecutivo establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26, 2012).

Cada Estado tiene su propia Constitución, misma que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, por lo tanto Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos es la rectora de las demás constituciones.

4.7.2. Ley de Planeación

Emitida en 1983, con algunas modificaciones realizadas en el 2012, contiene 44 artículos y su objetivo principal es establecer las normas y principios básicos que regirán la Planeación Nacional del Desarrollo y direccionar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal. Para el año 2003 se incluye una reforma correspondiente al inciso IV del artículo 1, donde se reconoce que otro de los objetivos de esta ley es determinar las bases para promover y garantizar una participación democrática por parte tanto de los grupos sociales como de los pueblos y comunidades indígenas, mediante sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas correspondientes, y en su capítulo tercero sobre la Participación Social en la Planeación, señala que “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley”. (Ley de Planeación, 2012)

4.7.3. Ley General de Desarrollo Social

Esta ley fue aprobada en enero del 2004, se han realizado reformas publicadas en 2012, contiene 85 artículos y su objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos sociales estipulados en la Constitución Política Mexicana, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. De acuerdo al artículo 7, todas las personas tienen derecho a participar
y a ser beneficiadas de los programas de desarrollo social, considerando los principios de la Política de Desarrollo Social.

4.7.4. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Esta ley fue aprobada en enero del 2002, con reformas publicadas en 2012, contiene 60 artículos orientados a cumplir el objetivo principal: facilitar los mecanismos para garantizar el acceso de los ciudadanos a la información que está depositada en los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, y cualquier otra entidad federal, así como también esta ley favorecerá la rendición de cuentas a los ciudadanos con el fin de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana. (Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 4, 2012). Cabe mencionar que cada Estado tiene ley que se refiere a la transparencia y acceso a la información de las instancias gubernamentales.

De acuerdo a la escalera que señala el grado de involucramiento de los ciudadanos en asuntos gubernamentales propuesta por Arnstein (1969), este tipo de legislación respalda el nivel de información correspondiente al segundo peldaño, participación de fachada.

4.7.5. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Como parte de favorecer la coordinación entre las diferentes dependencias e instancias del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil se emite esta ley en 2004, con reformas publicadas en el 2012, contiene 32 artículos. Las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen derecho a conformarse como instancias de participación y consulta y/o integrarse a los órganos instaurados por la Administración Pública Federal. (Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, art. 6 2012)
4.7.6. **Leyes de Participación Ciudadana Estatales**

Si bien no se cuenta con una ley de Participación Ciudadana a nivel federal, la aprobación de leyes de Participación Ciudadana en varios Estados del país se constituyen en una de innovación legal más relevantes. Varias de ellas intentan crear espacios y mecanismos de Participación Ciudadana cotidiana, es decir, en aspectos que pertenecen directamente a los ciudadanos en el ámbito local. (Olvera, 2009).

Con la reciente aprobación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit, y considerando la Ley de Participación Social y el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas y el reglamento de Participación Ciudadana del Estado de Veracruz ya son 21 Estados y el Distrito Federal, los que cuentan con legislación en tema de Participación Ciudadana, siendo los Estados de Campeche, Hidalgo, Chihuahua, Estado De México, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Querétaro, Oaxaca y Nuevo León, estos tres últimos ya cuenta con un iniciativas de ley pero que aún no ha sido aprobado. Es así que se pretende que los horizontes de política vayan más allá del ámbito electoral ni de decisiones extraordinarias que convocan al uso de mecanismos de democracia directa.5

En abril del año 2012, El senador de Movimiento Ciudadano, Eugenio Govea Arcos, propone una iniciativa de ley de Participación Ciudadana a nivel federal a fin de conceder a la población un marco legal que establezca como derechos políticos el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular y mecanismos de Participación Ciudadana, sin embargo hasta la fecha no se ha sido aprobada esta ni ninguna otra ley referente a participación ciudadana a nivel federal.

---

5 Información obtenida de la página web oficial de Orden Jurídico Nacional
4.7.7. **Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento donde se plasma los objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo integral y sustentable del país, tiene sus bases en la Ley de Planeación, artículo 21, que señala que debe elaborarse, aprobarse y publicarse en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, es por tal motivo que aún no se cuenta con el nuevo plan del actual Gobierno, que no lleva más de seis meses de gestión, sin embargo, desde ya está promoviendo la participación de la ciudadanía en la elaboración del Nuevo Plan de Desarrollo 2013-2018, constituyéndose esta iniciativa, por sí misma, en un mecanismo de participación ciudadana.

Sin embargo si se considera el plan que tuvo vigencia 2007-2012, en el **Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, 5.3 Participación Ciudadana**, se señaló que en el accionar gubernamental la participación ciudadana es mandato legal desde hace algunas décadas. Es compromiso del gobierno, ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas, así se promoverá acciones que la involucren en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno. Además señal el objetivo y las estrategias para alcanzar esta Participación Ciudadana efectiva.

**Figura 4.3. Objetivo de Participación Ciudadana del PND 2007-2012**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Objetivo: Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• ESTRATEGIA 3.1 Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.</td>
</tr>
<tr>
<td>• ESTRATEGIA 3.2 Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.</td>
</tr>
<tr>
<td>• ESTRATEGIA 3.3 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Fuente:** elaborado a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

---

6 La participación de la ciudadanía sobre los aspectos del Plan de Desarrollo se lo realiza mediante consulta en línea en su portal web http://pnd.gob.mx
4.8. Niveles de Participación Ciudadana en México

Si consideramos los diferentes niveles de Participación Ciudadana propuestas por Arnstein (1969), resulta interesante analizar cómo se presentan en México. Si se empieza por la parte más baja de la escalera, donde se encuentra los niveles de terapia y manipulación. Tal cual se había mencionado, a esto se llama "no participación", porque los ciudadanos no forman parte de decisiones, ni mucho menos son tomados en cuenta para los asuntos públicos, y en México, que cuenta con legislación que respalda la participación del ciudadano, y se camina hacia la construcción de una democracia consolidada, es evidente que la trascendencia que alcanzan los procesos, herramientas e instituciones participativas, ha superado este nivel de participación.

4.8.1. Nivel participación de fachada

En este nivel se contempla las formas de Participación Ciudadana mediante información consulta y asesoría, en el caso Mexicano, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza que la ciudadanía pueda acceder a la información de las instancias gubernamentales y de este modo se fomenta la participación en este nivel que implica únicamente la comunicación en una sola dirección, las instancias públicas no reciben retroalimentación por parte de la ciudadanía.

En cuanto al nivel de consulta, se establece mecanismos de democracia directa que incentivan la participación de la ciudadanía como lo son las consultas ciudadana o populares, estas son reconocidas tanto en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos (artículo 26), como en las legislaciones Estatales. Otro de los mecanismos de democracia directa son las iniciativas de ley por parte de los ciudadanos contempladas en la Constitución Política, artículo 71.
4.8.2. Nivel participación de poder ciudadano

Son parte de este nivel la colaboración, delegación de poder y el control ciudadano. En el caso de México es posible que la participación solo alcance el nivel de colaboración donde los individuos intervienen en actividades del Estado, a través de varios mecanismos que fomentan las relaciones de la sociedad Civil con el Estado en un espacio público donde la comunicación fluye en dos direcciones, es decir; existe un intercambio de ideas y propuestas.

Como se detallará más adelante los mecanismos que regulan la participación ciudadana en México no alcanzan el nivel de poder ciudadano y mucho menos el de control ciudadano. El avance en materia legal es sin duda un gran paso, sin embargo sigue siendo insuficiente y aún queda un largo camino por seguir alcanzado estos niveles de participación, que implica el fomento de instrumentos que permitan a la ciudadanía tomar control y vigilancia de asuntos que son de interés público.

4.9. Mecanismos de Participación Ciudadana

En el caso mexicano, la Participación Ciudadana ha sido más fomentada como una herramienta de consolidación de una democracia, es así que reconoce a mecanismos de democracia directa como mecanismos de Participación Ciudadana; las consultas populares mediante referéndum o plebiscito, revocación de mandato y la iniciativa ciudadana, por nombrar algunos, contemplados tanto en las Constituciones Políticas como en las leyes de Participación Ciudadana de cada Estado. Sin embargo, no todos los Estados promulgan estos mecanismos, tal es el caso de Campeche y Sonora que incluso no cuenta con una legislación que respalda el fomento de Participación Ciudadana.

En México, a pesar de varias iniciativas de estos mecanismos en los últimos años no se ha realizado ninguno de ellos, ni a nivel estatal, mucho menos federal. Sin embargo,
muchos Estados han tenido avances significativos en cuanto a la normativa que respalda estos mecanismos, como es el caso de la iniciativa popular, que varios Estados han incluido en sus legislaciones la facultad de presentar iniciativas por parte de los ciudadanos. Ver Anexo D.

4.9.1. Nivel de participación de fachada

En este nivel se reconoce a la información, consulta y asesoría, dentro de los cuales se distinguen varios mecanismos de Participación Ciudadana, en el caso Mexicano se empieza reconociendo como mecanismo de información el acceso a información Pública, como derecho de los ciudadanos contemplado en la Constitución Política y la ley de Transparencia y Acceso de Información Pública.

Los recorridos del Jefe Delegacional en el caso del Distrito Federal o Presidentes municipales en el caso de los Estados, son otro instrumento de consulta utilizado para lograr un acercamiento con los ciudadanos conocer sus necesidades de manera verbal o escrita, propuestas de mejora y opiniones de los servicios públicos que se prestan en su zona geográfica, en este caso el ciudadano se convierte en un ente pasivo consulta, por lo que se contempla como un mecanismo de participación de este nivel. Cabe mencionar que este mecanismo no se ha sido implementado por varios de los Estados de México.

Por otro lado la rendición de cuentas, dentro de la legislación mexicana está constituido como otro mecanismo de Participación Ciudadana, así por ejemplo; se ha desarrollado una estrategia destinada a incorporar a la sociedad civil en la rendición de cuentas del Gobierno Federal a través de ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad en la administración 2006-2012 la Secretaría de la Función Pública. Este instrumento es una sesión de diálogo entre organismos del sector público y la sociedad civil donde se exponen los resultados de sus actividades en los últimos años de estas organizaciones y se
responde preguntas y comentarios por parte de los actores sociales para de esta manera generar un espacio de interlocución sociedad-gobierno.  

La difusión pública es un mecanismo mediante el cual las autoridades locales están obligadas a establecer un programa semestral de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo. Las legislaciones que indican explícitamente el uso de este mecanismo son las del Distrito Federal, Guerrero y Tamaulipas.

La audiencia pública contemplada en algunas de las legislaciones de los Estados de la República Mexicana se considera como un instrumento de participación mediante el cual los ciudadanos ya sea individual o colectivamente podrán plantear de manera directa a la autoridades de su localidad la realización de ciertos actos; podrán solicitar información sobre las acciones de los órganos que integran las instancia públicas y evaluar el cumplimiento de los programas y actos de gobierno conjuntamente con las autoridades.

Además en algunos Estados se señala otros mecanismos de Participación Ciudadana que promueven Espacios de diálogo y consulta, como los que se señala a continuación:

La consulta ciudadana es el instrumento que permite al Gobernador del Estado, al Presidente Municipal, a las instancias de la Administración Pública del Estado o al Congreso del Estado, someter a consideración de la ciudadanía temas interés público, mediante preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta. En México la mayoría de las leyes de participación ciudadana de los Estados, contemplan la consulta ciudadana como la consulta popular mediante plebiscito y referéndum. (Ver Anexo E.). Además en Agosto del 2012 se incorpora en la Constitución Política Mexicana la reforma política electoral que contempla el mecanismo de consulta popular e iniciativas ciudadanas como medios para motivar a la participación ciudadana. (Diario Oficial de la Federación, 2012)

---

1 Información obtenida de la página web oficial de la Secretaría de Función Pública
La asamblea ciudadana será pública y abierta, está integrada por los habitantes de la colonia, quienes tienen derecho de voz y con los ciudadanos pertenecientes a esta colonia, quienes tendrán derecho de voz y voto.

Los Consejos Consultivos o Ciudadanos son las instancias de representación de los Ciudadanos que tendrán contacto directo, a través diferentes comisiones, con las autoridades del Municipio y del Gobierno del Estado.

Otro instrumento que está contemplado en la Ley de Participación Ciudadana de Sonora son las Agencias de Desarrollo Local que serán entidades dependientes de los Ayuntamientos, con carácter mixto entre gobierno y ciudadanía, destinadas a tareas como intermediación, promoción y apoyo al desarrollo económico de los municipios, dotadas de atribuciones e instrumentos para la prestación de servicios de desarrollo local, su objetivo es promover el desarrollo económico de su localidad, potenciando los recursos locales, fomentando la inserción laboral y las iniciativas empresariales.

Uno de los mecanismos contemplados en la legislación de Tamaulipas es las unidades de quejas y denuncias que estarán ubicadas en cada dependencia, Municipio, organismo y entidad de la administración pública del Estado, para que puedan presentar quejas por ejemplo sobre la deficiencia en la prestación de servicios, irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa.

En el Anexo E. se puede observar que los Estados contemplan en sus legislaciones la normativa para la aplicación de los mecanismos de participación mencionados anteriormente.

Finalmente cabe mencionar uno de los mecanismos innovadores de Participación Ciudadana impulsado en el Distrito Federal, El trámite más inútil, un concurso realizado en el 2011 que tuvo la finalidad de recibir por parte de la ciudadanía el detalle de los trámites más ineficaces y sirvió de base para mejorar la atención a los usuarios en materia de
solicitud de pasaporte, trámites de situación migratoria, agilización de los trámites patronales en el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como reducción significativa de requisitos en trámites fiscales, contó con la participación de aproximadamente 21 mil participantes. Esta iniciativa fue premiada por la Organización de Naciones Unidas en la categoría 

**promoción de Participación Ciudadana en la elaboración de políticas públicas, a través de mecanismos innovadores.**

4.9.2. *Nivel participación de poder ciudadano*

En cuanto a la participación a nivel poder ciudadano, en México no se ha logrado implementar mecanismos de participación que alcancen los niveles más altos de la escalera propuesto por Arnstein (1969), delegación de poder y control ciudadano, únicamente se puede distinguir cuatro mecanismos correspondientes al escalón de colaboración, la *colaboración comunitaria, observación ciudadana, las redes de contralorías ciudadanas y los Presupuestos participativos*, pues por sus aplicaciones aún no podrían ser considerados dentro de los escalones más alto del nivel de poder ciudadano

La *Colaboración comunitaria* es otro mecanismo mediante el cual los habitantes de la localidad podrán coadyuvar con las funciones de las dependencias de la administración pública del Estado y con los Ayuntamientos de los Municipios, así como también podrán ser parte de la ejecución de una obra o prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando recursos económicos, materiales o trabajo personal para su realización. (Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2008)

La *Observación ciudadana* como formas de participación ciudadana que consisten en la observar sistemáticamente procesos específicos de la acción gubernamental, México cuenta con este mecanismo en el Distrito Federal, por ejemplo pueden contemplarse dentro de este instrumento el monitoreo ciudadano, que se ha diseñado con el fin de impulsar y facilitar a la sociedad acciones de vigilancia sobre programas y aspectos que deben ser

---

Información obtenida de la página oficial de la Secretaría de la Función Pública
mejorados a juicio de la propia ciudadanía. Mediante este instrumentos se pretende fortalecer la transparencia de la gestión pública, la rendición de cuentas y la colaboración entre ciudadanos y servidores públicos para la construcción de un gobierno, responsable y responsable ante las demandas de la sociedad.

Las redes de contralorías ciudadanas se constituyen en un mecanismo de participación ciudadana exclusivo del Distrito Federal mediante el cual los ciudadanos, que por lo general pertenecen a Comités Ciudadanos, Consejos Ciudadanos u Organizaciones Ciudadanas, asumen el compromiso de colaborar con la Administración Pública del Distrito Federal, mediante la vigilancia, supervisión de la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.

En México otro de los instrumentos que empieza a formar parte de la Participación Ciudadana son los presupuestos participativos, que a nivel nacional como lo local se ha evidenciado algunas experiencias que apuntan a su consolidación como herramienta de interacción gobierno-ciudadano, en el que se realicen propuestas concretas de desarrollo para el Estado, y sobre todo promueve la participación en la toma de decisiones en la distribución de los recursos. A pesar que en la República Mexicano no existe una legislación federal que respalde el desarrollo de este mecanismo, dentro de algunos Estados ya se ha iniciado este proceso, en algunos casos a nivel Municipal, pero aún su fortalecimiento es incipiente.

Uno de los ejemplos que se puede mencionar es el proceso del presupuesto participativo que se realizó en el año 2007 en Ecatepec, municipalidad de Morelos, que se basó en la realización de un ejercicio de democracia participativa mediante el cual cada comunidad determinaba sus prioridades que serían incorporadas en el plan operativo y presupuesto del siguiente año. (Briseño, 2011)

El presupuesto participativo se constituye en una herramienta alternativa a los procesos de presupuestos tradicional, su principal objetivo es contribuir a un nuevo tipo de
relación entre gobierno y sociedad civil, fundamentada en el diálogo, la participación y las responsabilidades compartidas. (Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011)

4.10. Situación Actual de la Participación Ciudadana en México

La construcción de un régimen democrático en México aún se enfrenta a varios retos en las últimas décadas quedando pendiente procesos y aspectos que deberían definirse, siendo uno de ellos el fortalecimiento de la Participación Ciudadana generando un espacio público en el que se pueda promover la comunicación entre la sociedad civil y el gobierno. Si bien se cuenta con legislación para varios Estados del país, en su mayoría los mecanismos a los que hacen referencia dichas leyes se centra en instrumentos de una democracia participativa, tal como lo son el referéndum, la iniciativa y consulta popular, y desconocen los instrumentos que relacionan a los ciudadanos con asuntos públicos de una forma más directa.

Sin duda, el crecimiento de la participación de la sociedad civil ha sido contundente, en los últimos años, sigue siendo insuficiente, se requiere promover elevar la calidad de Participación Ciudadana de manera institucional, para que se fomente su intervención en los asuntos del gobierno, sin embargo debe ser necesario además un cambio de actitud de los ciudadanos en el país, que en su mayoría tienen una cultura conformista, tienen una posición cómoda y solo esperan resultados, sin ser partícipes activos de asuntos públicos, no se interesan por generar un diálogo constructivo con las autoridades.

En México, quizá sea el Distrito Federal uno de los lugares del país que más avance ha tenido en materia de Participación Ciudadana y probablemente es donde más importancia y fomento se está dando a este tema, se cuenta con una Organización Civil, EQUIPO PUEBLO, que tiene por objetivo contribuir a la apertura de espacios de diálogo entre los distintos actores: políticos, académicos, generadores de opinión, líderes sociales y civiles, para que juntos se construya los procesos necesarios, para el avance de una
democracia de calidad, con equidad y justicia para todos y todas. (Equipo Pueblo, 2010) Sin embargo, sus esfuerzos aún no ha tenido transcendencia nacional.

Si bien ya la mayor parte del país cuenta con una ley de Participación Ciudadana, ley de transparencia o una comisión de Participación Ciudadana, aún la consolidación de los mecanismos es incipiente para fortalecer la democracia. México ya contaba con la tradición de Participación Ciudadana desde la década de 1990, que posiblemente viene desde las comunidades indígenas, y lo que se necesita es refundada y revitalizar los mecanismos que actualmente se utilizan para ejercer la Participación Ciudadana. El camino para consolidar una democracia en el país no ha sido fácil, así lo señala Marcos Fastlicht, quien puso en marcha el Consejo de Participación Ciudadana hace una década y hoy es el actual presidente de éste, asegura que la idea no fue bien recibida por el gobierno como lo fue para la ciudadanía, pues a ningún gobierno que sea autoritario le agrada esas iniciativas cuando han estado acostumbrados a tomar decisiones sin la participación de la ciudadanía, constituyéndose ésta una de las principales barreras a vencer, esto fue en todo los niveles, federal estatal y municipal, y que parecía inquebrantable, sin embargo menciona que acumulando voces en toda la república se pudo lograr que los gobiernos abran puerta a la voz de la ciudadanía. (Contralínea, Periodismo de Investigación, 2012; Diario el Universal, 2012)

Como lo menciona Dorta (2007), las barreras a las que se enfrenta la Participación Ciudadana pueden ser evidenciadas también en el caso de México. Es necesario que precisamente la sociedad sea el promotor de cambios, sin embargo, debe estar acompañada y favorecida por legislaciones adecuadas, que no deben quedar pendiente por falta de acuerdo o de voluntad, sin participación la sociedad se convierte en rehén de las cúpulas de poder.

4.11. Análisis Comparativo de la Participación Ciudadana en Ecuador y México

Una vez analizado los diferentes aspectos que respaldan la Participación Ciudadana tanto en Ecuador y en México, es importante realizar una comparación que permita
determinar los avances, fortalezas y debilidades de cada uno de los países que permitan establecer posteriormente recomendación de política pública, rescatando los progresos que se ha tenido en las últimas décadas.

Los aspectos considerados para el análisis comparativo de la participación ciudadana son la a). Conformación del Estado, b). El marco legal, c). Los niveles y mecanismos de participación ciudadana

4.11.1. Conformación del Estado

Con la adopción de una nueva Carta Magna, en 2008, Ecuador definitivamente atravesó una etapa de gran importancia en su historia política estableciendo un nuevo ordenamiento jurídico político del país. La nueva Constitución, elaborada por la Asamblea Constituyente instalada para este fin en Montecristi, y aprobada por la ciudadanía en Referéndum el 28 de septiembre del 2008, por el 63,93% de la población (The Carter Center, 2008), define un cambio fundamental a nivel ideológico y conceptual, es decir; tanto en la estructura institucional y jurídica del Estado. Se incorpora temas de cierta complejidad como lo son los principios del buen vivir, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y el nuevo régimen que respalda estos derechos. Además incluye un cambio en la concepción misma de la relación Estado – ciudadanos, proponiendo la apertura de espacios muy claros a la participación ciudadana respaldada por la nueva función o poder del Estado implementado, la Función de Transparencia y Control Social, la cual contempla la creación de Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que garantizan la aplicación de mecanismos de control social y participación, como las veedurías, la consulta ciudadana, la silla vacía, entre otros instrumentos que dan la oportunidad a la ciudadanía de intervenir en asuntos del gobierno y de su propio interés para caminar hacia el buen vivir.

La creación de esta nueva función del Estado Ecuatoriano, marca sin duda una notoria diferencia con la estructura jurídica política mexicana, que aún conserva los poderes
de un Estado acuñados en la obra Del Espíritu de las Leyes de Montesquieu (1992); el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Esto de cierta manera aventaja a Ecuador en el ámbito de la participación ciudadana, a pesar de que el poder sigue concentrado en una sola persona como también sucede en México, así lo señalan sus legislaciones; en el artículo 141 de la Constitución ecuatoriana se señala que “La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública”, y en la Carta Magna mexicana de acuerdo al artículo 80, se menciona que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” al individuo en el que se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.

La división de poderes, tanto en Ecuador como en México, debe constituirse en un tipo balanza que mantenga el equilibrio entre las partes del gobierno, lo que Montesquieu (1992) denomina sistemas pesos y contrapesos, pues es necesario que cada poder o función del Estado mediantes sus respectivas atribuciones controles a las otros poderes, esto con el fin de evitar que un gobernante, abuse de su poder y tome decisiones que no se beneficien a toda la población. Cada país contemplará los mecanismos necesarios para tener su propio sistema de pesos y contrapesos, generalmente fortalecido con las funciones otorgadas a los Órganos de cada poder; no resulta distinto en el caso que se incluya un nuevo poder del Estado, el equilibrio deberá mantenerse.

Por tanto en Ecuador el cambio de su estructura política, que implica la inclusión de la ciudadanía mediante la nueva función implementada, mantiene este equilibrio no entregando todo el poder al ciudadano, sino buscando la creación de un espacio público donde puedan tanto ciudadanos como gobierno trabajar juntos para lograr el buen vivir, base fundamental de la nueva Constitución.

Sin embargo, a pesar de los avances que se tiene en el tema de participación ciudadana en Ecuador aún este aspecto sigue siendo incipiente debido a interés propios del gobierno que evidentemente no entregará un poder completo al ciudadano. Probablemente apoyados en el sistema de pesos y contrapesos que se debe mantener, el Consejo de
Participación Ciudadana, creado conjuntamente con la nueva función del Estado, garantiza la intervención de la ciudadanía en asuntos públicos mediante mecanismos diseñados para tal fin, pero a su vez no se le entrega total poder de decisión al individuo, así por ejemplo en el uso de la Silla Vacia, instrumento de participación que permite a representantes de la sociedad civil ser participes en los debates y en la toma de decisiones mediante voz y voto siempre y cuanto no presente posturas diferentes, de ser así se establecerá un mecanismo para consensuar su voto, empero, si no se llega a algún consenso, solo serán escuchadas sin voto.

4.11.2. Marco Legal

Se debe empezar por recalcar que la estructura territorial de los países en mención es diferente, sin embargo en ambos casos hay niveles de gobierno que pueden ser contrastados de la siguiente manera:

Tabla 4.2 Niveles de Gobierno de Ecuador y México

<table>
<thead>
<tr>
<th>Niveles de Gobierno</th>
<th>México</th>
<th>Administración</th>
<th>Ecuador</th>
<th>Administración</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nacional</td>
<td>Federal</td>
<td>Gobierno Federal</td>
<td>Nacional</td>
<td>Gobierno Nacional</td>
</tr>
<tr>
<td>Intermedio</td>
<td>Estatal</td>
<td>Gobierno Estatal</td>
<td>Regional*</td>
<td>Gobiernos Autónomos Descentralizados de cada nivel</td>
</tr>
<tr>
<td>Local</td>
<td>Municipal</td>
<td>Gobierno Municipal</td>
<td>Municipal</td>
<td>Parroquial</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Circunscripción conformada por dos o más provincias

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones de Ecuador y México

Considerando estos niveles de Gobierno, la legislación donde se fundamenta la participación ciudadana de manera general tanto en Ecuador como en México, empieza por la Constitución de la República y las leyes a nivel nacional en el caso ecuatoriano y a nivel federal en el caso mexicano.
En el caso de las Constituciones de cada país queda claramente especificado que la soberanía radica en el pueblo, por su parte la Constitución de Ecuador contiene artículos que señalan la importancia que toma la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en tanto que la Constitución Mexicana será la rectora de las Constituciones particulares de cada Estados. (Ver Tabla 4.3)

En la tabla 4.3 se realiza una comparación de legislaciones que poseen los dos países, realizando un contraste entre las leyes semejantes y las leyes particulares que maneja cada país para fortalecer la participación ciudadana en sus territorios.

Así por ejemplo en ambos países se contempla a la participación ciudadana como un elemento importante en la planificación de acciones del gobierno, y esto se evidencia en las leyes de planificación que cada uno tiene fomentando mecanismos que garanticen la participación de la ciudadanía.

Por otro lado, tanto Ecuador y México garantizan a la ciudadanía un acceso a la información pública de tal manera que se fomente el desarrollo y la consolidación de la democracia en el país, tal como lo señalan las leyes sobre acceso a la información pública y transparencia.

El Plan Nacional de Desarrollo de cada país, considerado como la herramienta a la que se alinean las políticas y programas públicos, señala en uno de sus objetivos la importancia de garantizar el acceso a asuntos del accionar gubernamental por parte de la ciudadanía fomentando una participación activa de la misma.

A pesar que Ecuador se gobierna de manera descentralizada con el fin de promover el desarrollo equitativo y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población, la creación de las políticas, leyes generales y administración de recursos están a cargo del gobierno nacional, estas políticas se canalizan mediante los gobierno regionales y son ejecutadas por el gobierno
local (municipal o parroquial). Es por tal motivo, que la Ley de Participación Ciudadana es nacional, es decir; establece los lineamientos y pautas generales para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, pero será cada gobierno local quien mediante las ordenanzas normen de manera más específica el manejo de dichos mecanismos guardando concordancia con la Ley.

Por su parte México, a nivel federal hay un gran vacío legislativo en participación ciudadana, si bien se tiene leyes que contemplan su importancia, no se cuenta con una ley que norme el uso y aplicación de mecanismos de participación ciudadana a nivel federal, sin embargo cuenta con leyes de participación ciudadana en 21 Estados y el Distrito Federal. Así también la reforma política electoral aprobada en agosto del 2012 e incorporada en la Constitución Política Mexicana, contempla elementos que indiscutiblemente son muy importantes para el avance de una democracia, tal es el caso de las consultas populares e iniciativas ciudadanas.
<table>
<thead>
<tr>
<th>NIVEL DE GOBERNO</th>
<th>ECUADOR</th>
<th>MEXICO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Constitución de la República</strong></td>
<td>La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución (Artículo 1.)</td>
<td>Constitución Política de los Estados Unidos</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Se garantiza la participación en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) mediante instancias de participación que se conforman en cada espacio territorial</strong></td>
<td>Cada Estado tiene su propia Constitución, misma que en ningún caso podrán contrarrestar las estipulaciones del pacto federal, por lo tanto Constitución Política de Estados Unidos México es la referencia de las demás constituciones.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</strong></td>
<td>Esta Ley es de aplicación nacional y pretende propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos.</td>
<td>Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)</strong></td>
<td>Se garantiza la participación ciudadana en los gobiernos descentralizados, fomentando mecanismos mediante los que la ciudadanía pueda participar de manera protagonista y activa en los espacios del Estado.</td>
<td>Se garantizar el acceso de las ciudadanas a la información que está depositada en los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, y cualquier otra entidad federal con el fin de contribuir a la democracia del país.</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN</strong></td>
<td>Mediante la transparencia y el libre acceso a la información pública se fomenta la participación de la sociedad civil en la vida del Estado.</td>
<td>Ley de Planeación</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>LOCAL (nivel de Gobierno Intermunicipal y Local)</strong></td>
<td>Esta Ley es de aplicación territorial y pretende propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos.</td>
<td>Ley General de Desarrollo Social</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>El Reglamento General de Veedurías Ciudadanas</strong></td>
<td>Establece para regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de sus veedurías ciudadanas, como mecanismo para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y que se encuentren dentro de su ámbito territorial.</td>
<td>Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Plan Nacional del Buen Vivir (2019-2021)</strong></td>
<td>Instrumento al que se sujeta a las políticas, programas y proyectos públicos, la planeación y ejecución del presupuesto del Estado y consistentes con los objetivos y estrategias nacionales. Destaca en uno de sus objetivos la importancia de garantizar el acceso a la participación pública y política</td>
<td>Plan Nacional de Desarrollo (2007-2013)</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>ORDENANZAS MUNICIPALES</strong></td>
<td>Cada Municipio emitirá ordenanzas que a su vez serán las bases, funciones y responsabilidades de las instancias de participación ciudadana en el territorio de la jurisdicción correspondiente.</td>
<td>Cada Estado tiene una ley de participación ciudada, pero ahora son 21 Estados y el Distrito Federal los que cuentan con esta legislación que norma la participación ciudadana mediante la creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana, es decir; en aspectos que permiten de manera directa a los ciudadanos en el ámbito local.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Elaboración propia a partir de las Legislación del Estado Ecuatoriano y Mexicano
Si bien la legislación Estatal en México señala lineamientos sobre la aplicación de mecanismos de participación ciudadana, en muchos casos se norma más las herramientas de democracia participativa, como son el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, que sin duda constituyen instrumentos fundamentales en el fortalecimiento de la relación entre ciudadanos y Estado, pero no son los únicos, y sobre todo no se generan un espacio público donde esta relación se consolide.

La literatura sobre la participación ha insistido en que el campo más eficaz para impulsar la democratización de un país es el espacio local, porque se supone que el gobierno local, en caso ecuatoriano municipal y parroquial y en el caso mexicano, municipal, es el más cercano al ciudadano. Se deberá conducir a una participación virtuosa mediante las instancias que se establezcan para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno en el plano local, sin embargo esto será posible siempre y cuando se cuenta con gobiernos locales responsables, que tengan capacidades de administración efectivas, y que a su vez se disponga de ciudadanos activos, que individual o colectivamente tenga la capacidad de intervención pública, se necesita una voluntad política por parte de los gobernantes para establecer diálogo y acordar con los ciudadanos.

En México, se conoce que estas condiciones son muy difíciles en los gobiernos locales y que la sociedad civil es muy débil en la mayor parte del territorio mexicano, por lo tanto no resulta extraño que los espacios generados para la participación no sean aprovechados y de ahí la necesidad de pensar en grandes reformas legales e institucionales que permitan incentivar la intervención de la sociedad civil en el accionar gubernamental y a su vez impulsar una verdadera democratización del país. Sería apremiante que México cuente con una ley de participación ciudadana, en el ámbito federal, que dote a la ciudadanía de una participación activa, en la que se instituya los mecanismos que la fomenten, y las leyes que se establezcan a nivel estatal se fundamenten en esta ley federal.

Si bien es cierto, Ecuador tiene una legislación nacional que impulsa la participación ciudadana, sin embargo es a nivel local, donde desde los gobiernos autónomos
descentralizados se aterriza las políticas que la promueven la representación y la participación ciudadana en la vida pública, involucrando a un ciudadano activo, no sólo en las bases de decisión, sino también en la ejecución y en la evolución de acciones gubernamentales que permiten conducir a consolidar condiciones de bienestar para toda la comunidad.

4.11.3. Niveles de Participación Ciudadana

Una vez analizados el ámbito legal que tiene cada país respecto a la participación ciudadana, analizaremos el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir; los niveles de participación, porque es importante considerar que tanta participación ciudadana es deseable para el mejor funcionamiento de la democracia de un país.

Amstein (1969) sostiene que la participación ciudadana, cuando no es pura fachada, es poder ciudadano y para fomentarla se requiere una distribución del poder, por lo que tanto en Ecuador y México, países democráticos, los niveles que ha alcanzado la participación ciudadana se ubica en el segundo peldaño de la escalera propuesta por Arnstein, superando los dos primeros niveles, manipulación y terapia, ideados para sustituir la legítima participación, cuyo verdadero objetivo es no permitir que la sociedad civil sea partícipe activa del diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos eduquen y manipulen a los ciudadanos. El hecho de contar con mecanismos de democracia participativa, ubica las gestiones para fortalecer la participación ciudadana en este segundo peldaño al que se refiere Arnstein en su escalera de participación ciudadana, en Ecuador y México las acciones emprendidas para lograr este grado de involucramiento de la ciudadanía se ve reflejado en la Tabla 4.4.

En Ecuador con la nueva estructura política, se pretende entregar al ciudadano más poder del que se pretende otorgar en México a través de la legislación existente, sin embargo, el poder otorgado al ciudadano siempre será controlado por diferentes
mecanismos o herramientas que permitan mantener el sistema de pesos y contrapesos en la organización política del Estado. Como se puede observar en la Tabla 4.4 en México se puede considerar que la participación ciudadana ha alcanzado el tercer escalón donde se encuentra la colaboración, delegación de poder y control ciudadano, sin embargo dentro de estas categorías no sobre pasa la colaboración. En tanto que Ecuador cuenta con legislación que de cierta manera se puede considerar que la participación fomentada por el gobierno alcanza también los dos niveles superiores, delegación de poder y control ciudadano.

**Tabla 4.4 Comparación de Niveles de Participación Ciudadana en Ecuador y México**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Niveles de Participación Ciudadana</th>
<th>País</th>
<th>ECUADOR</th>
<th>MÉXICO</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Poder Ciudadano</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Control ciudadano</td>
<td>Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son quienes fomentan el involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos, mediante el sistema de participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, involucramiento en las propuestas de inversión pública, así como en la elaboración de presupuestos participativos de los gobiernos y en la definición de políticas públicas</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Delegación de poder</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Colaboración</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Participación de Fachada</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Asesoría</td>
<td>Nivel que se refleja a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que tienen el objetivo de delinear sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, lineas de acción y metas, considerando las opiniones y aportes de la comunidad</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Consulta</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Información</td>
<td>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que mantiene informada a la ciudadanía sobre los diferentes mecanismos a través de los cuales se puede involucrar en los asuntos públicos, para tomar acciones encaminadas al Buen Vivir.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Fuente:** Elaboración propia
4.11.4. Mecanismos de Participación Ciudadana

Tanto en Ecuador y como en México se ha establecido mecanismos que promueven la participación ciudadana en sus diferentes niveles. Sin embargo en el caso ecuatoriano existe adicionalmente instrumentos de democracia participativa, que si bien impulsan la intervención de los ciudadanos en temas políticos, el nivel de acercamiento entre ellos y el Estado es bajo y efímero. Por su parte en México, la mayor parte de las leyes de participación ciudadana de los Estados se centran básicamente en estos mecanismos como los principales elementos para el impulso de una intervención de los ciudadanos en asuntos públicos, por lo que están considerados dentro del nivel de consulta y asesoría de participación ciudadana. (Ver Tabla 4.5)

| Tabla 4.5 Comparación de Mecanismos de Participación Ciudadana en Ecuador y México |
|------------------------------------------|------------------------------------------|
| **Niveles de Participación Ciudadana**   | **Mecanismos de Participación Ciudadana** |
| **País**                                 | **ECUADOR**                              |
| **Control ciudadano**                    | Las Vozdurias Ciudadanas                 |
|                                          | Observatorios                            |
| **Colaboración y Delegación de poder**   | Presupuestos participativos              |
|                                          | Menas de diálogo                         |
|                                          | Consejos locales de planificación         |
|                                          | Silla Vacía                              |
| **Participación de Frechida**            | Asambleas Ciudadanas a nivel local        |
|                                          | Asamblea Ciudadana玩笑ional e Intercultural |
|                                          | Consultas Ciudadales Sectorales           |
|                                          | Audiencias Públicas                      |
|                                          | Los Cabildos Populares                   |
|                                          | Consulta Previa                          |
|                                          | Consejos Consultivos                     |
| **Información**                          | Sitio web oficial del Consejo de Participación |
|                                          | Ciudadana y Control Social               |
|                                          | Difusión en medios de comunicación       |
|                                          | Rendición de Cuentas                     |
| **Mecanismos de Democracia Participativa**| La iniciativa popular normativa           |
|                                          | Reforma constitucional por iniciativa popular (referéndum) |
|                                          | Consulta popular                         |
|                                          | Revocatoria del mandato                  |

**MÉXICO**

- Presupuestos participativos
- Observación ciudadana
- Redes de controladoras ciudadanas (mecanismos exclusivos del Distrito Federal)
- Referéndum
- Iniciativa Popular
- Consulta Ciudadana
- Colaboración Ciudadana
- Recursos del Jefe Delegacional o Municipal
- Audiencia pública
- Asamblea ciudadana
- Consejos Consultivos o Ciudadanos
- Rendición de Cuentas
- Difusión Pública

**Fuente:** elaboración propia a partir de las leyes de participación ciudadana de Ecuador y México.
Para cualquier país democrático es innegable contar con mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, es evidente que no solo se puede hablar de participación ciudadana cuando sólo participa a través del voto, como lo menciona Joseph Stiglitz (2002), los procesos participativos deben percibir también un diálogo abierto y un profundo compromiso activo, pero para esto sin duda se requiere que los individuos tengan voz en las decisiones que les afectan.

En Ecuador, la ley de participación ciudadana reconoce como un mecanismo de democracia participativa la revocación de mandato, de autoridades de elección popular incluyendo al Presidente de la República, por iniciativa de la ciudadanía. sin embargo se requiere de un respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, art. 26, 2010) En tanto que en México no se cuenta con la figura de la revocación de mandato en el ámbito federal, a nivel local se aplica para algunos servidores públicos integrantes de Ayuntamientos. Chihuahua es la única Entidad Federativa que contempla la revocación del mandato para Gobernador.

Por otro lado en cuanto a la consulta popular o referéndum en Ecuador se han llevado a cabo en los últimos años, tres consultas populares que han llevado a las urnas a los ciudadanos para emitir su voto, en tanto que en México en los mismos años no se ha llevado a cabo ninguna consulta popular de las dimensiones que las efectuadas en Ecuador. Sin embargo cabe recalcar que hace menos de un año se incorporó la reforma política electoral donde se reconoció la reforma política electoral donde se reconoció los mecanismos de consulta popular e iniciativa ciudadana dentro de la legislación federal, además de estar contempladas en las legislaciones estatales. Por ser reciente la reforma política incorporada es razonable que no se haya efectuado ningún tipo de consulta popular en el país.

En cuanto a mecanismos más específicos normados en los gobiernos de ambos países para acercar a la ciudadanía a los asuntos gubernamentales, analizaremos por cada nivel. En cuanto al primer peldaño de la escalera propuesta por Arnstein empezaremos por el
nivel de información, cuyo objetivo principal es contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno, tanto Ecuador como México cuentan con una Ley de acceso a la información pública que fomenta la participación a nivel informativo. Así también, el instrumento *rendición de cuentas* que fomenta la confianza entre las instituciones del sector público y la ciudadanía, está contemplado en ambos países.

En el nivel de consulta y asesoría, tanto Ecuador y México cuentan con mecanismos muy similares que permiten a la ciudadanía hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado, sin embargo, cabe señalar que el gobierno no está obligado a cambiar su actuación de acuerdo a estas opiniones, sino más bien estas sirven de mecanismos de legitimación de las relaciones sociedad civil y el gobierno. En ambos países se cuenta con asambleas ciudadanas, consejos consultivos y audiencias públicas, sin embargo, en Ecuador se cuenta con estas instancias a todos los niveles de gobierno, nacional, regional y local, en el caso de México, son mecanismos exclusivos del ámbito local, y por ende están normados en las legislaciones estatales.

Por otro lado, en México se distingue dos mecanismos que si bien no son aplicables en todos los Estados, constituyen herramientas que involucran a la sociedad civil con los asuntos de gobierno, en el nivel consultivo, estos son las unidades de quejas y las agencias de desarrollo local, mecanismos contemplados en las legislaciones de las Entidades Federativas de Tamaulipas y Sonora respectivamente. Probablemente sean mecanismos simples, pero que en cuestión de fomentar la participación ciudadana han cobrado importancia.

Los recorridos del Jefe Delegacional y colaboración ciudadana son otros de los elementos que no se contemplan en la legislación ecuatoriana como mecanismos de participación ciudadana, en México son algunos Estados que contemplan en su normativa estos instrumentos que acercan a la ciudadanía a las autoridades de los gobiernos de turno. Probablemente en Ecuador no consten dentro de la legislación, pero existe ese acercamiento mediante las asambleas ciudadanas o los consejos consultivos. Sin embargo,
cabe recalcar la importancia que le entrega la legislación mexicana a este tipo de instrumentos.

Considerando los niveles del poder ciudadano, colaboración y delegación de poder, Ecuador ha alcanzado un gran avance en este tema, al contemplar mecanismos como la participación de la ciudadanía en la elaboración de presupuestos locales, mediante mesas de diálogos y los propios consejos locales de planificación que brindan a la sociedad civil la oportunidad de ser parte activa en los asuntos que tradicionalmente competía únicamente a las autoridades, ahora los ciudadanos pueden ser parte con voz y voto, mediante el mecanismo de la silla vacía, en la toma de decisiones de sus gobiernos locales.

En México para este nivel, el único mecanismo que se contempla son los presupuestos participativos, sin embargo una vez más es una herramienta que no se contempla a nivel federal, y a nivel local son pocos las Entidades Federativas que han llevado a la práctica este mecanismo. Así también dentro de este nivel se considera como herramientas importantes de colaboración de la ciudadanía con el Estado, las observaciones ciudadanas y redes de contraloría social.

Sin duda la consolidación de una participación ciudadana no es tarea fácil, sin embargo tanto Ecuador y México están caminando hacia este fin, por lo que aún los resultados no se han visualizado, a nivel local las experiencias que se tiene sobre presupuestos participativo, por ejemplo, son muy pocas, sin embargo con el impulso a través de la legislación, la información que se brinde a la ciudadanía y las posibilidades reales que se dé para que sea efectivice, se podrá fortalecer este tipo de mecanismo.

Finalmente el nivel de control ciudadano, si bien cuenta con mecanismos que lo han fomentado, no se ha logrado un verdadero control por parte del ciudadano, ha existido un gran avance en cuanto al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. En este sentido Ecuador es el único que cuenta con mecanismos que permiten al ciudadano tener el control social de determinados temas, y de alguna manera se le ha otorgado un
mayor grado de poder. Las veedurías ciudadanas, que es utilizada por los ciudadanos y ciudadanas para ejercer su derecho constitucional de controlar, de forma objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público y tienen el propósito de intervenir en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, para así prevenir actos de corrupción.

Otro de los mecanismos que destaca en Ecuador en este nivel son los Observatorios, espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario compuesto por grupos de ciudadanos y organizaciones con el fin de elaborar diagnósticos, informes, reportes monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos mediante fuentes e instrumentos propios y externos en beneficio de la sociedad civil, sin embargo aún no se ha puesto en funcionamiento ninguno de estos espacios.

Es evidente que en los últimos años la participación ciudadana se ha venido desarrollando en ambos países de manera constante, pero pausada, pero es innegable que la nueva estructura política de Ecuador ha favorecido a su fortalecimiento. Sin embargo el reto continúa en ambos países, y es necesario mencionar que a la par de la generación de nuevos espacios, se necesita construir una nueva cultura de participación. La manera que los ciudadanos utilicen estos mecanismos contribuirá a la definición del futuro de la participación ciudadana, porque esta solo existe cuando hay sociedades vivas y activas.

5. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA

La participación ciudadana es un fenómeno que ha venido adquiriendo gran importancia en el Latinoamérica, por tal motivo el interés por implementar mecanismos que fomenten el compromiso de involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos ha sido indispensable para los gobiernos. Incluso, en el año 2002, los Jefes de Estado, en el marco de la Cumbre Iberoamericana, reconocieron que existe la necesidad de promover acciones que incentiven la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una más activa
participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública. (Declaración de la XII Cumbre Iberoamericana, 2002).

Muchas experiencias de participación ciudadana se han implementado en la región, probablemente una de las más conocidas, tanto por ser una de las primeras como por el impacto que ha tenido, ha sido el llamado Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, el cual es un sistema innovador para la formulación y el seguimiento del presupuesto público, que hasta la fecha ha logrado resultados que han llevado a la ciudad a tener reconocimiento internacional como líder en transparencia democrática y rendición de cuentas del gobierno local. Esta experiencia que en sus inicios se difundió en forma bastante cautelosa, se expandió con rapidez a partir de 1996, y ha sido adoptado por casi 180 Municipios de Brasil. La difusión de los presupuestos participativos se desarrolla más allá de Brasil en América Latina, llegando a ciudades en la Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, México y Chile. (Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, 2005). Sin duda, este instrumento ha sido uno de los principales mecanismos que ha permitido la intervención de la ciudadanía en asuntos que anteriormente eran exclusivos de las autoridades y gobernantes.

Como analizamos anteriormente en Ecuador y México también existen avances en materia de participación ciudadana, sin embargo es importante plantear política pública que permitan fomentar la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos promoviendo de este modo el sentido democrático característico de los gobiernos actuales tanto en Ecuador como en México.

Es necesario que las políticas que se diseñen para participación ciudadana logren:
• Facilitar la intervención de las distintas opiniones de la ciudadanía para asegurar la calidad de la gestión gubernamental de servicios públicos y sus instrumentos, como son los planes, programas, presupuesto y proyectos.
• Fomentar el debate público acerca de las alternativas de desarrollo en los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local como parte de la nueva gestión pública democrática.

• Proveer los mecanismos necesarios para que la ciudadanía tenga incidencia en los procesos tanto de formulación, implementación y evaluación de las acciones emprendidas por las autoridades.

• Concientizar a la ciudadanía sobre la importancia de su participación e involucramiento en los asuntos del gobierno, probablemente empezando por promover procesos de formación ciudadana y difundir información masiva sobre el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la Constitución y las leyes.

Actualmente en los países con régimen democrático, la participación ciudadana como política pública se integra cada vez más a la agenda de los gobiernos locales, puesto que así como evoluciona la sociedad también lo hacen las necesidades y formas de participación. (Martinez, 2012). Además hay que recalcar la importancia que tiene considerar a la participación ciudadana como parte de los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para lograr una profundización de la democracia. Es necesario que los ciudadanos se involucren más allá del proceso electoral porque no es la única manera de ser parte de las decisiones del Estado, se deberá establecer diferentes mecanismos de participación ciudadana para asegurar la democracia como una forma de vida, alejándose así del modelo autoritario, donde la voz del pueblo no tiene cabida.

6. CONCLUSIONES

Como lo señala (Bobbio, 1989) la democracia a lo largo de los años no ha cambiado, el titular del poder pública siempre ha sido el pueblo, entendido como el conjuntos de los ciudadanos quienes tienen en última instancia el derecho de tomar las decisiones colectivas, sin embargo existe una diferencia entre la democracia moderna y la antigua; la manera, amplia o restringida, de ejercer este derecho. De aquí que la participación ciudadana a lo largo de los años ha ido escalando los niveles de la escalera que plantea Arnstein (1969), es decir;
que cada vez el grado de involucramiento que ha tenido la sociedad civil en los asuntos público se torna más relevante.

Las sociedades contemporáneas demandan una ampliación y consolidación de la democracia como sistema político y, con esto la democratización de la gestión pública. De ahí la necesidad de buscar el establecimiento de democracia plena, que se sustente en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, es decir; en el derecho de las personas a participar tanto colectiva como individualmente en la gestión pública, a esto se lo denomina derecho de participación ciudadana en la gestión pública. (Carta Iberoamericana de Participación, 2009)

El grado de intervención que tiene la ciudadanía en los asuntos públicos es lo que se conoce como niveles de participación ciudadana, que han sido categorizados por diferentes autores, sin embargo se coincide principalmente en tres niveles, el más bajo es el llamado no participación donde el ciudadano es pasivo frente a las acciones del gobierno, un segundo nivel señala un mayor involucramiento del ciudadano, y es el llamado nivel de fachada, porque en efecto la participación en este nivel sigue siendo en una sola dirección, es decir; las personas intervienen a través de consultas o de emisores de información, más no son tomadores de decisiones de políticas públicas. En tanto que un último nivel, llamado poder ciudadano, la intervención de la sociedad civil es más profunda, intervienen activamente en las decisiones, formulación, ejecución y evaluación de acciones y políticas públicas.

El espacio más eficaz para impulsar la democratización de la vida pública mediante la participación ciudadana es el espacio local, puesto que es el plano más cercano al ciudadano, sin embargo la legislación que respalde el desarrollo de la participación ciudadana deberá ser pensada a nivel nacional, y los lineamientos, leyes o normativas que se establezcan a nivel local deberán responder a dicha legislación. Para que a nivel local se garantice la participación ciudadana es necesario que haya gobiernos locales responsables, que tengan capacidades de gobierno efectivas y una voluntad política en los gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos, pero además se requiere que se disponga de ciudadanos activos y una cierta cohesión asociativa con capacidades de intervención pública.
A fin de fortalecer la democracia en las ciudades, la organización y participación de la ciudadanía constituye un capital social invaluable, que puede permitir a las autoridades electas mejorar la calidad de vida de la población. Las diferentes formas de participación ciudadana, tanto de información, como de consulta y decisión, incluidas en los procesos de democratización de las instituciones del estado, permitirán hacer del espacio estatal, un espacio público, estableciendo nuevas bases para la gobernabilidad democrática.

A partir del 2008, la transformación del Estado ha sido un eje fundamental del gobierno ecuatoriano, uno de los principales cambios efectuados ha sido el involucramiento de la ciudadanía como el quinto poder, mediante la creación de una nueva función del Estado, Función de Transparencia y Control Social y con ésta se ha creado y diseñado mecanismos y espacios que brindan la oportunidad de participar a la ciudadanía en general, que frecuentemente había sido excluida de decisiones políticas en el país, únicamente había sido considerada para el respaldo a grupos políticos así como para ejercer el derecho de voto en la elección de autoridades.

En Ecuador a diferencia de regímenes anteriores donde en muchos casos las decisiones se tomaban a espaldas de los ciudadanos, la nueva Constitución del Ecuador (2008) establece el derecho de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de asuntos públicos, así también se garantiza el involucramiento de la ciudadanía en el control popular de las instituciones del Estado en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Sin embargo, a pesar de los avances que se ha tenido en materia de participación ciudadana, el reto continúa por lograr un mayor grado de involucramiento de la sociedad civil en asuntos gubernamentales.

En México también han existido avances importantes en cuanto a la participación de la ciudadanía en la gestión pública, sin embargo aún hay Estados que no cuentan con legislación que respalde este derecho de los ciudadanos. Uno de los principales aspectos que cabe destacar es que la legislación con las que se cuenta en México es local, a nivel federal existe un gran
vacío en materia legal, hace menos de un año se incorpora en la legislación federal la reforma política electoral que incorpora mecanismos como la consulta popular e iniciativa ciudadana, sin embargo su reciente aprobación no ha permitido tener ninguna aplicación de tal reforma. Por tal razón es necesario pensar en grandes reformas legales e institucionales que fomenten el desarrollo de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.

En Ecuador, la legislación existente garantiza el impulso de mecanismos de democracia participativa: consulta popular, referéndum, iniciativa popular y revocatoria de mandato, que si bien constituyen herramientas de participación ciudadana no son las únicas, existe otro tipo de instrumentos que se destaca en la Ley de Participación Ciudadana (2010) que permiten a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo mediante la creación de espacios públicos donde no únicamente se debaten, sino que además se deciden y vigilan las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno.

En tanto que en los Estados de México, las legislaciones respaldan en su gran mayoría a estos mecanismos de democracia participativa como los únicos instrumentos de participación ciudadana. Son pocos los estados que contemplan otro tipo de mecanismos mediante los cuales la sociedad puede intervenir, por lo que aún el trabajo en México por consolidar la participación ciudadana sigue siendo incipiente, aún hay mucho por hacer. Probablemente uno de los primeros retos es superar la parálisis política que vive el país dado el enfrentamiento entre los partidos políticos, principalmente la confrontación entre los poderes legislativo y ejecutivo, porque en efecto existe iniciativas legislativas relacionadas al temas que siguen pendientes, es falta de decisión política y el temor a abrir una caja de pandora. (Olvera, 2009)

En Ecuador, a pesar de contar con la legislación necesaria para la creación de espacios públicos donde la sociedad civil puede participar activamente en la toma de decisiones relacionadas con asuntos públicos, las experiencias de la utilización de dichos mecanismo hasta el momento son reducidas, exceptuando el caso de la consulta popular que ha llevado a los ciudadanos a las urnas, tres veces en los últimos cinco años de
gobierno. Por su lado en México, también el uso de los mecanismos de participación ciudadana es escaso, es así que por ejemplo en los últimos años no se ha llevado a cabo ninguna clase de consulta popular y más aún si consideramos que a nivel federal estos mecanismos fueron incorporados en la Constitución Política Mexicana mediante reforma política hace menos de un año.

7. RECOMENDACIONES

El desafío de la participación ciudadana tanto en Ecuador y México es lograr que la sociedad civil se convierta en un ente activo frente de las acciones de gobierno, para que velen por intereses tanto individuales como colectivos y a su vez contribuyan al desarrollo de una democracia consolidada. A su vez, se deberá asegurar el fomento de mecanismos que permitan crear espacios públicos donde la ciudadanía pueda expresar sus opiniones y sobre todo ser parte de las decisiones tomadas por las autoridades locales. Es necesario que los ciudadanos participen pero no por obligatoriedad sino porque realmente quieren trabajar conjuntamente con el Estado para su propio bienestar y el de la colectividad.

De manera que se garantice la participación ciudadana es necesario el establecimiento de mecanismos que contribuyan o faciliten la creación de espacios que permitan que la ciudadanía participe activamente en las acciones emprendidas por las autoridades. Estos mecanismos van desde brindar información a los ciudadanos sobre su derecho a participar en la gestión pública hasta el diseño de instrumentos que otorguen poder al ciudadano en la toma de decisión, como es el caso de los presupuestos participativos que se mencionó en la investigación.

La Participación Ciudadana debe estar relacionada con todas las fases de las políticas públicas, en la fase de planeación, permitirá establecer condiciones de colaboración y debate para llegar a una consensuada formulación de la agenda pública; en la fase de presupuestación asegurará que las opiniones de los ciudadanos, y tanto sus deseos y necesidades, se vean reflejados en el presupuesto nacional; en la fase de ejecución de las
políticas, de programas y proyectos se llevará a cabo el seguimiento participativo; y en la fase de evaluación de resultados deberá promover la rendición de cuentas de las inversiones públicas y cumplimiento o no de las metas establecidas. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012)

Considerando que hablar de participación ciudadana no únicamente se refiere a la participación de la sociedad civil en procesos electorales, sería conveniente diseñar un índice de participación ciudadana que permita incorporar la variables de los diferentes niveles y mecanismos que permiten la intervención de los ciudadanos en asuntos públicos. Cabe recalcar que la Red Interamericana para la Democracia (RID) desarrolló un proyecto enfocado en la elaboración de un Índice de Participación Ciudadana (IPC), instrumento orientado a la evaluación periódica de los ámbitos y niveles de participación ciudadana en países de América Latina, sin embargo el año más reciente del que se tiene información es el 2005, por lo tanto es recomendable que los países consideren estos resultados como un insumo para desarrollar un índice de participación ciudadana actual que se constituya en parámetro para evaluar el grado de participación en los países

Es necesario que tanto Ecuador como México, se trabaje en el fortalecimiento de la democracia representativa que actualmente se ve demandada por una ciudadanía más consciente de sus derechos y deberes, si bien no es toda la ciudadanía, cada vez son más las personas que abogan por una participación más activa en los asuntos públicos. Y una de las formas que deben constituirse en un eje fundamental para lograrlo es la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil que permitan fortalecer las vías de comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos. Además sería importante que a nivel local se considere como principal objetivo incorporar a los ciudadanos en actividades que desarrollan las autoridades locales, pues este sin lugar a duda puede ser el inicio para que el ciudadano se interese en ser parte de los asuntos que buscan su beneficio y el de la comunidad.
BIBLIOGRAFÍA

AIPP. (2007). *Spectrum of Public Participation: International Association for Public Participation*. Recuperado el 23 de Enero de 2013, de International Association for Public Participacion:


Consejo Nacional Electoral. (s.f.). *Procesos Electorales: Consejo Nacional Electoral*. Recuperado el 02 de mayo de 2013, de sitio web de Consejo Nacional Electoral:
http://www.cne.gob.ec/


Corporación de Participación Ciudadana. (s.f.). *Información Institucional: Corporación de Participación Ciudadana*. Recuperado el 26 de Febrero de 2013, de sitio web de Corporación de Participación Ciudadana:


Gamboa, C. (Julio de 2012). “INICIATIVA POPULAR” Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local. Mexico D.F.


INVOLVE. (s.f.). *Publications: Involve*. Obtenido de Involve, making participation count.


Orden Jurídico Nacional. (s.f.). *Legislación del Ámbito Estatal y Distrito Federal*. Recuperado el 04 de Marzo de 2013, de sitio web de Orden Jurídico Nacional:

http://www.ordenjuridico.gob.mx/ambest.php


**Documentos Gubernamentales**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la República del Ecuador

Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma Descentralizada

Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP

Reglamento de Veedurías Ciudadanas

Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013

Ley de Planeación

Ley General de Desarrollo Social

Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles

Plan Nacional de Desarrollo

95
ANEXOS

ANEXO A. División Política Administrativo del Ecuador.

<table>
<thead>
<tr>
<th>#</th>
<th>Región</th>
<th>Provincia</th>
<th>Cantones</th>
<th>Parroquias</th>
<th>Urbanas</th>
<th>Rurales</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Región Norte</td>
<td>Carchi</td>
<td>6</td>
<td>9</td>
<td>26</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Región Norte</td>
<td>Esmeraldas</td>
<td>8</td>
<td>12</td>
<td>60</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Región Norte</td>
<td>Imbabura</td>
<td>6</td>
<td>13</td>
<td>36</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Región Norte</td>
<td>Sucumbios</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td>26</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Región Centro-Norte</td>
<td>Napo</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
<td>19</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Región Centro-Norte</td>
<td>Orellana</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>29</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Región Centro-Norte</td>
<td>Pichincha</td>
<td>8</td>
<td>43</td>
<td>52</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Región Centro</td>
<td>Cotopaxi</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
<td>33</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Región Centro</td>
<td>Chimborazo</td>
<td>10</td>
<td>16</td>
<td>45</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Región Centro</td>
<td>Pastaza</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>17</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>Región Centro</td>
<td>Tungurahua</td>
<td>9</td>
<td>19</td>
<td>44</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>Región Pacifico</td>
<td>Manabí</td>
<td>22</td>
<td>44</td>
<td>53</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td>Región Pacifico</td>
<td>Santo Domingo de los Tsáchilas</td>
<td>1</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Litoral</td>
<td>Bolívar</td>
<td>7</td>
<td>10</td>
<td>19</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Litoral</td>
<td>Guayas</td>
<td>25</td>
<td>52</td>
<td>29</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Litoral</td>
<td>Los Ríos</td>
<td>13</td>
<td>27</td>
<td>16</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Litoral</td>
<td>Santa Elena</td>
<td>3</td>
<td>7</td>
<td>8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Centro-Sur</td>
<td>Azuay</td>
<td>15</td>
<td>29</td>
<td>61</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Centro-Sur</td>
<td>Cañar</td>
<td>7</td>
<td>10</td>
<td>26</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Centro-Sur</td>
<td>Morona Santiago</td>
<td>12</td>
<td>13</td>
<td>46</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Sur</td>
<td>El Oro</td>
<td>14</td>
<td>33</td>
<td>49</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Sur</td>
<td>Zamora Chinchipe</td>
<td>9</td>
<td>10</td>
<td>28</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Sur</td>
<td>Loja</td>
<td>16</td>
<td>24</td>
<td>77</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>Región Sur</td>
<td>Galápagos</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>5</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (www.inegi.gob.ec)
ANEXO B. Preguntas de la Consulta Popular en Ecuador de Mayo del 2011.

1.- ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la Función Judicial, como establece el anexo 1?

2.- ¿Está usted de acuerdo que las medidas sustitutivas a la privación de la libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la ley, enmendando la Constitución de acuerdo al anexo 2?

3.- ¿Está usted de acuerdo con prohibir que las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas de comunicación privadas, de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, sean dueños o tengan participación accionaria fuera del ámbito financiero o comunicacional, respectivamente, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 3?

4.- ¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y restructure la Función Judicial, enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?

5.- ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial como establece el anexo 5?

6.- ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique en el Código Penal, como un delito autónomo, el enriquecimiento privado no justificado?
7.- ¿Está usted de acuerdo que en el país se prohíban los negocios dedicados a juegos de azar, tales como casinos y salas de juego?

8.- ¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?

9.- ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, expida una Ley de Comunicación que cree un Consejo de Regulación que regule la difusión de contenidos en la televisión, radio y publicaciones de prensa escrita que contengan mensajes de violencia, explícitamente sexuales o discriminatorios, y que establezca criterios de responsabilidad ulterior de los comunicadores o los medios emisores?

10.- ¿Está usted de acuerdo que la Asamblea Nacional, sin dilaciones, dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?

**Fuente:** Página web Oficial del Consejo Nacional Electoral (www.cne.gob.ec)
## ANEXO C. Estados de la República Mexicana

<table>
<thead>
<tr>
<th>No.</th>
<th>Estado</th>
<th>Capital</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Aguascalientes</td>
<td>Aguascalientes</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Baja California</td>
<td>Mexicali</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>Baja California Sur</td>
<td>La Paz</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>Campeche</td>
<td>Campeche</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>Coahuila</td>
<td>Saltillo</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>Colima</td>
<td>Colima</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>Chiapas</td>
<td>Tuxtla Gutiérrez</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>Chihuahua</td>
<td>Chihuahua</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>Durango</td>
<td>Durango</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>Guanajuato</td>
<td>Guanajuato</td>
</tr>
<tr>
<td>11</td>
<td>Guerrero</td>
<td>Chilpancingo</td>
</tr>
<tr>
<td>12</td>
<td>Hidalgo</td>
<td>Pachuca</td>
</tr>
<tr>
<td>13</td>
<td>Jalisco</td>
<td>Guadalajara</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>México</td>
<td>Toluca</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>Michoacán</td>
<td>Morelia</td>
</tr>
<tr>
<td>16</td>
<td>Morelos</td>
<td>Cuernavaca</td>
</tr>
<tr>
<td>17</td>
<td>Nayarit</td>
<td>Tepic</td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>Nuevo León</td>
<td>Monterrey</td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>Oaxaca</td>
<td>Oaxaca</td>
</tr>
<tr>
<td>20</td>
<td>Puebla</td>
<td>Puebla</td>
</tr>
<tr>
<td>21</td>
<td>Querétaro</td>
<td>Querétaro</td>
</tr>
<tr>
<td>22</td>
<td>Quintana Roo</td>
<td>Chetumal</td>
</tr>
<tr>
<td>23</td>
<td>San Luis Potosi</td>
<td>San Luis Potosí</td>
</tr>
<tr>
<td>24</td>
<td>Sinaloa</td>
<td>Culiacán</td>
</tr>
<tr>
<td>25</td>
<td>Sonora</td>
<td>Hermosillo</td>
</tr>
<tr>
<td>26</td>
<td>Tabasco</td>
<td>Villahermosa</td>
</tr>
<tr>
<td>27</td>
<td>Tamaulipas</td>
<td>Ciudad Victoria</td>
</tr>
<tr>
<td>28</td>
<td>Tlaxcala</td>
<td>Tlaxcala</td>
</tr>
<tr>
<td>29</td>
<td>Veracruz</td>
<td>Jalapa</td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>Yucatán</td>
<td>Mérida</td>
</tr>
<tr>
<td>31</td>
<td>Zacatecas</td>
<td>Zacatecas</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Distrito Federal</td>
<td>Ciudad de México</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía (www.inegi.org.mx)
ANEXO D. Estados que facultan la iniciativa de leyes de los ciudadanos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Entidad</th>
<th>Facultad de presentar o Iniciar leyes</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Baja California Sur</td>
<td>La facultad de iniciar Leyes o Decretos compete a los ciudadanos del Estado registrados en la lista nominal de electores.</td>
</tr>
<tr>
<td>Chiapas</td>
<td>Iniciar leyes ante el Congreso del Estado, en los términos que establezca la presente Constitución y la Ley Reglamentaria que al efecto se expida.</td>
</tr>
<tr>
<td>Hidalgo</td>
<td>El derecho de iniciar las Leyes y Decretos, corresponde a los ciudadanos del Estado y personas morales domiciliadas en la entidad, por conducto de los Ayuntamientos o de los Diputados de sus respectivos Distritos electorales.</td>
</tr>
<tr>
<td>Estado de México</td>
<td>El derecho de iniciar leyes y decretos Iniciar leyes y decretos corresponde a los ciudadanos del Estado.</td>
</tr>
<tr>
<td>Oaxaca</td>
<td>La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a los ciudadanos del Estado.</td>
</tr>
<tr>
<td>Quintana Roo</td>
<td>El derecho de iniciar Leyes y decretos compete a los ciudadanos quintanarroenses, en los términos que señale la Ley respectiva.</td>
</tr>
<tr>
<td>San Luis Potosí</td>
<td>El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del Estado.</td>
</tr>
<tr>
<td>Sinaloa</td>
<td>El derecho de iniciar leyes y decretos son reformas compete a los ciudadanos sinaloenses.</td>
</tr>
<tr>
<td>Sonora</td>
<td>El derecho de iniciar leyes compete a los ciudadanos que representen el 1% del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral, conforme a los términos que establezca la Ley.</td>
</tr>
<tr>
<td>Tlaxcala</td>
<td>La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde a los habitantes del Estado en los términos que establezca la ley.</td>
</tr>
<tr>
<td>Jalisco</td>
<td>Pueden presentar iniciativas de ley los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia. Dicha iniciativa deberán ser dictaminadas en los términos que establezca la ley en la materia.</td>
</tr>
<tr>
<td>Nuevo León</td>
<td>Tiene la iniciativa de ley cualquier ciudadano nuevoleonés.</td>
</tr>
<tr>
<td>Querétaro</td>
<td>Iniciativa de leyes o decretos corresponde a los ciudadanos en los términos previstos en la Ley. Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado sólo podrán ser presentadas por el Gobernador del Estado.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fuente: “INICIATIVA POPULAR” Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local presentado por la investigadora parlamentaria Claudia Gamboa, 2012
<table>
<thead>
<tr>
<th>ESTADO</th>
<th>LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</th>
<th>Fecha de aprobación</th>
<th>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Directo</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Aguascalientes</td>
<td></td>
<td>01/09/2008</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Baja California</td>
<td></td>
<td>16/02/2001</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Baja California Sur</td>
<td></td>
<td>27/10/2005</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Campeche</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Chihuahua</td>
<td></td>
<td>22/06/2011</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Colima</td>
<td></td>
<td>15/01/2000</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Durango</td>
<td></td>
<td>Actulización 27/10/2012</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Guanajuato</td>
<td></td>
<td>22/02/2003</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Guerrero</td>
<td></td>
<td>03/06/2006</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Hidalgo</td>
<td></td>
<td>08/03/1998</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Jalisco</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>México</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Michoacán</td>
<td></td>
<td>24/02/2012</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Morelos</td>
<td></td>
<td>22/12/2000</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Nayarit</td>
<td></td>
<td>18/12/2012</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Oaxaca</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Puebla</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Querétaro</td>
<td></td>
<td>10/12/2010</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>San Luis Potosí</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Sinaloa</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Tabasco</td>
<td></td>
<td>01/02/2007</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Tamaulipas</td>
<td></td>
<td>06/09/2007</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Tlaxcala</td>
<td></td>
<td>Reglamento de Participación Ciudadana 01/03/2008</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Veracruz</td>
<td></td>
<td></td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>Yucatán</td>
<td></td>
<td>22/02/2001</td>
<td>x</td>
</tr>
<tr>
<td>ZACATECAS</td>
<td></td>
<td>08/07/2001</td>
<td>x</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de leyes disponibles en Página web oficial de Orden Jurídico Nacional (www.ordenjuridico.gob.mx)