

# **UNIVERSIDAD DE CUENCA**



## **FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS ESCUELA DE GESTION SOCIAL**

### **“EL EJERCICIO DE LA GOBERNANZA EN LOS GADS DE LOS CANTONES CUENCA Y GUALACEO”**

Tesis previa a la obtención de la  
Licenciatura de Gestión Social

**AUTOR:**

DANIEL EDUARDO PEÑARANDA BUELE

**DIRECTOR:**

MGSTR. JOSÉ EFRAÍN ASTUDILLO BANEGAS

CUENCA - ECUADOR

2015



## RESUMEN

La presente tesis se desarrolla en el marco de la gestión pública, y específicamente lo que pretende es analizar cómo las autoridades locales generan gobierno con los diferentes actores ciudadanos.

En la actualidad nuestro país muestra cambios constantes, cambios que se reflejan en el actuar político territorial, social y económico, vivimos nuevos momentos, existen nuevos actores, contamos con un marco constitucional nuevo, que invita a las autoridades electas a trabajar de manera descentralizada y participativa, por lo que evoca un actuar diferente, y consigo llevar nuevas prácticas en la gestión que estas autoridades ejecutarán.

Es menester reconocer también, que los ciudadanos están más pendientes de lo que hacen sus gobernantes, y se muestran interesados en el actuar y ser parte de las decisiones que los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados van tomando.

Esto refiere que las autoridades trabajarían en nuevas dinámicas que implicaría generar espacios para que los actores locales sean parte de los procesos de desarrollo y sobre todo en los procesos de toma de decisiones, generado plenamente un ejercicio de gobernanza en los diferentes niveles.

**Palabras claves:** Gobernanza, Gobernabilidad, Democracia, Participación Ciudadana, Administración Pública.



## ABSTRACT

This thesis is developed in the framework of governance, and specifically it aims to analyze how local government authorities generate different actors citizens.

Today our country shows constant changes, changes that are reflected in the territorial, social and economic political act, we live new moments, there are new players, we have a new constitutional framework, inviting elected officials to work in a decentralized manner and participatory, which evokes a different act, and get out new practices in managing these authorities executed.

It must also recognize that citizens are more aware of what their rulers, and is interested in acting and being part of the decisions that representatives of the autonomous decentralized governments are taking.

It means that the authorities would work on new dynamics that would create opportunities for local actors to be part of the development process and especially in decision-making processes, fully generated an exercise of governance at different levels.

**Keywords:** Governance, Democracy, Citizenship, Public Administration



## ÍNDICE

RESUMEN .....	2
ABSTRACT .....	3
AGRADECIMIENTO .....	10
DEDICATORIA .....	11
INTRODUCCIÓN .....	12
CAPÍTULO I .....	15
1. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.....	15
1.1 GOBERNABILIDAD .....	17
1.1.1 LA GOBERNABILIDAD Y EFICACIA .....	19
1.1.2 GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA .....	20
1.1.3 LA LEGITIMIDAD COMO ATRIBUTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	20
1.1.4 LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA COMO CAPACIDAD LEGÍTIMA PARA TOMAR DECISIONES POLÍTICAS .....	21
1.1.5 LA LEGITIMACIÓN JUSTIFICA UNA RELACIÓN DE PODER	22
1.1.6 GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD .....	23
1.2 GOBERNANZA.....	24
1.2.1 GOBERNANZA LOCAL.....	26
2 DEMOCRACIA.....	28
2.1 LA DEMOCRACIA.....	29
2.2 ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA DEMOCRACIA.....	31
2.3 DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA .....	33
2.4 DEMOCRACIA Y LIBERTAD .....	33
2.5 LA IGUALDAD Y DEMOCRACIA .....	34



2.6 TIPOS DE DEMOCRACIA.....	35
2.6.1 DEMOCRACIA DIRECTA .....	35
2.6.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	36
2.6.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	36
CAPÍTULO III.....	38
3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	38
3.1 LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	40
3.2 CULTURA POLÍTICA EN LA PARTICIPACION CIUDADANA .....	41
3.3 LA PARTICIPACIÓN COMO ESTRATEGIA POLÍTICA .....	42
3.4. PARTICIPAR PARA DECIDIR.....	43
3.5. PARTICIPAR PARA DELIBERAR .....	44
3.6. SOCIEDAD POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL.....	44
3.7. MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	45
3.7.1. EL VOTO .....	47
3.7.2. EL VOLUNTARIADO.....	47
3.7.3. DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL.....	47
3.7.4. LA PARTICIPACIÓN EN DIVERSOS ESPACIOS.....	49
CAPÍTULO IV.....	52
4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	52
4.1 LAS POLITICAS PÚBLICAS .....	55
4.2. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	57
4.3 LOS PROBLEMAS PÚBLICOS .....	58
4.4. DETECCIÓN DE LOS PROBLEMAS .....	59
4.5. LA AGENDA .....	61



4.6. PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR .....	62
4.7. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	63
4.8. LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	64
4.9. LA FASE DE EVALUACIÓN .....	65
CAPÍTULO V.....	67
5. CONTEXTO DE LOS GADS.....	67
5.1. CANTÓN CUENCA .....	67
5.1.1. DEMOGRAFÍA .....	68
5.1.2. COMPONENTE SOCIAL.....	70
5.1.3. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLITICA .....	71
5.1.4. COMPONENTE ECONÓMICO .....	72
5.2. CANTÓN GUALACEO.....	73
5.2.1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA .....	74
5.2.2. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DEL CANTÓN.....	74
5.2.3. DEMOGRAFÍA .....	75
5.2.4. COMPONENTE SOCIAL.....	76
5.2.5 CARACTERISTICAS SOCIOECONÓMICAS .....	77
CAPÍTULO VI.....	78
6. PROBLEMÁTICA A INVESTIGAR.....	78
6.1. DESDE CUENCA .....	81
6.2. MODELO DE GESTIÓN CANTONAL: GUALACEO.....	86
6.3. ANÁLISIS GENERAL DE LOS CASOS .....	89
CAPÍTULO VII.....	95
7. METODOLOGÍA .....	95
7.1. DISEÑO METODOLÓGICO .....	95



7.1.1. CUALITATIVA .....	95
7.1.2. CUANTITATIVA.....	99
CAPÍTULO VIII.....	103
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	103
8.1. CONCLUSIONES .....	103
8.2. RECOMENDACIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA .....	107
ANEXOS.....	112
ANEXO 1.- DISEÑO DE TESIS.....	112
ANEXO 2.- FICHA DE ENCUESTA.....	126
ANEXO 3.- FICHA DE ENTREVISTA.....	128



Yo *Daniel Eduardo Peñaranda Buele*, autor de la tesis “El ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones Cuenca y Gualaceo”, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Licenciado en Gestión Social. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 14 de marzo de 2015

---

Daniel Eduardo Peñaranda Buele

C.I: 0104455522





Yo *Daniel Eduardo Peñaranda Buele*, autor de la tesis “El ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones Cuenca y Gualaceo”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 14 de marzo de 2015

---

Daniel Eduardo Peñaranda Buele

C.I: 0104455522



## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco humildemente a todas y todos mis profesores que en este largo camino han sabido inculcar de manera correcta los conocimientos para caminar en este hermoso sendero de la Sociología.

Agradezco particularmente a mi tutor de tesis, quien ha sido siempre un amigo, un compañero, un maestro, gracias estimado Pepe.

Agradezco de igual manera a esos profesores que desde sus diferentes miradas marcaron un interés particular en la aplicación de esta hermosa carrera, quiero nombrarlos; Beto, Marco, Anita, Enrique, Delfa, Germán y en especial a mi amiga, a quien admiro, a la profe aún joven, gracias Loli por todo ese empuje, eres parte del culminar de este ciclo, gracias a todas y a todos.

Un gracias eterno a ACORDES, ahí donde apliqué por primera vez lo aprendido en las aulas, cuanto cariño con este departamento de investigación, se los debo eternamente todo lo aprendido, a todas y todos, gran equipo, hermosa gente.



## DEDICATORIA

Gracias Aida Cecilia, madre mía, para ti este paso más, sabiendo que tan solo es el inicio de este gran andar, te amo infinitamente.

También dedico este trabajo a las personas que giran mi mundo, a las personas que son esencia de mi vida, y que siempre me han apoyado, para mi ñaño Pachi, gracias ñaño, y a mi tía Olga, cuanto les amo, gracias por todo ese apoyo y abrigo.

Tengo que dedicar a mis abuelos este trabajo, a quien más sino a quienes aman más allá de lo que la vida pueda permitir, a mi abuelita desde sus mimos y valentía, gracias por seguir permitiendo que le abrace, a mi abuelito, ahora luz, que me cuida desde lo amplio del Universo, de seguro estabas en estos momentos de inspiración solo tú con tus letras y tus palabras que me enseñó a vivir, les amo abuelitos.

A Elizabeth, mi negra, sé que estabas ahí, solo lo sé, gracias por eso.

Papi desde tu lógica del amor, pero siempre con amor, gracias por el empuje, lo logramos, vamos por el siguiente escalón, para ti.

Les amo familia, gracias eternamente.

**Daniel**



## INTRODUCCIÓN

El nuevo marco constitucional del 2008 de nuestro país, marco un nuevo momento en la historia ecuatoriana, generando cambios emblemáticos en la misma consecución del estado: la profundización de los derechos de los ecuatorianos, los poderes depositados en la ciudadanía, el cuidado y respeto a la naturaleza, los organismos desconcentrados, pero sobre todo marcó una nueva visión, llamada aquella la “Del Buen Vivir” o “Sumak Kawsay”, entendida esta como una forma de vida que alcanza la felicidad y la armonía cultural y ambiental con equidad, igualdad y solidaridad. Con este antecedente, quiero concentrarme en dos momentos: uno: la desconcentración de los organismos, y dos: la ciudadanía como actores ciudadanos. Quiero tomar estas dos categorías en función de hacer un análisis conceptual y práctico que implica esta desconcentración y este nuevo rol de la ciudadanía.

Con este cambio constitucional vamos analizar el ejercicio de los gobiernos locales, antes llamados municipios, juntas parroquiales, sabiendo que en sí tienen una nueva denominación; los GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados), aplicados en sus diferentes niveles: provincias, cantones y parroquias, llevando consigo mismo un nuevo contexto, una nueva responsabilidad. Implicando en ellos (los GADs) deban generar gobernabilidad y gobernanza para cumplir con esta nueva constitución que es mucho más participativa, mucho más incluyente y sobre todo que genera niveles de descentralización en la institucionalidad y demanda más de los gobiernos locales, enmarcando así estos nuevos términos no como un plus de gobierno, sino como el ejercicio mismo de la gobernanza para dar el cumplimiento a la normativa establecida.

El estudio se enmarca en dos cantones de la provincia del Azuay: Cuenca como capital de provincia y ciudad moderna, y el cantón Gualaceo, por ser



el segundo más grande de la provincia y estar en vía de desarrollo y con una población en crecimiento, tomamos estos dos cantones porque queremos hacer una interpretación de cómo las autoridades de estos dos gobiernos miran el ejercicio de la gobernanza.

Esta investigación lo que pretende es hacer un análisis de varios conceptos y acepciones que abarcan el nuevo rol de los GADs en este marco constitucional y normativo vigente, y también opera una investigación en campo con varias autoridades para tener una interpretación real como dichas autoridades aplican o no en territorio la gobernanza y la gobernabilidad con sus diferentes acepciones.

De esta manera la investigación ha sido dividida en ocho capítulos:

El primer capítulo está enmarcado en la definición de lo que es la gobernanza y la gobernabilidad, diferenciando que cada término tiene diferente concepción; así se desarrollan los diferentes enfoques que tienen la gobernabilidad y gobernanza.

En el segundo capítulo hacemos un análisis profundo sobre democracia, es necesario entender que democracia no solo actúa en el momento de las elecciones de autoridades, sino que va más allá y es un complemento pleno del ejercicio de la gobernanza, de igual manera se desarrolla en sus diferentes momentos y complementos.

El tercer capítulo está compuesto por la participación ciudadana, fundamental para tener un entendimiento más objetivo de lo que respecta al ejercicio de la gobernanza, en este capítulo se analiza las condiciones institucionales para la participación ciudadana, la cultura ciudadana, cómo políticamente es utilizada, y el análisis de sus diferentes mecanismos de acción.



El capítulo cuarto se refiere a toda la administración pública, es necesario entender que la administración pública tiene como finalidad promover el progreso, el bienestar social, generar condiciones de estabilidad y generar armonía entre los actores sociales, se hará en este capítulo un desarrollo de todo lo que compete a la administración pública y sus diferentes niveles.

El capítulo quinto está la contextualización de los GADs, miraremos su geografía, demografía, y sus enfoques sociales y económicos para tener un mayor entendimiento de los objetos de estudio.

El capítulo sexto explicará la contextualización de la problemática del estudio, miraremos todo el enfoque de la investigación, y la respuesta de la misma a través del levantamiento de información primaria y secundaria.

El capítulo séptimo explica la metodología empleada en la investigación, ya que en este caso aplicamos una metodología mixta, es decir usamos el método cualitativo y cuantitativo.

Y por último, el capítulo octavo compete a las conclusiones y recomendaciones que se hará como resultado del estudio. ▬



## **CAPÍTULO I**

### **1. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA**

La gobernabilidad y la gobernanza, a menudo se utilizan estos términos para referirse y describir la gestión política y administrativa de la sociedad, y las particularidades del ejercicio del poder, tomando en cuenta que la única constante es el cambio acelerado.

El término gobernabilidad se relaciona a las modalidades de poder y a la capacidad de la sociedad de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas “consolidación de la democracia, organización del Estado, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y condiciones para la estabilidad política etc.”(Mazurek, 2009); El término gobernanza describe al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.) (Mazurek, 2009). Ambos conceptos son utilizados para definir la estimulación y problemáticas que se generan del desarrollo local y nacional.

La territorialidad, es el centro de atención, de la gobernabilidad, donde el poder consta de nuevas formas de organización (comité de vigilancia, asociaciones, etc.) tanto tradicionales (comunidades, cabildos, etc.), como políticas (sindicato, municipio, etc.); y para la gobernanza, su centro de atención es la política de planificación, de manejo de las competencias políticas y administrativas.

En la gobernabilidad y gobernanza, la constante de cambio, económico, político y social, ocasiona que los procesos y sistemas de gestión, sean puesto a prueba, por cuanto se producen, un sin número de



acontecimientos y problemas que se originan en la sociedad, obligando de esta manera, a los actores institucionales a transformar estrategias, y programas, en función de las demandas sociales.

La constante evolución social, política y económica, responde a la interacción de los actores institucionales (administración pública, gobierno, estado, etc.), y la sociedad; corresponderá a los actores institucionales por lo tanto, diseñar, promover y asegurar las condiciones que den lugar al accionar pacífico, concertado y exitoso que permita el bienestar social.

En la gobernabilidad y gobernanza, las acciones de los actores institucionales no se definen a partir de criterios uniformes ni prácticas formalistas: más bien se orientan a tomar en cuenta las relaciones de poder, cultura, historia y la capacidad de gestión que prevalecen en cada territorio.

Así la acción de los actores institucionales, no se explica únicamente bajo la lógica del pronóstico de los acontecimientos, dado que los fenómenos económicos, políticos y sociales se desarrollan con diversos grados de incertidumbre, en este sentido, la dirección política, para la adopción de políticas públicas, tendrá como referente, la diversidad, la pluralidad, y los contrastes de la sociedad, lo cual imposibilitará el diseño de modelos uniformes para realidades diversas.

Los actores institucionales, enfrentan retos complejos que hacen necesario impulsar una mejor gobernabilidad y una mejor gobernanza. Ante esta realidad, tienen que combinar mayor eficacia y generar mejores resultados sociales. Deben construir, una administración pública que sea a más eficaz, más legítima y justa, ante la sociedad cada vez más organizada.

La diversidad de propósitos, y enfoques, rigen la intervención de la administración pública, en el contexto de transformaciones sociales, que





admite el proceso de gobernar, y también por la misma complejidad de las tareas de la administración pública; no hay una uniformidad de criterios, sobre el significado de gobernabilidad y gobernanza, lo cual explica la variedad de enfoques que se emplean, el presente capítulo es prueba de la pluralidad de significados que se atribuyen a la gobernabilidad y gobernanza.

## 1.1 GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad es entendida como la capacidad de respuesta del gobierno, a las demandas y exigencias de los ciudadanos, el conjunto de condiciones que rodea la gobernabilidad es amplio, y está condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, por cuanto se trata de criterios de representación política, de niveles de participación política, y de instituciones que regulan las relaciones.

Antonio Camou define a la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. (Ross, 1989)

Ello permite superar una lectura dicotómica (gobernabilidad versus ingobernabilidad) y analizar grados y niveles de gobernabilidad involucrando en la definición una “serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) el nivel de la cultura política (...) el nivel de las reglas e instituciones del juego político (...) y) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (Mayorga & Cordova, 2007)

Al existir un conjunto de reclamos sociales a la autoridad respectiva, para que atienda su pedido, y este con la capacidad y autoridad política que



posee, a través de las instituciones que están bajo su égida, responde a esas expectativas, provocando una respuesta a las demandas de la sociedad, entendiéndose que esto será una dinámica que persistirá, en medida que las exigencias de la sociedad se generen; no se trata solamente de responder a las exigencias actuales sino también, responder a futuras demandas.

Para el tratadista Aguilar, la gobernabilidad “consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que se la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno... La sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas. El supuesto del gobierno como agente central o único de la gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad, y de ésta como una realidad ingobernable por sí misma, no ha sido sólo singular de América Latina. (Aguilar, 2008).

El estado o gobierno no permite, por sí mismo gobernar a una sociedad, según Mayorga & Cordova; y según Aguilar, tampoco la sociedad es gobernable o ingobernable; se entendería que la gobernabilidad de un estado o gobierno dependerá de las políticas públicas que aplaquen las constantes demandas de la sociedad, y genere confianza entre los actores institucionales y sociales para que existan consensos que permitirá una mejor gobernabilidad. De ello se entiende que gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas se deben comprometer, para mantener un nivel de gobernabilidad fiable. De lo mencionado por los tratadistas se pone de manifiesto que el concepto de gobernabilidad, está circunscrito, al análisis de la estabilidad política y a las relaciones entre



actores e instituciones políticas, referido al equilibrio surgido de la dinámica entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales.

### **1.1.1 LA GOBERNABILIDAD Y EFICACIA**

La capacidad de alcanzar el efecto que se desea tras la realización de una acción, en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, da entender que la gobernabilidad es de dominio, de los sistemas políticos, y el sistema político trata de asegurar su supervivencia y su capacidad de respuesta; pero el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz del poder, es decir de mantener un grado adecuado de gobierno sobre la sociedad.

Si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas, diremos que mayor probabilidad de encontrar cumplimiento a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto mayor gobernabilidad. (Bobbio, 1989)

Simplificando lo mencionado se tiene en primer lugar que el ejercicio eficiente del poder, afirma la necesidad de resolver los conflictos a partir de reconocer las diferencias, es decir reconocer la pluralidad de divergencias, para consolidar una propuesta que beneficie a la sociedad; en esto la lógica política, permite un espacio posible para dirimir los conflictos, mediante su administración social y democrática. Por ello en política el consenso es esencial, a veces expresado como concertación, la cual pone fin a una demanda social; y el concepto de poder no viene de una actividad mecánica ni horizontal, a ello que “ningún actor dispone libremente de todo su poder, más bien los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una porción de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre la decisión de otros actores” (Bobbio, 1989)



La eficacia dependerá de la política pública que se adopta para resolver los conflictos de la sociedad, no dependerá solo de la imposición del poder de gobernante de turno sobre el soberano, sino de los consensos que haya logrado tener el gobernante para poder tomar las decisiones y obtener el efecto deseado.

### **1.1.2 GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA**

La democracia es el mejor régimen posible al que tiene acceso la sociedad moderna, por esa razón, el régimen democrático no está exento de protestas, y reacciones sociales, independientemente de las razones particulares, se puede presumir que las bases de la legitimidad democrática preservan los graves desafíos políticos. A efectos de ello sin legitimidad no es posible hablar de gobernabilidad democrática, y la legitimidad es necesaria para el logro de la gobernabilidad democrática.

Dentro de la gobernabilidad y legitimidad democrática es necesario desarrollar los supuestos que engloba la legitimidad democrática, como la legitimidad como atributo de las instituciones públicas, la gobernabilidad democrática como capacidad legítima para tomar decisiones políticas, y por último, la legitimación justifica una relación de poder, estos definirán el nivel de gobernabilidad de una sociedad y su legitimidad.

### **1.1.3 LA LEGITIMIDAD COMO ATRIBUTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

La legitimidad como atributo de las instituciones públicas, se basa en la confianza que debe tener el individuo en las instituciones públicas, cual refleja la aceptación de las políticas públicas impulsadas por las instituciones.



La confianza se basa en la credibilidad, justicia, competencia, transparencia y apertura, ante los puntos de vista distintos de las instituciones públicas, para ello se toma en cuenta el criterio de las mayorías, y también de las minorías. A mencionar de Cesar Cruz “todo régimen que se considere democrático incluye mecanismos y reglas de juego que permiten la inclusión de grupos minoritarios en el juego político.” (Cruz, 2001).

No se toma como ausencia de legitimidad, cuando algún grupo minoritario afectado esté inconforme con el régimen político, y con la aplicación de sus medidas políticas.

En consecuencia, la legitimidad en las instituciones públicas, parte de normas y valores compartidos, en conformidad con las reglas establecidas para la adquisición del poder, todo esto con el adecuado y efectivo uso del poder; y el consentimiento de los gobernados, decanta en que estos supuestos están íntimamente vinculados en las políticas públicas.

#### **1.1.4 LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA COMO CAPACIDAD LEGÍTIMA PARA TOMAR DECISIONES POLÍTICAS**

En democracia, los gobernantes presentan planes, proyectos, y programas que atiendan las demandas sociales, si estos supuestos están bajo el marco constitucional y legal, son legítimas; y la decisiones políticas, estarán respaldadas por la sociedad. García define la capacidad de decisión como “La capacidad de un gobierno para elaborar y presentar a los ciudadanos sus planes de políticas públicas, obteniendo respaldo social y político suficiente en su realización y preservando, en el desarrollo de sus acciones, tanto el orden como la paz social.” (Garcia, 2009)

En gobernabilidad democrática, el mandato se deriva de los ciudadanos, cuando acuden a las urnas, y depositan su confianza en un ciudadano que



va a dirigir la localidad, y el instrumento que posee para lograr la obediencia de los ciudadanos, es la votación recibida en las urnas, por cuanto sus decisiones deben extenderse no solo a sus votantes, sino a toda la colectividad. Un gobierno puede ser capaz de tomar y aplicar decisiones políticas y, por tanto, gozar de gobernabilidad. No obstante, para que exista gobernabilidad democrática, los gobiernos requieren en democracia ser considerados como legítimos actores responsables del ejercicio del poder.

Por tanto, la gobernabilidad democrática se asocia directamente con dos elementos:

“La capacidad de las instituciones (tanto del gobierno como de la comunidad política en su conjunto) para conducir efectivamente los procesos políticos básicos y legalmente estipulados.

La legitimidad con que deben contar las instituciones políticas y del gobierno para el procesamiento y aplicación de decisiones políticas.” (Cruz, 2001)

La legitimidad democrática demuestra la capacidad de la administración pública, en la adopción de decisiones políticas generadoras de procesos básicos en democracia, de la aplicación de las decisiones políticas, se asociara la legitimidad.

### **1.1.5 LA LEGITIMACIÓN JUSTIFICA UNA RELACIÓN DE PODER**

Dado que la legitimidad es un elemento necesario para la estabilidad de cualquier régimen político, así como para la gobernabilidad democrática, podemos afirmar que parte fundamental de la acción de las instituciones políticas la constituye el generar legitimaciones en el empleo del poder. (Cruz, 2001)



El ejercicio del poder es limitado, por cuanto se enmarca en el respeto de los derechos contemplados en la Norma Constitucional, si procediera el gobernante a violentar derechos de los ciudadanos, se estaría excediendo de las atribuciones a él encomendadas, puede definirse a la legitimación en relación del poder como un proceso que, basado en normas y valores compartidos, en la conformidad con las reglas políticas establecidas, se orienta a la justificación de una relación de poder.

El empleo del poder, estará siempre supeditado, ha normas básicas que regulan el comportamiento humano, no podrán extralimitarse de sus prerrogativas el gobernante, ya que caería en adopción de medidas políticas ilegítimas, carentes de normativa y apoyo público.

#### **1.1.6 GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD**

La estabilidad política es un pilar de la democracia; y un sistema será governable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios del entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Para el tratadista Bobbio “La estabilidad política se entiende como la capacidad para durar en el tiempo, la cual debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen de un ambiente.” (Bobbio, 1989)

Se desprende que solo una continua adaptación a la realidad cambiante, permitirá a un sistema sobrevivir a las inclemencias, y problemática, esto se traduce en que la estabilidad sea política, económica, o social. La gobernabilidad permitirá que las demandas de la sociedad se traduzcan de manera efectiva en políticas públicas, generando así estabilidad política; la estabilidad dependerá también de la transparencia en la gestión pública.



La transparencia en las acciones de la gestión pública, es una característica que marca un atributo mayor de compromiso con la sociedad; obstaculiza el potencial interés particular que, muchas veces se mezclan y prevalecen frente a la política del gobierno. En general, cuanto mayor es la estabilidad política, y la transparencia del gobierno, existirá gobernabilidad.

## **1.2 GOBERNANZA**

El concepto de gobernanza, desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados. (Aguilar, 2008)

La gobernanza alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación de las políticas públicas, y los servicios públicos, han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.





En la Organización de Naciones Unidas ONU, a mediados de la década de los noventa se comenzó a emplear el concepto de gobernanza en un sentido descriptivo, en un informe apreciable del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- se definió a la gobernanza como “el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (UNDP, 1997).

En el informe de la PNDU se adopta un significado de gobernanza, en el cual se incluyen tres elementos, que contribuyen a alcanzar desarrollo humano sustentable: el Estado (instituciones políticas y gubernamentales); las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. “La idea central es que la gobernanza trasciende al Estado e incluye a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado.” (UNDP, 1997)

Es así que la gobernanza, es comprendida como una forma en que se conduce una sociedad, y de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. De esta manera, gobernanza implica un cambio en el significado de gobernar, haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno, a una condición diferente de las reglas del orden o a un nuevo método por el cual la sociedad es gobernada. El término gobernanza en materia tiene que ver con el desarrollo de estilos de gobernar, donde los límites de los sectores público y privado se vuelven indefinidos. La medida de la gobernanza reside, pues, en su enfoque sobre los mecanismos de gobierno que no buscan, a toda costa, recurrir a la autoridad y a las sanciones del gobierno.



Por lo tanto la gobernanza es una manifestación del proceso político de mayor calidad y de democracia participativa, (un proceso por el cual las sociedades toman sus decisiones importantes, determinan a quién involucran en el proceso y cómo rendirán cuentas.) (Graham, 2003), que implica buscar mecanismos de representación y de participación, complementarios frente a la clásica democracia representativa o de partidos.

### **1.2.1 GOBERNANZA LOCAL**

En la localidad es donde se construye espacios de concertación entre los diversos actores de la sociedad, porque es en la localidad o territorio donde sólo concentra un grupo humano con diversidad de actividades, integrados culturalmente.

La gobernanza local se entiende “como un proceso de construcción social del comportamiento en territorio, donde está el reto, está la capacidad de las políticas públicas de adaptarse al territorio y no viceversa.” (Jorquera, 2011), toda política pública que se proyecta en aplicar en un territorio, debe satisfacer las demandas sociales; a ello que la gestión efectiva del gobierno, estará situada, exclusivamente en dar soluciones específicas, definidas y determinadas en el territorio.

La manera de relacionar el accionar público, y la forma en la cual esta será aplicada en el territorio, determina la participación de la población en los asuntos públicos y en las decisiones que impactan a los territorios.

Es pues la gobernanza un modelo alternativo, de gestión pública que centra su atención en el proceso de territorialización del Estado y sus nuevas responsabilidades a partir de ello, es decir, en el campo de la política territorial.



Por tanto, la gobernanza local o territorial alude a la aplicación de los principios de la buena gobernanza, en las políticas territoriales, y urbanas teniendo por ello un carácter específico y directo, debido a que su objetivo principal es la localidad o territorio.

La gobernanza local trata del poder, y de la autoridad, y de cómo una localidad sea esta región, provincia, municipalidad, o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el estado a nivel regional, provincial, municipal y comunitario. De esta manera, no se habla de gobernanza local sino existe previamente una gobernanza democrática a nivel central.

En síntesis, la gobernanza local implica una nueva manera de relacionar la acción pública y la manera, en que es aplicada en los territorios, en virtud de la puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales; la participación de la población en los asuntos públicos y en las decisiones que impactan a los territorios, constituyen los requisitos principales para la nueva gobernanza.



## CAPÍTULO II

### 2 DEMOCRACIA

Al hablar de democracia comúnmente, se identifica el término con el periodo de elecciones, traducido en votos de los ciudadanos, para elegir un gobernante. Esto es correcto, pues es parte de la democracia, pero el término democracia no se limita únicamente a las relaciones que se establecen entre los electores, y elegidos, o entre los gobernantes y gobernados, se refiere también, a la importancia de los mecanismos de control entre los poderes, a la vigilancia para garantizar la concreción de los derechos fundamentales expuesto en la Carta Magna, y al ejercicio del poder político que no aceptará posiciones autoritarias carentes de legitimidad democrática. De manera, que no es correcto pensar que, por la existencia de elecciones periódicas, entonces un país es democrático: la democracia no solo consiste en votar cada determinado tiempo, sino también, hacer respetar, las reglas o instituciones que garantizan la libertad de los individuos.

La democracia responde a los principios según el Art. 3 de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos en septiembre de 2001: al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; al acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; al régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos. (OEA, 2001) .

Resulta por lo tanto, que la democracia es tal, cuando el régimen político, para el ejercicio del poder, está sometido a controles, pues en definitiva,



*“sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones completamente libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que puede haber efectiva participación democrática; sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia en el ejercicio del gobierno, con exigencia de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que esta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos.<sup>1</sup>”* De lo mencionado por Brewer, se entiende, que el régimen democrático, responde a los postulados enunciados en la Carta Política de un Estado, cuando los mecanismo de control y fiscalización, son ejercidos, sin determinación del gobernante de turno, por el sistema de control del poder, es que puede haber democracia.

En el presente capítulo se analizará la democracia directa, representativa, y participativa, como formas de expresión de gobierno.

## **2.1 LA DEMOCRACIA**

El concepto democracia se derivada del griego demokrati, demos (“pueblo”) y kratos (“gobierno”), que significa gobierno del pueblo; la palabra democracia se define básicamente como un gobierno en el que el poder supremo le pertenece al pueblo, el pueblo ejerce el poder por medio de sus representantes.

---

<sup>1</sup> Brewer, Alian, Democracia sus elementos y componentes esenciales y el control del poder, 2007



Para James Bryce, la democracia es el estado de sociedad donde hay igualdad. (Bobbio, El Futuro de la Democracia, 1994), se pone de manifiesto que en una sociedad, los individuos, gozan de libertades que les permiten estar en igualdad de condiciones, frente al Estado.

La democracia y el respeto de los derechos humanos, son conceptos dependientes entre sí. La democracia se fundamenta en la voluntad del pueblo, expresada libremente, que determina su régimen político, económico, social y cultural, y permite la participación de los ciudadanos en la vida pública. Como un régimen político, asegura el gobierno del pueblo, expresado mediante mecanismos que garantizan, al ciudadano el derecho de participar en la gestión de los asuntos públicos, conforme a los principios de igualdad, libertad, pluralismo.

El tratadista John Locke, anticipa principios de la democracia que serán de gran influencia en la historia de la democracia. Estos principios son: *“la idea de una libertad y una igualdad natural de los hombres, el derecho del individuo a la propiedad (vida, libertad, propiedades), tolerancia religiosa, la supremacía de la sociedad sobre lo política, la supremacía del derecho, la división de poderes entre legislativo y ejecutivo, y el derecho de resistencia de los ciudadanos contra un gobierno injusto, así como el gobierno por consentimiento dentro de unos fines y unos medios delimitados para ejercer el poder público”*<sup>2</sup>. La democracia se asocia con los derechos humanos directamente, no solo con los derechos fundamentales reconocidos en una Carta Magna, sino también con los derechos humanos consagrados en las declaraciones internacionales de entidades supraestatales.

Por un lado, la democracia se concibe como un sistema político, una forma de Estado, pero también es una forma de vida civil y social, de ello se puede

---

<sup>2</sup> Locke, Jhon, Dos ensayos sobre el gobierno civil, 1985



manifestar que democracia es "... aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de intensidad, efectividad y latitud en los métodos parlamentarios" (Ross, 1989), A decir de Arturo Peraza la intensidad se entiende "la dimensión del grupo que participa", por efectividad " la decisión que pude influir en sus representantes", y por último la latitud "se refiere a los ámbitos en los cuales se ejerce la intensidad y efectividad, así es distinto si solo se elige y controla el parlamento que si ello incluye al poder ejecutivo y/o judicial." (Peraza, 2005).

El término democracia indica una entidad política, una forma de Estado, una forma de gobierno, involucrada a respetar las libertades contempladas en las leyes, generando para el soberano, mecanismos suficientes, y, fortaleciendo instituciones que edifiquen la construcción de una sociedad cohesionada, en la diversidad de criterios, pensamientos, planes y proyectos.

La democracia debe entenderse como un principio de legitimidad, en el cual la participación viene a designar el origen de autoridad, cuya indicación reconocida es la del gobierno del pueblo, se trata de una forma de organización en la que el poder no puede limitarse a una auto proclamación, ni tampoco resultar de la fuerza. También la democracia es un sistema político, como tal se caracteriza por el hecho de que los procedimientos institucionales aseguran que el poder se transfiera por mecanismos representativos, y finalmente debe entenderse también a la democracia como la aspiración hacia un ideal.

## **2.2 ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA DEMOCRACIA**

El sistema político democrático, de un Estado, debe como elemento base de la democracia, tener leyes que regulen el comportamiento de sus



habitantes, que otorguen derechos y obligaciones, las cuales deben estar expresadas en la norma matriz de un estado que es la Carta Magna, de existir reglas claras del juego democrático, en el Estado de derecho, el soberano, debe tener sus representantes, las reglas claras serán las leyes que gobiernan un territorio, que dan legitimidad a los eventos que se presentan y a las personas electas por los ciudadanos, pues la legitimidad dará efectividad, gobernabilidad y estabilidad.

El siguiente elemento, en un estado democrático son las libertades, necesarias “para el correcto ejercicio del poder democrático.” (Bobbio, 1989), y para garantizar, por medio del poder, la existencia y permanencia de las libertades.

Otro elemento esencial de la democracia, es la representatividad, que involucra a todos los ciudadanos, los cuales elijen por consentimiento y por voluntad del soberano, a las autoridades que los gobernarán, los representantes por lo tanto tomarán decisiones en nombre del soberano. Los partidos políticos son considerados, un elemento necesario en democracia, por cuanto representan a un grupo votante, su participación en elecciones libres, periódicas, e imparciales, permite la alternancia del poder.

La separación de poderes como elemento, sirve de contra peso, que permiten el equilibrio, Bobbio manifiesta que “para que haya separación, primero debe haber un equilibrio dentro de cada poder” (Bobbio, 1989), quiere decir, que debe haber independencia de funciones, sin injerencia, en las decisiones.





## **2.3 DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA**

Los derechos humanos y la democracia, están íntimamente ligados, no se puede sostener la idea, que puede existir democracia sin el respeto de los derechos humanos, la amplia gama de los derechos y libertades, en un estado democrático, permite al ciudadano, participar individual o colectivamente, de las decisiones de gobierno, sea a favor o en contra de las políticas públicas implementadas; así, el respeto de los derechos y libertades se conoce como democracia.

La democracia para su ejercicio requiere de un acumulado de medios necesarios para su subsistencia, y en titularidad de la soberanía del estado, que radica en el pueblo, los mecanismos directos sea de control y elección de sus gobernantes, supone al menos elecciones periódicas, y participación ciudadana en la toma de decisiones.

La relación entre la democracia y los derechos civiles y políticos, conlleva que los derechos deben ser garantizados por las instituciones del Estado, tutelando efectivamente su aplicación, para la realización de la libertad y la igualdad.

## **2.4 DEMOCRACIA Y LIBERTAD**

Hay que distinguir entre libertad y democracia, no existe democracia sin libertad, aquello es imposible, lo que puede haber es libertades, sin democracia, pero a la inversa, no existe, la libertad pertenece al régimen de los derechos humanos, mientras que la democracia implica por necesidad un sistema o régimen de poder, se refiere única y exclusivamente al poder, quien manda, quien gobierna, como están dirigidos los gobernados.



Consta una incuestionable y elemental relación entre la necesidad de respetar los derechos humanos y la democracia como concepto.

Exclusiva alusión habrá que hacer del derecho a la libertad de expresión que a su vez exige una plena libertad intelectual. Tal libertad intelectual es posible en la medida en que existe tolerancia, de forma tal que exista la posibilidad de una libre discusión de las ideas políticas, para desde allí postular el principio mayoritario. Este principio democrático de la mayoría solo es legítimo en la medida en que existe la posibilidad de la libre discusión de las ideas. Por eso si hay un derecho adjunto a la democracia, este es, el de la libertad de expresión. En una democracia se presume que cada parte está instalada a tolerar las opiniones de los otros y a dejarse influenciar por las mismas, para lograr coincidencias. De manera tal que la discusión es el fundamento de la existencia misma de la democracia, entendiendo la misma no solo como simple intercambio de ideas contradictorias, sino como mecanismo de búsqueda de reales consensos.

No basta hablar de un Estado de Derecho “formal”, sino que decante en un Estado de Derecho “material”, fundado en los derechos humanos como derechos públicos subjetivos, que requieren ser salvaguardados a través del Estado de Derecho formal.

## **2.5 LA IGUALDAD Y DEMOCRACIA**

El principio de igualdad en democracia, pone de manifiesto, la búsqueda de un trato idéntico a todos los sujetos, y excluir las diferencias arbitrarias o irrazonables. A esto se le denomina en democracia, igualdad ante la ley. Ahora bien, junto a la idea de la igualdad habrá que señalar la necesidad de la igualdad de oportunidades. Ésta se constituye en condición inevitable para la existencia de la democracia, pues es la mejor garantía y medio para la salvaguarda de la libertad. “La libertad, pues, y a la larga, no podrá



subsistir sin igualdad. La igualdad es una condición necesaria de la democracia y la democracia, por su parte de la libertad” (Ross, 1989)

La libertad es el principio rector de la democracia, y a la par, no podrá subsistir sin la igualdad; la igualdad entendiéndose como paridad en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, etc., respecto de las entidades de gobierno, y entre las personas.

## **2.6 TIPOS DE DEMOCRACIA**

Las democracias difieren, teniéndose varias formas de democracia que difieren entre sí en la manera de ejercer el gobierno democrático, o en los lineamientos y tendencias ideológicas que se pretenden a aplicar, en las políticas públicas, como tipos de democracia se tienen las siguientes:

### **2.6.1 DEMOCRACIA DIRECTA**

Es una forma de democracia en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo en una asamblea. Dependiendo de las atribuciones de esta asamblea, los ciudadanos podrán aprobar o derogar leyes, así como elegir a los funcionarios públicos.

La democracia directa contrasta con la democracia representativa, pues en esta última, el poder lo ejerce un pequeño grupo de representantes, generalmente elegidos por el pueblo.

Una ventaja de la democracia directa es que los ciudadanos intervienen en el debate y en las decisiones que afectarán sus vidas. Sin embargo, en las sociedades modernas, complejas y muy numerosas, es prácticamente imposible de implementar. En la actualidad, sería imposible reunir a todos los ciudadanos de los Estados democráticos en un lugar físico, que esas



personas se conocieran personalmente y que pudieran tomar en conjunto las decisiones acerca de las cuestiones públicas.

### **2.6.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Se da cuando la población participa a través de sus representantes, en las discusiones para la formación y creación de las normas jurídicas, se caracteriza por un menor activismo de los ciudadanos el cual se reduce a elegir, al representante popular, el día de las votaciones.

Los promotores de la democracia representativa se enfocan en el perfeccionamiento de los sistemas electorales, organismos autónomos, elecciones libre, equidad en la elección representativa en los órganos del estado y otros.

### **2.6.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Podemos definir a la democracia participativa, como la nueva forma de democracia, marcada por la participación libre y activa de la ciudadanía, en la formulación, ejecución y control, de la gestión pública como mecanismo necesario para elaborar el protagonismo necesario que garantiza el completo desarrollo individual y colectivo, se caracteriza por un mayor activismo ciudadano, esto es no solo elegir al representante, sino buscar estar presente en la toma de decisiones, ser parte activa de las tareas del estado, lo que implica estar más informado, y estar atento a las decisiones de los gobernantes.

La democracia es un tipo de gobierno de los Estados, en la cual los ciudadanos participan activamente, en la toma de decisiones, este es considerado un sistema de compromiso, que brinda oportunidades, para



los gobernantes y gobernados, quienes pueden convivir en un sociedad libre, que escucha opiniones y satisface necesidades en un entorno equitativo, esto es lo que hace especial a la democracia.



## CAPÍTULO III

### 3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*“La calidad de las relaciones entre representantes y representados, constituye uno de los temas de mayor intereses en el ámbito de las ciencias políticas, sobre todo durante el último período y a propósito de la trayectoria del concepto de ciudadanía”. (Salazar, 2014).*

Este concepto nos hace tener una visión clara sobre lo que vayamos a desarrollar en función de la participación ciudadana, entender que dicha participación va más allá de la interrelación entre autoridad y ciudadano, sino dicha relación debe ser de calidad, sustentada y orientada con fines conjuntos que vayan más allá del beneficio individual o grupal.

La participación ciudadana integra a la población en general, en los procesos democráticos, la participación puede ser colectiva o individual en política. Para que las estructuras (estados, ciudades, barrios, etc) función correctamente, se debe levantar un análisis de las necesidades, de la población. La participación ciudadana promueve la democracia real, y no es un privilegio de unos pocos, es un derecho y un deber de todos los ciudadanos participar en la construcción de esta nueva democracia participativa.

El expresión participación ciudadana, viene a ser el conjunto de acciones o decisiones que promueven el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la



voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales, puede mencionarse que la realización de los derechos humanos, está en relación directa, a la calidad de la participación ciudadana.

En términos sencillos, según el tratadista Miguel González Marregot

*“la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma directa, o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas. Es decir, por medio de la participación ciudadana individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo”<sup>3</sup>.*

Se entiende como una nueva forma de gobierno, en la cual la ciudadanía, se inserta o interviene en los asuntos públicos, es decir estaría presentes en los tres estados fundamentales de la política pública, como son la elaboración de políticas públicas, la ejecución, y el control de las políticas públicas.

Respecto de la elaboración de las políticas públicas involucra la obligación de parte de las entidades gubernamentales en, definir los sujetos a consulta sean leyes, reglamentos, planes, programas o proyectos de inversión, ordenanzas urbanas o urbanísticas, etc.; y crear las condiciones, los mecanismos, los procedimientos y la duración de cada consulta. Por su parte, en la ejecución de las políticas públicas se debe tomar en cuenta la acción directa para la concreción de la formulación de políticas públicas. Y finalmente, el control social, implica la participación de los ciudadanos, de las comunidades y de los sectores sociales organizados en la supervisión,

---

<sup>3</sup> González Marregot, La participación ciudadana como alternativa de gobierno, 2005



control y seguimiento de las políticas públicas de impacto nacional, regional, local y comunitario; con especial énfasis en aquellos dirigidos al desarrollo humano.

### **3.1 LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación ciudadana como un proceso social, demanda el cumplimiento de una sucesión de condiciones para su ejercicio pleno. Como primera condición institucional es la existencia de un marco legal democrático que lo sustente, lo promueva y apoye el ejercicio de la participación ciudadana en forma directa en un ambiente de igualdad, de transparencia, de procedimientos sencillos y de respuestas oportunas. Una segunda condición es que la práctica se desarrolle dentro de unos principios éticos basados en valores morales como la honestidad, solidaridad, tolerancia. Una tercera condición requiere del desarrollo de programas educativos dirigidos a elevar las capacidades cívicas y participativas de los ciudadanos, de las comunidades y de los sectores sociales organizados, en un marco democrático, plural y libre. En cuarto lugar, el Estado y sus instituciones debe facilitar los recursos organizativos, técnicos y tecnológicos, informativos e informáticos y los espacios físicos para el cumplimiento eficaz de los procesos de participación ciudadana. Una quinta condición es la dotación en forma oportuna y suficiente por parte del Estado de los recursos presupuestarios para garantizar el funcionamiento de las distintas instancias de participación ciudadana. (González Marregot, 2005).

Para la concreción de los procesos de participación ciudadana, se necesita el apoyo y compromiso político, firme y solido de las instituciones gubernamentales en asociación con la sociedad civil organizada, de no existir una convicción política firme de los actores institucionales, la





participación ciudadana se tendrá como una declaración simple de principios intencionados, no ejecutables, y no realizables por falta de decisión política.

### **3.2 CULTURA POLÍTICA EN LA PARTICIPACION CIUDADANA**

La mayoría de los ciudadanos se inhiben de participar en la toma de decisiones de políticas públicas, formalizándose un desinterés, de las decisiones políticas dentro de su territorio, a ello que cada grupo social, sea por su etnia, por su condición laboral, o por estatus, lidie independientemente por sus propios intereses, y no por intereses comunes a la sociedad en conjunto. La gravedad de la ausencia de los ciudadanos en la política pública, se conjuga con la idea, de que la participación política, en la toma de decisiones esta desprestigiada, a esto responde la ausencia de participación ciudadana.

Ante esta problemática suscitada, la cultura, de las ideas, de la dinámica, de la acción colectiva se torna fundamental al entendimiento de la participación ciudadana, por cuanto es la sociedad debidamente organizada, la que posee el potencial suficiente para accionar por sí misma.

El debate público de las disposiciones políticas y relaciones culturales dentro de la compleja sociedad, en particular en las formas societales con condiciones de inherente de diversidad, de identidad, y con una pluralidad de pueblos y formas culturales, plantea una manifestación dinámica de tensión, conflicto y disputa por los sentidos políticos, finalmente da sentido a las identificaciones y los imaginarios colectivos compartidos conociendo esto como cultura política.

De ahí que se manifieste que la cultura política “Es el conjunto de creencias y valores compartidos, referentes a la vida en sociedad y al rol de las



actividades políticas en la conservación y la orientación de la cohesión social.” (Lagroye, 2008), se entiende que aunque exista diversidad de criterios, primara el sentido común de cohesión social, al de divisionismo colectivo.

De los movimientos culturales pueden emerger nuevas cualidades del proceso hegemónico en el espacio nacional o territorial. En consecuencia, es inevitable ubicar y precisar la dinámica de construcción y reconstrucción hegemónica, así como el rol que juegan los actores sociales en la dinámica de esos procesos de disputas y, por tanto, de lucha hegemónica en y por ese espacio social nacional.

Sobre esta dimensión nacional, la hegemonía de un grupo social equivale a la cultura que ese grupo logró generalizar para otros segmentos sociales. En este sentido, la hegemonía es idéntica a la cultura pero es algo más que la cultura porque además incluye necesariamente una distribución específica de poder, jerarquía e influencia, logra imponer su visión del mundo, una filosofía, una moral, costumbres, un sentido que favorece el reconocimiento de su dominación por las clases dominadas.

### **3.3 LA PARTICIPACIÓN COMO ESTRATEGIA POLÍTICA**

Es posible distinguir de manera muy evidente, una concepción general de la participación que la presenta como una estrategia política, capaz de recomponer la relación de confianza entre gobernantes y ciudadanos:

La participación puede ayudar a recomponer la credibilidad de la gente en los políticos, esta estrategia política está destinada básicamente al logro de objetivos: como puede ser ponderar una mayor legitimidad a la actividad política y a la acción de gobierno. La participación ciudadana es la



respuesta más lógica en un tiempo en que las instituciones democráticas padecen una crisis de representatividad y legitimidad.

En la participación ciudadana, las demandas ciudadanas, se traducen en respuestas, en canales de control, cuya forma de hacer política, reduce la brecha que hoy separa al estado de la sociedad.

Las expectativas puestas en el ejercicio de la participación están estrechamente relacionadas, con la cultura política, y con el panorama político en el que surgieron.

La idea de la participación como estrategia política coincide con la interpretación de la participación como una herramienta útil, capaz de otorgar legitimidad a la política y devolverle la credibilidad perdida.

### **3.4. PARTICIPAR PARA DECIDIR**

Participación significa mayor transparencia en la toma de decisiones, mayor control y una mayor adecuación de las decisiones del gobierno con respecto a lo que opina la población.

La transparencia, el control, la necesidad de participación de los ciudadanos en la política, y la necesidad de fiscalización de la población aproxima, a los ciudadanos a los funcionarios públicos, y hacen que los gobiernos locales sean más operativos, por cuanto participan directamente los actores sociales, en busca de soluciones a demandas colectivas, es decir decide la ciudadanía.

La participación a través del control puede hacer posible restablecer los lazos de confianza entre la ciudadanía y el Estado; para los participantes puede transformarse en un arma importante de presión y cambio.



Participar es decidir y controlar que se cumpla con lo acordado, pero decidir no siempre es ejecutar, puede haber colaboración con el Estado, pero es él quien debe hacerlo y en este caso el control es fundamental.

### **3.5. PARTICIPAR PARA DELIBERAR**

La participación tiene sentido en tanto y en cuanto permite, genera e incentiva la deliberación y la discusión política.

La razón de ser de la participación no es tanto lograr impactos directos en las decisiones que toman los poderes públicos, sino contribuir a la formación de preferencias e intereses y sobre todo generar un estado de debate y discusión sobre los principales problemas.

La participación es vista más bien como el proceso que permite generar opiniones y debate, incidir en la definición de las preferencias de los distintos actores políticos y civiles más que en los resultados del proceso específico de la toma de decisiones.

### **3.6. SOCIEDAD POLÍTICA Y SOCIEDAD CIVIL**

La confrontación entre la sociedad civil y la sociedad política es un rasgo sobresaliente. Por sociedad civil se entiende a aquella arena de la política donde grupos relativamente autónomos y organizados tratan de articular valores, crear asociaciones y solidaridades al tiempo, que promueven sus intereses. La misma incluye desde movimientos sociales, asociaciones vecinales, religiosas, de intelectuales como sindicatos, asociaciones profesionales o empresariales. La sociedad política, en cambio, se distingue por la competencia de los actores políticos por el legítimo derecho a ejercer control sobre el poder público y el aparato del Estado. En



ocasiones, la una es negada a favor de la otra y la una puede interferir el normal desarrollo de la otra.

Las transiciones democráticas que confronta a la sociedad civil con el estado/sociedad política son típicas de aquellas sociedades que aún no han completado su proceso de consolidación democrática (Linz & Stepan 1996).

Distinguir las diferencias entre ambas esferas da por resultado necesario una relación de confrontación. Uno de los peligros de esta separación exagerada, pone de manifiesto la excesiva discusión política como uno de los principales males del sistema, y algunos representantes visualizan la participación ciudadana como un *“lobby más, aunque de la mayoría, pero equiparable al corporativo”* que deberían evitar o limitar.

La confianza política o institucional suele ser un indicador básico de las impresiones generales de los ciudadanos hacia los principales actores e instituciones. Los altos niveles de desconfianza presentes en la sociedad civil, en particular, suponen una evaluación negativa de los atributos que hacen a cada institución política digna, creíble, competente, transparente y eficiente, la desconfianza puede estimular un tipo de participación más defensiva o reivindicativa de carácter confrontativo.

La desconfianza no es solamente la ausencia de confianza entre ciudadanos y responsables políticos sino que expresa la expectativa de un comportamiento irregular, no cooperativo por parte de uno de los actores.

### **3.7. MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Según la ley de participación ciudadana, en su art 1. Del Objeto *“La presente Ley tiene por objeto 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 demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social”.<sup>4</sup>*

Los mecanismos de participación ciudadana, hacen referencia a las formas de participación democrática en el ejercicio de los derechos; estos mecanismos permiten la participación ciudadana en la administración pública. La participación tiende a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones, a responder la demanda social, lo cual tiene en común escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas.

La participación ciudadana está concebida, como una democracia verdaderamente representativa y más participativa; se considera como mecanismos de la participación ciudadana, los mecanismos electorales convencionales; es decir, el voto para elegir representantes, la convocatoria a plebiscito o referéndum, el derecho de los ciudadanos a presentar individual o colectivamente sus quejas, opiniones o sugerencias a las instituciones públicas, entre otros que se verá a continuación.

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010



### 3.7.1. EL VOTO

El voto es considerado como la manifestación de la voluntad de la persona consultada, para aprobar o rechazar una medida, o en periodo de elecciones, para elegir a una persona o partido. Un voto es considerado como una voluntad, por lo tanto, en una democracia siempre la soberanía de un estado estará adscrita a la voluntad del votante.

### 3.7.2. EL VOLUNTARIADO

Según el art. 37 Del Voluntariado *“El Estado reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, como una actividad de servicio social y participación libre de la ciudadanía y las organizaciones sociales en diversos temas de interés público, con independencia y autonomía del Estado. La ciudadanía y las organizaciones sociales también podrán establecer acuerdos con las autoridades de los diversos niveles de gobierno para participar de manera voluntaria y solidaria en la ejecución de programas, proyectos y obra pública, en el marco de los planes institucionales”*<sup>5</sup>.

Esta consulta es la que realiza la función legislativa respecto de las materias de su competencia, la consulta pre legislativa no es de carácter vinculante.

### 3.7.3. DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL LOCAL

Es menester aterrizar la participación ciudadana en el nivel de estudio que estamos realizando, por eso vamos a citar las diferentes formas de participación en territorio según la ley de participación ciudadana.

---

<sup>5</sup> Ley de Participación Ciudadana, 2010, pg. 13



**3.7.3.1. LAS ASAMBLEAS LOCALES.-** según el art. 56 *“En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público”*<sup>6</sup>.

**3.7.3.2. LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.-** de los presupuestos participativos según el art. 67 de la ley *“Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”*<sup>7</sup>.

Tomando la tesis de Miguel Lazo en su estudio sobre los presupuestos participativos en las parroquias rurales del cantón Cuenca, él identifica que esta acepción se considera como un mecanismo para la democracia, en función de la distribución equitativa del poder de decisión dado a la ciudadanía para priorizar las inversiones públicas. Generando así una relación entre la población y los Gads, pues de ahí se generan visiones compartidas y avanzan a una democracia participativa, a través de procesos de deliberación, planificación, decisión, cogestión, coejecución, y control de dicho presupuesto y de las políticas públicas, enmarcando plenamente lo que concibe la participación ciudadana. (Zurita, 2013)

Ana Cecilia Salazar en su artículo “Los que no asisten, también existen” identifica a la participación ciudadana a través de los presupuestos participativos como uno de los mecanismos que generan relación entre actores, llámense estas autoridades y ciudadanía,, entendiendo que dichos

---

<sup>6</sup> Ley de Participación Ciudadana, 2010, pg. 16

<sup>7</sup> Ibídem





presupuestos participativos son una forma de negociación para la priorización de proyectos de orden social, a más, ella identifica varios involucrados dentro de estos mecanismos de participación en donde se ven como inter actores; entre estos están los funcionarios técnicos de la institucionalidad, quienes hacen el rol de asesores, asistentes e interconectores entre los niveles de gobierno y la ciudadanía. También identifica que en este mecanismo de participación puede haber cierta manipulación para cumplir objetivos políticos, sin embargo las percepciones y miradas variarán siempre desde el lugar de estudio, pero deber quedar citadas estas variables que reflejan dicho resultados, tal como es en este caso. De manera tal, hay que generar destrezas para identificar la verdadera participación y no dejarse llevar solo por conceptos y lo que enmarca la ley, sino, en generar las condiciones a que sea la ciudadanía quien se apropie de estos mecanismos y en el resultado se muestren plasmados los intereses colectivos en beneficio de la ciudad. (Salazar, 2014, págs. 117-119)

### **3.7.4. LA PARTICIPACIÓN EN DIVERSOS ESPACIOS**

**3.7.4.1. DEL CABILDO POPULAR.-** Según el art. 76 “El cabildo popular es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal<sup>8</sup>”.

**3.7.4.2. DE LA SILLA VACÍA.-** el art. 77 de la silla vacía en las sesiones de los diferentes niveles de gobierno “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a

---

<sup>8</sup> Ibídem



tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones<sup>9</sup>.

**3.7.4.3. DE LAS VEEDURÍAS, LOS OBSERVATORIOS Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.-** Expondremos en el orden correspondiente: el art. 78 de las Veedurías *“Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se registrarán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías<sup>10</sup>”*. El art. 79 de los Observatorios *“Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas<sup>11</sup>”*. Y el art. 80 de los Consejos Consultivos *“Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva<sup>12</sup>”*.

Todos estos momentos de la participación ciudadana que están estipulados en la ley, cuentan con diferentes procedimientos para la aplicación de la misma, sin embargo todos aquellos permiten que se cumplan los mandatos normativos y constitucionales, siendo pasos claves para alcanzar un buen

---

<sup>9</sup> Ibídem

<sup>10</sup> Ibídem

<sup>11</sup> Ibídem

<sup>12</sup> Ibídem



modelo de desarrollo, ratificando nuevamente la inclusión y la democratización de los espacios entre lo público y lo ciudadano.



## **CAPÍTULO IV**

### **4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El fin del Estado es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, y en armonía entre los diferentes actores sociales. El Estado debe proveer estos bienes públicos en condiciones de equidad, seguridad y justicia.

El sistema democrático se consagra en materializar estos fines de tal manera que todos y cada uno de los integrantes del cuerpo político estén en condiciones de lograr la realización personal, la prosperidad colectiva y la paz social con garantía de participación que le permitan expresarse libre y espontáneamente.

Estos fines cumple el Estado a través del funcionamiento de sus instituciones, las cuales a su vez se integran con normas, recursos, procesos y sobre todo seres humanos. Las instituciones son importantes para la consecución de los fines sociales. A ello que las instituciones no solamente reducen la incertidumbre en las transacciones económicas políticas y sociales, sino que también tienen como propósito potenciar los esfuerzos y capacidades de la sociedad civil y política para conducirla al progreso colectivo y bienestar social, mediante el ejercicio de la gobernabilidad democrática ejercida en acuerdos, compromisos, recursos y acciones colectivas.

Así el gobierno, procura lograr la mayor cuota de legitimidad para su accionar, y la fuente de la cual obtendrá dicha cuota se deberá en gran medida a la Administración Pública que pasará a ser el rostro visible del Estado, ejecutor de la decisión del poder político. El concepto de Administración Pública que nos presenta Julio Cesar De la Vega aclara



más la noción: “Administración pública: con esta denominación se alude, en sentido amplio, al conjunto de actividades organizadas para realizar las tareas y cumplimentar los fines que se consideren de interés público o común en un Estado, provincia, municipio o en cualquier otro ordenamiento colectivo que trascienda los límites privados.

Existe consenso entre los tratadistas de Derecho Administrativo que en el aspecto funcional de la administración pública se distinguen cuatro características diferentes: a ) Administración y Gobierno son equivalentes si los relacionamos con la acción general de conducir y ejecutar los negocios públicos; b ) es una acción diferente y subordinada a la de gobierno, que atiende a las necesidades públicas en forma continua; c ) la administración tiene una finalidad inmediata que consiste en la ejecución de las disposiciones de la autoridad pública, que la ubica en una posición fundamental opuesta a la Constitución, cuya característica es eminentemente teleológica; d ) es una de las actividades funcionales del Estado, con la que se procura la atención de las necesidades colectivas, por medio de actos concretos que se ajustan a un ordenamiento jurídico determinado.” (De la Vega, 1989).

La administración pública, es el conjunto de órganos encargados de desarrollar la actividad que tiene por finalidad, satisfacer las distintas necesidades públicas. El gobierno es una institución política, con facultades administrativas, que se sobrepone a la administración pública. Esta última representa un conjunto de funciones y estructuras de carácter continuo e incesante, que, sin embargo, se subordina al gobierno por tener éste un carácter político, es decir, que es la expresión del poder en el Estado.

El gobierno se diferencia de la administración. El primero es esencialmente político y electivo. La segunda es profesional, técnica y de carrera. Como la administración pública es el brazo ejecutor de las políticas diseñadas por



el gobierno, el canalizador de las demandas sociales y el proveedor de los servicios públicos es de vital interés para los partidos políticos, independientemente de su signo o ideología el contar con una administración idónea, pues en ello le va muchas veces el éxito o fracaso de una gestión.

Las políticas correctas, pero mal implementadas llevan al fracaso. La mala gestión o implementación de políticas públicas conlleva la pérdida de elecciones, por consiguiente del gobierno, “consolidación de la democracia hace que, hoy la política se evalúe como gestión, y esta última como satisfacción de la ciudadanía” (Kreiger, 2003).

La mala gestión de políticas públicas llevadas a territorio, carece de control, es menos eficaz en atender las demandas sociales, dando como resultado un gobierno carente ideas, programas, proyectos y propuestas, a decir de Peralta “el Estado soberano ha ido perdiendo su rol único como la unidad fundamental de la organización del sistema mundial. A medida que la globalización avanza, el gobierno estatal pierde algunas medidas de control y es menos capaz de encontrar soluciones a los problemas que tienen sus ciudadanos. Frustrados por esta inhabilidad de sus gobiernos para ayudarlos, la gente puede darle la espalda al Estado soberano y abrazar grupos menores pero más efectivos.

Por lo tanto, la presión de la fragmentación está a menudo relacionada con la decreciente habilidad del Estado, para responder a las demandas de sus ciudadanos.” (Peralta, 2000), se considera, por lo tanto, que la cohesión social se fragmenta, por la calidad de políticas públicas, y los ciudadanos buscan la solución a sus demandas, y están muchas veces se encuentran en los pequeños grupos políticos, los cuales, aprovechando de la inacción del Estado, pueden interrumpir en la política y ser la opción, en la implementación de políticas públicas efectivas. Esto permite establecer



que, al existir una descoordinada, escasa, o ninguna, aplicación de políticas públicas, genera una crisis de legitimidad, en el que se encuentra en dificultad la permanencia de la clase política que gobierna, “esta situación no es ignorada y eso es lo que hace que la crisis sea más aguda en sus efectos de deslegitimación generalizada, por un lado, y una aceptación de “lo dado “sin ningún tipo de cambio, por el otro. Esto genera una percepción generalizada de conflictividad, de inestabilidad y de cuestionamiento permanente.” (Ivancich, 2003)

El gobierno carente de sentido de respuesta, no sufre una crisis de legalidad, por cuanto, no se trata de existir algún vicio legal que le haya permitido, acceder del gobierno, sino todo lo contrario sufre de legitimidad, que es la acumulación de crisis previas lo que le deteriora, su accionar; en suma la capacidad de las instituciones que conduce el Estado para adoptar decisiones públicas son débiles, ineficientes y poco consecuentes con las demandas sociales, afectando de plano, ya gobernabilidad de una democracia.

Solamente contando con las herramientas que encaminan la efectividad en los resultados de su actuación, y tal cual se lo demanda una sociedad activa y movilizadora, puede, por lo tanto, el Estado cumplir las exigencias de unidad, organización y crecimiento del todo social.

#### **4.1 LAS POLITICAS PÚBLICAS**

Los gobiernos son más que conjuntos de organizaciones, ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etc. que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos



impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos (Tamayo Saez, 1997).

Las políticas públicas, se conciben como un acumulado de objetivos, medidas, gestiones y acciones, que ejecuta un gobierno para solucionar los problemas, que se producen en un lapso de tiempo. Se entienden como un proceso que inicia, cuando un gobierno revela la existencia de un problema que, merece su atención, y termina con la tasación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas, sea para eliminar, atenuar o corregir ese problema.

Las acciones promovidas por el gobierno y establecidas a través de la Asamblea Nacional, para intervenir sobre los problemas se los conocen como política pública.

Las políticas públicas, forman parte del sistema político, y están vinculadas a la eficiencia y rendimiento, así como a su legitimación y aceptación social, de manera que los resultados, que se desprenden de aquellas políticas públicas, constituyen un barómetro, del sistema político y del gobierno. Por ello la aplicación de determinadas políticas públicas, pueden provocar tensiones sociales, crisis, lo que generara un fenómeno de ingobernabilidad. Las políticas públicas son los elementos de gobierno, que causa mayor impacto en la ciudadanía, de ahí que las políticas públicas provoquen, o no, grados diversos de aceptación o rechazo del sistema político y del gobierno que las aplican, entre quienes se ven afectados, o quienes se ven beneficiados por ellas.

La conducción de gobierno incide directamente, en la gobernabilidad en la medida, que provoca rechazo o aceptación de los efectos de tales acciones. En este contexto es evidente que las políticas públicas pueden concebirse, en el marco de sus efectos, como prolongaciones del régimen





político que alcanza a la sociedad en la medida en que produce en ella determinadas repercusiones, "...producidas por el sistema político y, por el gobierno, las políticas públicas han de ser consideradas como resultado de la acción de los elementos que actúan en el ámbito del Estado y como parte del propio sistema político." (Mae & Palumbo, 1984)

Tenemos por lo tanto que, las políticas públicas suponen la utilización de determinados recursos, a fin de enfrentar los problemas de los distintos niveles de gobierno, es decir están orientadas a atender las demandas de la población y a ejercer su influencia sobre ella.

#### **4.2. CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Las políticas públicas se caracterizan por actividades de gobierno que producen, resultados concretos en ámbitos específicos y discernibles.

El ejercicio de la administración pública requiere un mínimo de consensos y que no pueden ignorar el contexto prevaleciente y las constantes demandas sociales, de tal forma que si la administración pública y el diseño y aplicación de políticas públicas, en rigor forman parte del sistema político y son elementos que inciden en la gobernabilidad, es preciso salvaguardar la estabilidad social, lo mismo que la estabilidad económica.

Las políticas públicas remiten al hecho de que lo mismo puede implicar una estrategia comprensiva y continua, que una serie de actos discontinuos, incluso aislados, cuyo objeto no implica un enfoque duradero. Al aceptar esta perspectiva, se acepta la implementación de políticas públicas, lo que supone la definición de una agenda, caracterizada por la participación de distintos actores que manifiestan distintos intereses, así como determinantes de carácter institucional, y así mismo fenómenos que repercuten en la instrumentación de políticas públicas, como los de orden económico, resulta necesario, entonces que en el diseño, negociación, e



implementación, considerar el contexto o entorno en que pretende aplicarse. En consecuencia, la administración pública es la expresión en última instancia política de la acción de un gobierno.

#### **4.3 LOS PROBLEMAS PÚBLICOS**

La determinación de los problemas sean sociales, económicos, políticos, culturales entre otros, es la primera fase de las políticas públicas, los funcionarios públicos, concentran su atención, en buscar y valorar las alternativas de solución al problema planteado, en ello comúnmente se cometen errores, al esquivarse la importancia de definir el problema, “en otras palabras, se pensaba que el problema existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad. La dificultad se circunscribía, a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para separar el problema de otros y cuantificarlo con exactitud, de tal forma que se pudiera calcular su magnitud.” (Tamayo Saez, 1997), la realidad es todo lo contrario, los problemas son contruidos, definidos subjetivamente; los actores políticos distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus definiciones sus propios intereses y valores.

Los gestores públicos o la administración pública, al evaluar un problema deben enfocar su atención, en definirlo no subjetivamente, sino procesar un conjunto de opiniones que permitirá fortalecer su criterio, cual llevara consigo implícita la respuesta y solución al problema planteado. De hecho, una medida provechosa para mejorar la calidad de la definición es preguntarse cómo entienden el problema otros actores de la sociedad.

En el campo de sector publico la evaluación ha llegado a identificarse prácticamente con cualquier esfuerzo de racionalidad y reflexión sistemática, confundiéndose, a menudo, con otras técnicas gerenciales



consideradas afines, pero de naturaleza bien distinta como el seguimiento, el control y la auditoría. (Ruiz Martínez, 2010)

La inicial labor del analista de políticas para Bañón & Carrillo es, “por tanto, identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas –consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones– y posteriormente con técnicas instrumentales –fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema.” (Bañón & Carrillo, 1997), el punto de partida será siempre la definición de la problemática, y para entender la dialéctica que gira en torno a él, es indispensable de la participación de los actores que tienen interés en la solución del problema.

En resumen, la definición del problema, es el punto de partida que marca el posterior desarrollo de las políticas públicas, a esta se añade la identificación del problema, que articulare objetivos y medias.

#### **4.4. DETECCIÓN DE LOS PROBLEMAS**

La función pública, a través de sus directivos, pierden tiempo al no detectar con anterioridad el problema, también es entendido, que no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad, o problemas, acaban generando la formación de una política pública, para solucionarlos. La detección juega un rol importante, que permite a la administración pública agendar sistemáticamente los problemas que preocupan a la sociedad.



Las administraciones públicas disponen de muchos mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas. La disposición personal para la detección anticipada de los problemas es una cuestión eminentemente de actitud y valores culturales y de estilo de liderazgo. (Tamayo Saez, 1997).

Los mecanismos orientan al reconocimiento y detección del problemas o problemas, que aún no lo son, y a la anticipación de amenazas, aun cuando sólo hay signos frágiles, mientras que otros no lo hacen.

Entre los mecanismos que se reconocen para la detección de un problema están: La función directiva, cuyo principal objetivo, es mantener a la institución pública en contacto permanente con la sociedad y sus problemas. El directivo público analiza los cambios del exterior para prever cómo deberá afrontarlos: La participación en redes de gestión, la complejidad de los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación simultánea de diversos actores públicos y privados en el proceso de la política. La pertenencia a una red ofrece muchas oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar el impacto de las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos: El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas, los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público, las unidades que recogen reclamaciones y sugerencias o las figuras como el defensor del usuario son instrumentos diseñados para recoger información y detectar problemas; El análisis de los usuarios, en general, los usuarios son la principal fuente de información para las administraciones públicas. El estudio de su estructura y composición, el análisis de su comportamiento, la valoración de sus expectativas y demandas son instrumentos que ayudan a descubrir problemas nuevos o cambios de tendencia en los problemas conocidos; y por último se tiene: La evaluación de las políticas y de los programas en



funcionamiento, la utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos.

La detección es una tarea de búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras. (Tamayo Saez, 1997)

#### **4.5. LA AGENDA**

La agenda, se entiende como los aspectos en los que un gobierno dará especial atención y dedicara buena parte de sus esfuerzos a la solución de problemas surgidos en la sociedad. La agenda viene a ser como lo señala el Centro Antonio Montesinos "un proceso complejo en el que intervienen un conjunto de actores que interactúan coyunturalmente en torno de la problematización de un asunto en aras de ser un asunto atendible" (Azocar, 2014).

El número de problemas que inquietan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de la administración pública. No todos los problemas detectados en la sociedad, tienen la misma preferencia para la administración pública, sólo algunos tienen la capacidad suficiente para convertirse en problemas públicos.

Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, la administración pública extrae algunos problemas, y confecciona la agenda institucional o agenda política, la cual está compuesta por problemas sobre los que la autoridad pública tiene competencias, puede y quiere decidir, esto es, objeto de una activa y seria consideración por parte de la autoridad pública.



La importancia de las prioridades de la administración pública de un gobierno, no solo se establecen a partir de la visión de los funcionarios públicos, sino también de la participación activa de los actores afectados, por esas políticas. Los actores que intervienen en proceso de formación de la agenda son varios, en ocasiones su peso será decisivo, y en otras ocasiones su poder será más relativizado. Los actores, pueden ser los denominados grupos de identificación o grupos de atención, según que su relación con el problema y su capacidad de movilización frente al mismo sea más o menos activa, respectivamente. Existen también los actores públicos.

#### **4.6. PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR**

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 representa una postura política y una guía de gobierno proyectada para cuatro años de ejecución, según el modelo de País que se espera tener. Este plan representa un mapa con los diferentes caminos para la acción del mismo.

El plan es un conjunto de objetivos que indican la voluntad de transformación del país; siendo estos:

1. Consolidar el estado democrático y la construcción del poder popular.
2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.



6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en estricto respeto de los derechos humanos.
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global.
8. Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
10. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
11. Asegurar la soberanía y la eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Dicho plan tiene un sistema de monitoreo y evaluación que indicara los impactos de la gestión pública y de igual manera indicara en su momento oportuno las alertas para tomar las diferentes decisiones.

Este plan es la hoja de ruta para la actuación pública, para la construcción de los derechos, para definir y aterrizar las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía. (Secretaría de Planificación y Desarrollo, 2013)

#### **4.7. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una vez reconocida la problemática y añadida en la agenda pública, se genera una controversia. La formulación del problema será objeto de la política pública y constituirá una parte importante del proceso de elaboración y formulación de una política pública. La adecuada identificación, definición conceptual, y operacional, dependerá de los resultados. El paso de una situación que es distinguida socialmente como problemática a la definición de un problema objeto de una política pública no es un transcurso sencillo. Cualquier situación problemática a ser



resuelta mediante políticas públicas es finalmente una construcción social, debido a que siempre dependerá de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores tanto privados como públicos. La construcción social de un problema está vinculada a estructuras sociales, políticas, económicas y culturales existentes en un momento dado. La adecuada identificación y delimitación de la situación problemática es fundamental para la formulación del problema. El establecer para quién constituye un problema, a quiénes afecta, cuántos son, cómo los afecta, etc., remite a los actores involucrados y sus capacidades de demandar soluciones. Los actores involucrados maximizan lo que constituye tanto el problema como su solución.

La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de las posibles alternativas para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La formulación es una labor de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito necesario que esté concedida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

El proceso de políticas públicas puede explicar parcialmente como el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero no porque se eligen estos objetivos.

#### **4.8. LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso





se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

#### **4.9. LA FASE DE EVALUACIÓN**

Los procesos sociales sobre los cuales, las políticas, los programas, planes, y proyectos, pretenden influir son conocidos parcialmente, la información y los datos que se obtienen, sobre lo que se basa la elección de los problemas y la elección de las alternativas es imperfecta, “Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado” (Hogwood & Gunn, 1989). Los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer la administración pública no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación de políticas y, por último, las políticas producen, a menudo, impactos imprevistos.

Existen complejas razones técnica, organizativas y de gestión que hacen indispensable la evolución de las políticas, la evolución es considerada la última fase del proceso de la política pública, este análisis de resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más ajustada al nuevo estado del problema. La evaluación de políticas no es un escueto instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer



orden. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas.

## CAPÍTULO V

### 5. CONTEXTO DE LOS GADS

#### 5.1. CANTÓN CUENCA

*“El cantón Cuenca pertenece a la provincia del Azuay y se ubica en la Región Centro Sur de la República del Ecuador. Políticamente, el territorio está formado por 15 parroquias urbanas y 21 rurales dentro de un área de 375.443,11 hectáreas. El cantón se caracteriza por su diversidad cultural, su aporte a las artes y ciencias, por su artesanía, por su majestuosa arquitectura y sus recursos naturales. Su población mayor al medio millón de habitantes, vive un proceso acelerado de grandes transformaciones a nivel mundial y regional, en los ámbitos social, económico, político, tecnológico y ambiental”<sup>13</sup>.*

#### Mapa N°. 1.1.1, División política del Cantón Cuenca



**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.

<sup>13</sup> PDyOT del Cantón Cuenca, Ilustre Municipalidad de Cuenca 2011



*“El cantón Cuenca, debido a su ubicación estratégica, enmarcada en la cordillera occidental con elevaciones que llegan a alturas de 4400 m.s.n.m. y luego un descenso hacia el occidente, llegando a una altura mínima aproximada de 20 m.s.n.m.; cuenta con un patrimonio natural único donde se generan una variedad de ecosistemas que van desde los extremos fríos, pasando por los subtropicales hasta llegar a ecosistemas de clima tropical y con ellos la coexistencia de especies animales y vegetales que se han ido adaptando a cada uno de estas expresiones de la naturaleza; generando una biodiversidad maravillosa y llena de encanto, envuelta en la magia del paisaje andino y subtropical.*

*· El Parque Nacional Cajas con sus 28.544 ha., ubicado al noreste de la ciudad de Cuenca; constituye patrimonio natural a nivel nacional e internacional; fue declarado como parque nacional el 5 de noviembre de 1996 y como Humedal RAMSAR6 en el 2002, donde coexisten 230 lagunas, bosque húmedos montanos, subandinos y muy húmedos andinos (Ministerio de Ambiente Del Ecuador). Se han identificado alrededor de 152 especies de aves, de las cuales, 10 son endémicas, 38 especies de mamíferos, lo que representa un 78 % de la masto fauna Andina, y 18 especies de anfibios y reptiles. (ETAPA, 2010)”<sup>14</sup>*

### **5.1.1. DEMOGRAFÍA**

El cantón Cuenca, según el Censo de Población y Vivienda realizado por el INEC en el año 2010, cuenta con una población de 505 585 habitantes, de los cuales el 65% residen en el área urbana y el 35% en el área rural. En el área urbana constituida por 7.299,69 Has, se asienta una población de 331.888 habitantes, resultando una densidad promedio de 45 hab/Ha.

---

<sup>14</sup> Diagnóstico del PDyOT Cuenca, Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011, pág. 211



En esta se aprecia el predominio de población femenina con el 52,28%, frente a una población masculina de 47,72%.

*“En el área urbana del cantón Cuenca, el rango de edad con mayor población es el grupo comprendido entre 20-24 años con el 10.34%, le sigue el grupo entre los 15-19 años con el 10.04%, a continuación el rango de edad de 25-29 años con el 9.50% de la población total que se encuentra en el área urbana, de esto se deduce que para el año 2010 existe una población joven”.*

En el área rural habitan un total de 173.607 Hab. Distribuidas de manera muy heterogénea según parroquias de las cuales la que presenta mayor densidad es Ricaurte con un aproximado de 14 hab/Ha, mientras que del otro extremo se encuentra Chaucha con una densidad de 0,04 hab/Ha. *“De las parroquias rurales del cantón Cuenca, la de mayor población según el censo del 2010 y por su proyección al año horizonte es la parroquia de El Valle con 41503 habitantes, le sigue a parroquia Ricaurte con 36574 habitantes, de igual manera con tendencia a recibir más población al año 2030”.*

*“A diferencia del área urbana en la zona rural del cantón Cuenca, el rango de edad más representativo es el de 10-14 años con el 11.63%, le sigue el grupo comprendido entre los 5-9 años con el 11.03%; y, a este el grupo de 15-19 años con el 10.85% de la población “.*

*“De acuerdo al censo de población del INEC del año 2010, la población ha crecido diferenciadamente en las parroquias rurales del cantón y en algunas también ha habido un decrecimiento. El mayor crecimiento dado ha sido para la parroquia San Joaquín con un incremento de su población en el período intercensal de 45.44, correspondiéndole una tasa de crecimiento del 4.16 % anual, le sigue la parroquia de Ricaurte con 38.23*



*intercensal, y una tasa de crecimiento anual del 3.60 % y a continuación la parroquia de Baños con 37.32 % de crecimiento con el 3.52 % anual.*

*En cuanto a las parroquias con decrecimiento es necesario mencionar en primer lugar a la de Chaucha debido a que es la que tiene el mayor crecimiento intercensal con -20.58 y anualmente llegó al -2.56 %”<sup>15</sup>.*

### **5.1.2. COMPONENTE SOCIAL**

Existen acciones sociales entre ellas las que generan una coexistencia entre las economías campesinas y las agro - exportadoras o empresariales capitalistas. De otra manera el territorio mantiene también las costumbres y tradiciones como un prescindible de identidad local, no solo como el hecho social sino como un eje cultural y de historia.

Este componente está dividido en varios ejes como son:

**5.1.2.1. EDUCACIÓN.-** Existe un nivel de desigualdad en lo que refiere a hombres y mujeres y de igual manera hay rangos altos de desigualdad entre el área urbana y rural.

**5.1.2.2. ANALFABETISMO.-** Cuenca mantiene uno de los índices más bajos de analfabetismo a nivel provincial y nacional, sin embargo esto afecta más a la población adulta y en número mayor a tres a mujeres sobre los hombres.

**5.1.2.3. ESCOLARIDAD.-** Si bien el índice de escolaridad del cantón Cuenca es elevado, existe también inequidad en el ingreso escolar, el área rural tiene menor porcentaje que el área urbana y a lo que refiere a género si bien hay desigualdad, pero cada vez es menor. Eficientemente existe mayor número de

---

<sup>15</sup> Diagnóstico del PDyOT Cuenca, Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011, pág. 168

estudiantes en carreras universitarias, siendo las más pobladas: Ciencias de la Educación y Conocimiento, Ingeniería Industrial y Medicina.

**5.1.2.4. SALUD.-** Este eje tiene cubierto el cantón Cuenca; en el ámbito público está el Seguro Social y la Dirección Provincial de Salud, esta dirección esta sectorizada en 4 espacios dando cobertura al área urbana y rural. (Ilustre Municipalidad de Cuenca , 2011, págs. 17-18)

### 5.1.3. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLITICA

Dentro del Cantón Cuenca se han identificado 21 parroquias rurales y el área urbana cantonal; cada una de las mencionadas parroquias se dividen en comunidades, así como la Ciudad de Cuenca se halla dividida en 15 parroquias urbanas y la recientemente llamada Chaullabamba.

**Cuadro N° 1.1.2**

**Número de Comunidades por parroquia según superficie**

Parroquia	Número de Comunidades	Superficie (ha)
Área Urbana del Cantón Cuenca	15	7.299,89
Baños	12	22.037,01
Chauscha	22	43.006,68
Checa	9	18.275,98
Chigüintad	8	9.358,39
Cumbe	22	6.830,80
El Valle	30	4.404,43
Ilacay	14	1.711,04
Molleuro	65	132.349,02
Nutti	19	2.852,53
Octavio Corallo	15	2.093,28
Paccha	22	2.389,19
Quingeo	28	11.842,84
Ricaurte	30	1.364,74
San Joaquín	24	21.007,61
Santa Ana	21	4.738,86
Sayausi	12	31.573,57
Tacay	16	1.643,75
Tinincay	38	4.683,98
Taqul	26	15.098,33
Turi	21	2.427,88
Victoria del Portete	17	19.543,74
<b>TOTAL</b>		<b>366.572,94</b>

**Fuente:** I. Municipalidad de Cuenca– PDOT 2011.



*Para las parroquias (21) del cantón Cuenca, el sistema vial, de acuerdo a la clasificación del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, es de segundo y tercer orden, las densidades poblacionales al 2010, varían en orden descendente desde 12,39 hab/ha en la parroquia Ricaurte, 6,01 hab/ha en Baños, y; 5,02 hab/ha en el Valle, hasta 0,03 hab/ha en las parroquias de Chaucha y Molleturo. El área urbana parroquial presenta un mayor grado de ocupación, en tanto que el área rural está en proceso de consolidación.<sup>16</sup>*

Para el centro urbano de Cuenca se tiene que el sistema vial es de primer orden, con una densidad poblacional al 2010 de 50 hab/ha. Con relación al grado de consolidación, presenta en el área urbana una baja densidad, equipamientos subutilizados, y; límite urbano en incremento.

#### **5.1.4. COMPONENTE ECONÓMICO**

La Provincia del Azuay con su aporte a la producción nacional del 7,11%, es la tercera provincia en importancia productiva en el país, luego de Pichincha y Guayas.

*“Históricamente, la ciudad de Cuenca es el centro administrativo y de intercambio de bienes y servicios en el ámbito de su microregión, y tanto su posición geográfica (aislamiento físico – geográfico) como la limitada capacidad productiva agrícola de buena parte del territorio cantonal han contribuido al desarrollo de los sectores secundarios (industria) y terciarios (servicios) en su estructura económica. En la actualidad la ciudad de Cuenca concentra alrededor del 97% de la actividad económica provincial y es asiento de un importante número de empresas en las ramas de*

---

<sup>16</sup> Diagnóstico del PDyOT Cuenca, Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011, págs. 259





*comercio, transporte, servicios, industria manufacturera, servicios personales y construcción.*

*La ciudad de Cuenca es el centro turístico de la región austral del Ecuador, en ella se concentra la mayor diversidad de artesanías de la región. Muy probablemente el trabajo artesanal es el legado orogénico del sur de los Andes en el Nudo del Azuay, lo que influenció en el amplio y diverso sustento de su desarrollo local”<sup>17</sup>.*

La dinámica económica del cantón Cuenca se concentra en la industria manufacturera, es la que más mano de obra emplea para producir, empleando a unas 25.207 personas, según el censo económico del 2010. La población económicamente activa del cantón es de 231.072 pobladores de los cuales el 55,60% son hombres y el 44,40% son mujeres. (Ilustre Municipalidad de Cuenca , 2011, pág. 96)

Al hacer una comparación de la tasa de actividad, entre el área rural y urbana se deduce que el área urbana es la de mayor tasa de actividad con el 63.27 de la población y el área rural el 57.87 del total de su población está desarrollando una actividad productiva<sup>18</sup>.

## **5.2. CANTÓN GUALACEO**

El cantón Gualaceo se crea mediante la Ley de División Territorial, en donde no se describen límites del mismo, por lo que se toma en consideración los linderos establecidos por la población.

Limitado de la siguiente manera, al Norte por los cantones Paute y Guachapala, al Sur por el cantón Sigüig y Chordeleg, al Este por el cantón El Pan y Chiguata y por el Oeste linderando con el cantón Cuenca.

---

<sup>17</sup> Diagnóstico del PDyOT Cuenca, Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011, págs. 216-217

<sup>18</sup> Diagnóstico del PDyOT Cuenca, Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011, pág. 167



### **5.2.1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA**

Los orígenes del cantón Gualaceo se entremezclan con diferentes leyendas y tradiciones donde se afirmaba que eran descendientes de Guanaco o Guanaca, quienes al morir sufren una metamorfosis transformándose su cuerpo al morir en maizales y su alma en el Rio Santa Bárbara, siendo este el rio principal del cantón.

Gualaceo ha sido denominado de varias formas, entra estas: Gualacio, Gualaxio, Gualaseo, Walaxeo, y finalmente Gualaceo como tal, aparece en los documentos de la independencia.

### **5.2.2. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DEL CANTÓN**

Gualaceo es un valle rodeado de zonas montañosas, conservando en muchos de los casos el chaparro natural, tiene varias fuentes hídricas, siendo las principales el rio Santa Bárbara y el rio san Francisco. (GAD de Gualaceo, 2012)

Tiene una superficie de 370 km<sup>2</sup>, en sus partas más bajas se encuentra sobre los 2100 m.s.n.m., mientras que en sus paramos con mayor altitud consigue una elevación cercana a los 4000 m.s.n.m.



*“En el año 2010 la población del cantón Gualaceo, conforme al Censo del INEC del año 2010 es de 42700 habitantes, de los cuales 13981 pertenecen al área urbana, es decir a la cabecera cantonal y 30372 en el área rural. Existen 19481 hombres 23228 mujeres”<sup>19</sup>*

1. Cabecera Cantonal Centro Urbano
2. Cabecera Cantonal Periferia
3. Parroquia Daniel Córdova
4. Parroquia Jadán

AUTOR: DANIEL PEÑARANDA



5. Parroquia Mariano Moreno
6. Parroquia Remigio Crespo
7. Parroquia San Juan
8. Parroquia Simón Bolívar
9. Parroquia Zhidmad
10. Parroquia Luis Cordero

Según rango de edad la población de Gualaceo se encuentra clasificada de la siguiente manera: lo que refiere a menores de 20 años representa un 46.37% que son 19806 personas, entre los 20 a 65 años el 44.32% que son 18927 personas, y personas mayores a los 65 años que representan el 9.31% que son 3926 personas. Es decir hay una alta concentración de población joven, manteniendo parcialmente la predominancia femenina sobre la masculina.

#### **5.2.3.1. POBLACIÓN URBANA Y RURAL**

La población en las unidades territoriales registrada para el año 2010 se describe de la siguiente manera; hay una mayor concentración poblacional en la cabecera cantonal urbana con 13981 habitantes, seguida de la cabecera cantonal periférica con 7462 habitantes, mientras que el menos número se registra en la parroquia Simón Bolívar con 1128 habitantes. (GAD de Gualaceo, 2012, págs. 101-102)

#### **5.2.4. COMPONENTE SOCIAL**

**5.2.4.1. EDUCACIÓN.-** En el cantón Gualaceo existe un estimado de 12291 estudiantes que cursan sus estudios en 75 establecimientos, de los cuales 63 corresponden al nivel de primaria y preprimaria, 10 al nivel media y 3 al nivel superior. Ubicándose en la cabecera cantonal urbana el mayor número de



estudiantes en todos los niveles, con un total de 7275 estudiantes, y el menor número de estudiantes se localiza en la parroquia Luis Cordero con 86 estudiantes solo en el nivel pre primaria y primaria. (GAD de Gualaceo, 2012, pág. 142)

### **5.2.5 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS**

Según el Censo de población y vivienda del INEC del año 2010, la población económicamente activa del cantón es 17516, que representa el 41% del total de la población.

El mayor número de personas ocupadas de todo el cantón se registra en la cabecera cantonal urbana con un total de 6187 personas, el porcentaje mayor de este índice de ocupación se registra en industrias manufactureras con un total de 1456 personas, seguido por la rama del comercio con 1383 personas, y el restante se ubican en sectores como; la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, construcción, transporte y almacenamiento, enseñanza, actividades de alojamiento y servicio de comidas. (GAD de Gualaceo, 2012, págs. 219-220)

Además vale recalcar que Gualaceo se caracteriza por tener una población con aptitudes en las ramas del calzado, orfebrería, textiles y una muy reconocida gastronomía. El turismo tomo fuerza en este territorio a partir de los años noventa, basado en sus atractivos culturales, naturales, por lo que ha permitido que el cantón vaya emprendiendo pequeñas, medianas empresas en el sector y más en el tema hotelero y gastronómico.



## CAPÍTULO VI

### 6. PROBLEMÁTICA A INVESTIGAR

Frente a la coyuntura actual, a las políticas establecidas y a los diferentes modelos de gestión en lo público, es necesario identificar como las diferentes estructuras publicas generan gobierno con la ciudadanía, en este caso particular nos centraremos en los Gads del Cantón Cuenca y Gualaceo identificados en el capítulo anterior.

Considerando que antes del 2008 en el último gobierno, dirigido por el Dr. Alfredo Palacio en el año 2006 habitualmente las representantes de los gobiernos fijaban su acción en territorio desde sus lógicas, en función de cumplir dichos objetivos propios que se plantearon en su momento. Sin embargo era secundario el rol de generar cercanía o una administración conjunta con la ciudadanía, esto era por la misma visión de ese entonces desde la estructura nacional, una visión de una democracia liberal, en donde el pueblo los elegía y ellos tomaban las decisiones.

Sin embargo con este nuevo marco constitucional, normativo, nos permite ver claramente que el comportamiento de las autoridades es otro y en función de eso, planteo la siguiente pregunta que buscará ser respondida.

**¿Cómo las autoridades identifican, interactúan, generan criterios y buscan los diferentes mecanismos para generar un ejercicio de gobernanza con los actores locales en función de alcanzar una gobernanza administrativa?**

El marco de estudio se hará desde el año 2010 que da inicio a las nuevas administraciones locales con la connotación de Gobiernos Autónomos Descentralizados y tienen en su aplicación los nuevos ejes



constitucionales, una normativa nueva a través del Cootad y la implementación del Plan del Buen Vivir.

Consideraremos a las autoridades actuales, y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que están en vigencia para dar respuesta a la pregunta planteada.

La pregunta en si ha venido teniendo varias respuestas, claras desde la visión institucional (Gobierno), normas y leyes, siendo estos los casos de la Constitución, Cootad, Plan Nacional Del Buen Vivir, y en las diferentes leyes que han sido citadas en el transcurso de la investigación. Utilizando todas estas “herramientas” para llegar a tener un buen gobierno en aplicación, cumpliendo los mandatos establecidos y otorgados.

Sin embargo es menester también entender que contrae consigo los modelos de co-gobernabilidad entre autoridad y ciudadanía, por esta razón hemos generado un amplio marco teórico que nos permite comprender la descripción de dicha tesis, porque entenderemos que la aplicación de todos estos conceptos son prácticamente necesarios para alcanzar a tener una gobernanza dentro de los Gads de estudio.

Me refiero a la comprensión plena de lo que es la gobernanza, la democracia, la participación ciudadana, etc. Dichos términos que ya nos son el plus de un buen gobierno, sino son los mecanismos necesarios para cumplir con el ejercicio de gobierno.

Miramos así que los Gads de Cuenca y Gualaceo han cumplido con eventualidad estos mecanismos para tener una buena gobernanza desde sus administraciones y eso vemos reflejado a través de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial que fijan las acciones de participación y vinculación entre mandante y mandatarios en la toma de decisiones, a



través de la priorización de los proyectos a ejecutarse, también a través de los presupuestos participativos, socializaciones, y uso de la silla vacía, términos explicados en los capítulos anteriores.

La Gobernanza y Gobernabilidad tienen una influencia directa en el desarrollo estratégico de los Asentamientos, es en función a esto que se convierte en indispensable mencionar los lineamientos establecidos a nivel nacional para un adecuado proceso de planificación, en pro de garantizar el correcto ejercicio de los diferentes niveles de administración, así como de la población en general para lograr el crecimiento y evolución adecuada de los poblados, propendiendo a generar sociedades más equitativas y solidarias en ejercicio de sus derechos enmarcados en la legislación y política pública general.

Es así que conviene citar dos de los doce estrategias descritos en el “Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, citamos este plan porque en aquel se mira todo el enfoque de desarrollo a través una planificación organizada y descentralizada, (entendiendo que en el nuevo Plan Nacional 2013-2017 mantiene la estructura) en donde se establece lo descrito en los numerales: 11) *Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización*<sup>20</sup>, 12) *Poder ciudadano y protagonismo social*; a partir de las cuales se definen como objetivos nacionales “**Objetivo 1.** *Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial, en la diversidad.* “, “**Objetivo 2.** *Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.*”, y, **Objetivo 10.** *Garantizar el acceso a la participación pública y política.*

---

<sup>20</sup> La estrategia 11 del Plan Nacional para el Buen Vivir “Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización” se denomina también “Estrategia Territorial Nacional (ETN). La ETN “...contiene criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias de los territorios, por lo tanto, es un referente para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales concordantes con los objetivos y metas definidas en el Plan Nacional. La ETN es, entonces, un instrumento de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.





El Plan a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) *“busca articular y desconcentrar la acción pública estatal como una forma efectiva y eficiente para acortar distancias entre gobernados – gobernantes y mejorar la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos de gobierno. (SENPLADES, 2009)”*, para lo cual establece como una de sus estrategias *“Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión territorial”* que a su vez tiene como uno de sus objetivos el *“Crear espacios y mecanismos de fortalecimiento del proceso de desconcentración del Ejecutivo para la transferencia de competencias, funciones y recursos del nivel central hacia los niveles territoriales”*

De esta manera miramos como la pregunta de investigación va teniendo respuesta alguna, son dos momentos claros que ya están identificados: el primero a través de todo este nuevo contexto político normativo y dos ya en la aplicación misma desde la planificación territorial.

Sin embargo vamos a mirar con mayor detenimiento que sucede en cada territorio, en el caso particular del cantón Cuenca vamos a analizar cuáles son los objetivos de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial y como sus actores miran el ejercicio de la gobernanza.

## **6.1. DESDE CUENCA**

Si bien en la fase de la propuesta se han definido diversos objetivos desarrollados según componente: Medio físico, Población y Actividades, Asentamientos Humanos e Infraestructura y cuyo objetivo general es mejorar la calidad de vida de la población, para el presente estudio conviene citar aquellos que tienen una relación directa con el Marco Legal e Institucional, y que son:



- Consolidar los nodos de articulación del desarrollo cantonal:
- Promover la conformación de comités locales de desarrollo de los nodos
- Propiciar espacios de construcción colectiva entre mandantes y mandatarios
- Incentivar la participación política y el ejercicio de la ciudadanía en todo el cantón
- Crear el marco institucional y la norma legal que impulse el desarrollo equilibrado de las áreas de desarrollo
- Adecuar el sistema de gestión institucional a la nueva propuesta del desarrollo
- Implementar un sistema de control y cumplimiento de la norma

Los planes y programas en referencia a la participación ciudadana son:

- Plan de participación ciudadana y control social
- Programa de ejercicio de ciudadanía
- Mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas
- Programa de voluntariado y pasantías
- Programa de presupuestación participativa
- Programa de liderazgo
- Gestión de la información y transparencia
- Gobernanza democrática
- Ejercicio de ciudadanía, derechos y obligaciones
- Observatorios ciudadanos
- Programa de veeduría y control social
- Programa de rendición de cuentas
- Programa de socialización y comunicación
- Programa de participación y transparencia de la gestión pública



- Programa de coordinación y promulgación de las políticas públicas locales.
- Plan de reestructuración administrativa y desarrollo organizacional
- Programa de fortalecimiento institucional
- Programa de articulación interinstitucional y sistema judicial
- Mejoramiento de procesos
- Programa de desarrollo organizacional

Todo este resultado del PD y OT da una respuesta a la pregunta de investigación, ya que se convierte en un mecanismo para generar un vínculo más cercano entre la autoridad y el ciudadano, más allá de los resultados que pueden dar, lo que estamos mirando ahora son estos mecanismos que nos permiten identificar que se pone en práctica estos nuevos modelos de gestión, alcanzando así una gobernanza y teniendo un buen ejercicio de gobierno.

Para Iván Granda concejal de Cuenca, y presidente de la comisión de legislación del GAD Municipal de Cuenca “la gobernanza es la posibilidad de generar acciones entre lo público, lo privado, entre la coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno”<sup>21</sup>

“La suma de diferentes modos en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan los asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y acomodación entre intereses diversos y conflictivos” (The Commission on Global Governance, 1995).

Es consecuente con las acciones que toma el GAD cantonal, ya que se buscan las herramientas para alcanzar un buen gobierno, no solo a través del PDyOT sino a través de generar espacios de trabajo con la ciudadanía

---

<sup>21</sup> Entrevista a Iván Granda, concejal del cantón Cuenca, presidente de la Comisión de Legislación, enero, 2015



como él lo manifiesta “el escuchar más que el hablar” “se debe escuchar las necesidades ciudadanas y de ahí se debe construir políticas públicas, desde ningún punto de vista se pueden hacer ordenanzas, políticas públicas desde el escritorio”<sup>22</sup> manifiesta Granda.

Las líneas de trabajo son cercanas con la gente, ponemos en práctica la participación ciudadana, democratizando los espacios y en conjunto siendo todos gobierno, con claridad vemos que las formas para alcanzar un momento sinérgico de trabajo es cuando hay un camino de ida y vuelta, un feedback para que las decisiones y el trabajo que se haga desde la administración sea conjugado y eficiente para la ciudadanía, mostrando de esta manera un ejercicio pleno de la gobernanza.

Ruth Caldas, vicealcaldesa del cantón Cuenca la “Gobernanza es la real posibilidad de tomar decisiones y ejecutar acciones, sin que por medio exista ninguna otra limitación, respecto a la que dispone la ley la normativa local y nacional vigente”. <sup>23</sup>

Coincide en criterios y responde a la concepción teórica. “en el día a día más allá del momento de toma de decisiones, en el día a día nos culmina tener una relación permanente ya adecuada con los actores locales, esto implica sobre todo en el rol de la vicealcaldía, tener un gran tiempo determinado, sobre todo para tener un dialogo con aquellos actores locales que hacen la representatividad a nivel urbano y a nivel rural”.

Como mecanismo para la vinculación Ruth Caldas expone “primero una apertura siempre, tener un dialogo directo, visitas en territorio de forma permanente, en especial los fines de semana por tema de tiempo, y otra a

---

<sup>22</sup> Entrevista a Iván Granda, concejal del cantón Cuenca, presidente de la Comisión de Legislación, enero, 2015

<sup>23</sup> Entrevista a Ruth Caldas, vicealcaldesa del cantón Cuenca, enero, 2015



través de la interacción de la tecnología a través de las redes sociales, para tener una retroalimentación activa”.<sup>24</sup>

Estos criterios nos permiten argumentar válidamente que para alcanzar un buen ejercicio en la gobernanza local, se debe considerar como eje principal la participación ciudadana, entendiendo los enfoques que compete a la administración pública y considerando que vivimos en otro momento de gobierno, (no hablo de partidos ni de ideologías, sino de un momento de empoderamiento ciudadano, como una necesidad imperiosa política).

El concejal Granda como mecanismo de vinculación con la colectividad genera una lógica de poner en práctica la construcción de una democracia representativa real, tal como la definimos en el capítulo II, manifiesta el “dar la posibilidad de construir una democracia participativa, eso rompe con el concepto de la democracia liberal que son los ciudadanos a través de sus autoridades quienes resuelven, o hacen el camino o la historia que debe seguir su ciudad” “hay que escuchar también las cosas negativas que nos dice la ciudadanía”.<sup>25</sup>

Como conclusión en este contexto, podemos deducir que existe un nivel de acercamiento a la ciudadanía por diferentes medios, sean estos los establecidos por la normativa, y algunos por iniciativas propias de las autoridades, es decir Cuenca a través de sus representantes genera un nivel de gobernanza en la administración, sin embargo queda mucho por recorrer, recordando que el plan está en ejecución y las autoridades generan diferente relación a través de las coyunturas políticas.

---

<sup>24</sup> Ibídem

<sup>25</sup> Entrevista a Iván Granda, concejal del cantón Cuenca, presidente de la Comisión de Legislación, enero, 2015



Una vez analizado el caso de Cuenca vamos a mirar que pasa en el cantón Gualaceo, de igual manera, vamos a identificar su plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

## **6.2. MODELO DE GESTIÓN CANTONAL: GUALACEO**

En Gualaceo no existe un sistema organizativo de gestión del cantón donde se incluyan a las instancias de participación ciudadana como la Asamblea Cantonal y a entidades como el Consejo Cantonal de Planificación, el Consejo Cantonal de Seguridad, el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado, y el Registro de la Propiedad.

Por ello implica hacer una actualización del sistema organizativo de gestión local paralela y complementaria a la estructura organizativa y gestión institucional interna de la Municipalidad; todo esto deberá estar acorde al nuevo marco Constitucional y Legal del Ecuador.

La mayoría de ordenanzas y reglamentos de las instancias desconcentradas y/o vinculadas a la Municipalidad carecen de actualización respecto de las nuevas leyes, como son la Constitución, el COOTAD, de la ley orgánica de Servicio Público y otras.

Con el nuevo marco jurídico e institucional, se pretende implementar un nuevo modelo de gestión que involucre a la ciudadanía y a otros actores vinculados al desarrollo cantonal en construcción de políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Autónomo Descentralizado, esto implica, que los diversos actores sociales e institucionales asuman responsabilidades en la Gestión del Territorio de manera coordinada y articulada para el cumplimiento de los objetivos y metas que se determinen en la propuesta, ejecución y control del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. (GAD del Municipio de Gualaceo, 2012)



El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Gualaceo es una herramienta fundamental que debe ser tomada en cuenta de manera prioritaria para todo proceso interno y externo que lo lleven las instituciones públicas y las que trabajan por mejorar las condiciones de vida de los habitantes del cantón y el fortalecimiento de la democracia participativa.

Vemos acá un contexto diferente con Cuenca, miramos que las lógicas de los territorios son diferentes, y justo esto es lo que necesitamos ver en este estudio, para ver cómo se responde a la pregunta central en cómo están entendiendo la gobernanza, cuáles son sus mecanismos y acciones que tomas dichos actores en los diferentes territorios para llegar a tener una gobernanza en los Gads.

Si bien se muestra que hay falencias en el Gad cantonal de Gualaceo, de igual manera consultamos a sus autoridades frente a estas debilidades. Qué piensan y cuáles serán sus mecanismos de acción en función de alcanzar un buen gobierno.

Paula Jácome entiende la gobernanza como “la adecuada forma de dirigir o conducir un Estado en sus diferentes niveles, con un fuerte componente de participación ciudadana que es parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos y legitima las decisiones de la autoridad las cuales buscan como fin último el desarrollo integral del ser humano<sup>26</sup>” conceptualmente identifica en plenitud la gobernanza, la concejal expone de igual manera sus mecanismos de interacción con la ciudadanía “En función de mesas de dialogo, análisis, debate y propuestas que generen la articulación y

---

<sup>26</sup> Paula Jácome, concejal del cantón Gualaceo, Presidenta de la Comisión de Legislación, enero, 2015



coordinación lo cual permita contribuir a sumar esfuerzos institucionales y ciudadanos en la consecución de objetivos comunes<sup>27</sup>”.

Claramente vemos que el camino para tener una lógica de gobierno-ciudadanía, es la participación ciudadana, a través de sus diversas formas, sean estas por iniciativas propias de las autoridades o las ya establecidas en la ley de la participación ciudadana, tal como exponemos en el capítulo III.

El vicealcalde Bolívar Vanegas manifiesta que como autoridad, su mecanismo de interacción es “El diálogo y el no oponerse a escucharse a todos los sectores”.<sup>28</sup>

Miramos plenamente que coincide argumentos entre autoridades, sean estas las del Gad cantonal Cuenca como la del Gad cantonal de Gualaceo, se debe contar con una apertura para la ciudadanía y sumar voluntades para trabajar conjuntamente.

Conclusión de este ejercicio de gobernanza en este Gad, miramos que hay falencias, las autoridades tienen miradas subjetivas sobre un buen ejercicio de gobierno, pero están plenamente conscientes que se debe articular un trabajo entre los ciudadanos y los personeros municipales.

Vemos que hay diferencia entre los dos Gads estudiados, en Cuenca tienen plenamente marcados la ruta para ejercer una participación plena y la capacidad de sus autoridades generan mayor respuesta frente a las exigencias de estas nuevas leyes, y por otro lado vemos a Gualaceo que si bien ha generado un análisis macro de su realidad ha marcado el camino con sus autoridades para generar y activar un relación proactiva entre

---

<sup>27</sup> Ibídem

<sup>28</sup> Bolívar Vanegas, vicealcalde del cantón Gualaceo, enero, 2015



gobierno y ciudadanía a través de sus autoridades que hasta ahora van teniendo más claro la conceptualización.

### 6.3. ANÁLISIS GENERAL DE LOS CASOS

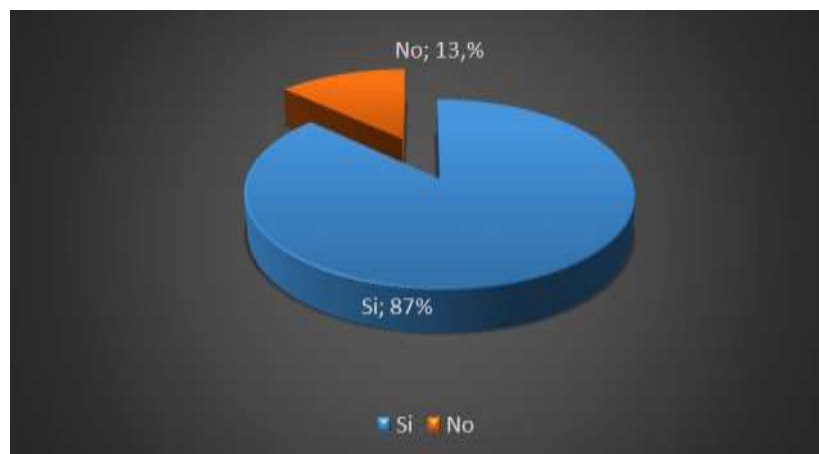
Para hacer una complementariedad general al tema vamos hacer el análisis de la encuesta tomada a todas a las autoridades consideradas dentro de la población de estudio, esto para tener una conceptualización más amplia y consolidar el trabajo de tesis frente a las inquietudes que vayan a tener como lectores.

#### 1. ¿Conoce el término gobernanza?

Tabla N°1

OPCION	FRECUENCIA	FRECUENCIA PORCENTUAL
Si	39	87,00
No	5	13,00
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100,00</b>

Gráfico N°1





### Análisis:

Del total de personas encuestadas el 87% considera que conoce lo que es el termino gobernanza mientras que el 13% considera que no.

### Interpretación:

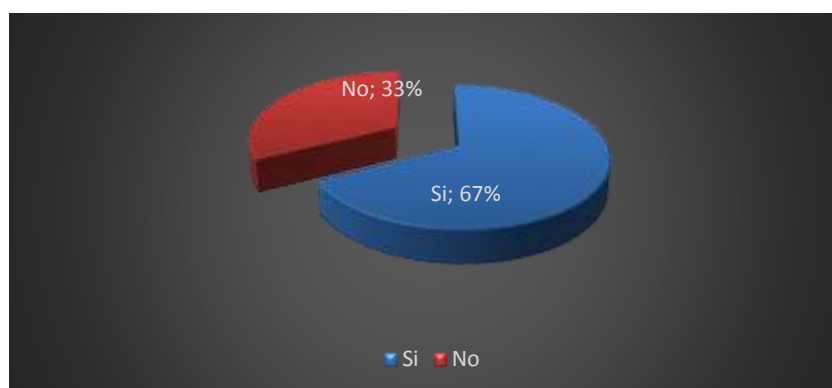
La gobernanza es un término que debe ser bien entendido y utilizado por parte de las personas que han sido electas como representantes dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

## 2. ¿Conoce lo que es el término gobernabilidad?

Tabla N°2

OPCION	FRECUENCIA	FRECUENCIA PORCENTUAL
Si	30	67,00
No	14	33,00
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100,00</b>

Gráfico N°2



### Análisis:

Del total de personas encuestadas el 67% considera que si conoce lo que es gobernabilidad y el 33% considera que no lo sabe.

### Interpretación:

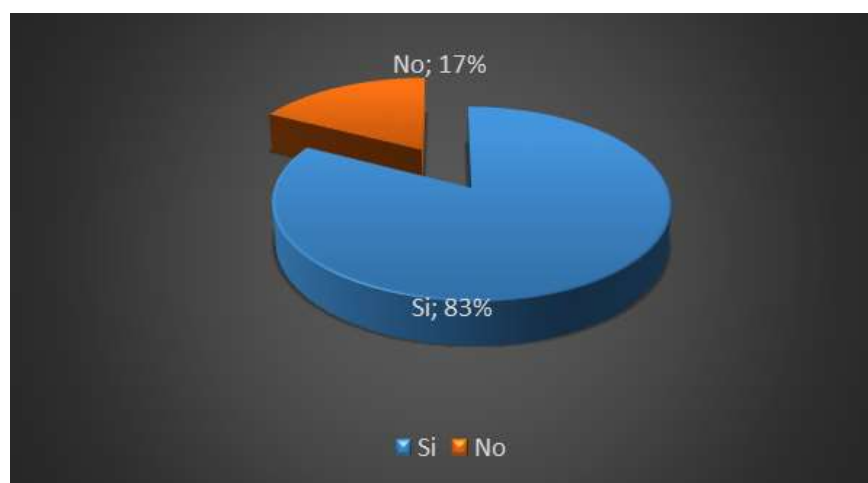
Las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben manejar los conceptos de gobernabilidad a la perfección para de esta forma poder responder a las exigencias que se les compete.

### 3. ¿Conoce la diferencia entre lo que es gobernanza y lo que es gobernabilidad?

Tabla N°3

OPCION	FRECUENCIA	FRECUENCIA PORCENTUAL
Si	37	83,00
No	7	17,00
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100,00</b>

Gráfico N°3





### **Análisis:**

Del total de personas encuestadas el 87% considera que si conocen la diferencia entre lo que es gobernanza y lo que es gobernabilidad, mientras que el 17% considera que desconocen dicha diferencia.

### **Interpretación:**

Las personas elegidas dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben tener una muy buena capacitación y conocer la diferencia de este tipo de términos para que de esta manera se pueda realizar un trabajo de forma efectiva y eficaz acorde con las exigencias de la ciudadanía.

#### **4. ¿Tiene conocimientos de lo que es Participación Ciudadana?**

**Tabla N°4**

<b>OPCION</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>FRECUENCIA PORCENTUAL</b>
Si	34	76,00
No	10	24,00
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>100,00</b>

**Gráfico N°4**



### **Análisis:**

Del total de personas encuestadas el 76% considera que si conoce a cerca de Participación Ciudadana, mientras el 24% no tiene un conocimiento adecuado.

### **Interpretación:**

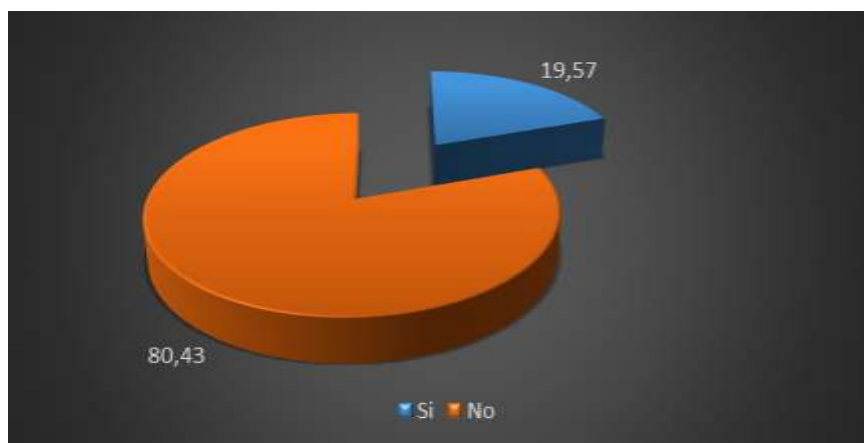
La Participación Ciudadana debe ser conocida y aplicada por todas las personas que están inmiscuidas en las actividades de los Gobiernos Autónomos de todo el país.

### **5. ¿Considera que la aplicación de la Participación Ciudadana es adecuada dentro de su GAD?**

**Tabla N°5**

OPCION	FRECUENCIA	FRECUENCIA PORCENTUAL
Si	36	80,43
No	8	19,57
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100,00</b>

**Gráfico N°5**





### **Análisis:**

Del total de personas encuestadas el 80% considera que la aplicación de la Participación Ciudadana es adecuada dentro de sus GAD mientras que, el 20% dice que no es adecuada.

### **Interpretación:**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados no están realizando las suficientes actividades o reuniones en las que se pueda tener conocimiento e incluir la Participación Ciudadana. Si bien se considera que es buena la participación de los ciudadanos, pero esta debe ser profundizada para alcanzar un buen ejercicio de gobernanza.

Considero que así, el estudio responde con claridad la pregunta de investigación, solventando con un sin número de conceptos y abreviaciones para entender todo el lenguaje de tesis, y argumentado con información primaria, a través de sus propias autoridades.



## CAPÍTULO VII

### 7. METODOLOGÍA

#### 7.1. DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología utilizada se aplicó en dos momentos:

##### 7.1.1. CUALITATIVA

Se utilizó un enfoque cualitativo, debido a que dicha investigación se enmarca en conocer las miradas reales a profundidad, en esta investigación lo que se pretende es analizar las diferentes perspectivas que tienen las autoridades locales frente a los actores locales, esta investigación no tiene un orden sistemático, la información que se recolecte será valiosa por las coyunturas existentes, y por supuesto se alimentará con las interpretaciones que vayamos dando en el transcurso de la investigación con la información que vayamos recolectando. *“El enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para describir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”* (Roberto Hernández Sampieri , 2010, pág. 7)

Nuestro estudio se aplicará en la provincia de Azuay-Ecuador.

El caso práctico se aplicará a 2 GADs, de dicha provincia.

Los Gads a ser estudiados son los de los siguientes cantones:



Provincia	Cantón	Descripción
Azuay	Cuenca	Capital de la provincia, se caracteriza por sus tradiciones y es conocida como la tercera ciudad más importante del país.
	Gualaceo	Pertenece a la cuenca del Río Paute, es el segundo cantón más importante de la provincia, mediano en población, y se caracteriza por sus zonas turísticas y producción de productos propios de la zona.

#### 7.1.1.1. RECOLECCIÓN DE DATOS

Según este enfoque los métodos de recolección de datos se basan en no estandarizados ni tampoco predeterminados, no existe ninguna medición numérica, razón por la cual no hay un análisis estadístico, sino que al contrario los datos recolectados se basan en obtener las perspectivas y opiniones individuales de cada actor.





Por esta razón la esencia fundamental de la recolección de datos es en obtener las vivencias sentidas y experimentadas de las autoridades, tal como se muestran en su realidad.

De igual manera como lo indica Hernández en su libro Metodología de la Investigación, no iremos probando hipótesis, ya que estas se irán dando en el proceso de la investigación, y se irán puliendo en el transcurso de la misma cuando se vaya obteniendo más datos o serán el resultado de esta investigación. (Roberto Hernández Sampieri , 2010)

La recolección de la información se hará a través de entrevistas, dichas entrevistas serán semi-estructuradas, es decir contarán con una guía de preguntas y estarán abiertas para que a criterio del entrevistador se amplíe y se diversifique y se consiga mejor información.

#### **7.1.1.2. FUENTE DE DATOS**

El público a quien se dirigirá la entrevista será a las diferentes autoridades entre alcaldes, alcaldesas, concejales, concejales o diferentes autoridades alternas, quienes son los y las funcionarios/as claves para esta investigación, ya que ellos y ellas son la cabeza de los GADs y a través de sus personas se llevan los procesos de vinculación con los actores locales.

Se ha elegido la provincia del Azuay, por la connotación que tiene para mí como autor de la investigación, un interés individual en conocer la interrelación entre autoridades y los actores locales, me permitirá conocer más de cerca cómo aplicar estrategias políticas y de comunicación para solventar necesidades urgentes y que den sostenibilidad a las gestiones administrativas de paso. Esto permitirá que mi mirada política-social sea más amplia y me permita proponer planes de acción para el beneficio colectivo.



Los Gads electos muestran en sí representatividad de la provincia, ya que son estos los más grandes y relevantes del Azuay, esto permitirá analizar e interpretar si desde las diferentes realidades y perspectivas de cada uno de los territorios se aplica o no un modelo similar de gestión con los actores.

#### **7.1.1.3. ANÁLISIS DE DATOS**

La información recopilada de las entrevistas realizadas será analizada, codificada, y se generarán relaciones entre los mismos, donde sacaremos esquemas teóricos que den respuesta a las preguntas de investigación. Recordando siempre que tenemos una realidad por interpretar o descubrir.

#### **7.1.1.4. CALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN**

Para mostrar una investigación de alto nivel aplicaremos todos los pasos recomendados en el libro Metodología de la investigación de Hernández, este será uno de nuestros textos guía para dar pleno cumplimiento con la metodología planteada.

Se elaborará una entrevista guía para la recopilación de información, y esta se aplicará según las entrevistas programadas, serán grabadas para las respectivas transcripciones.

Se utilizará un oficio donde los y las participantes den fe que han sido entrevistados/as y además donde se muestre el consentimiento de ellos y ellas para dicha entrevista.



## **7.1.2. CUANTITATIVA**

### **7.1.2.1. UNIDAD DE OBSERVACIÓN**

En esta investigación se utilizará las siguientes modalidades:

**7.1.2.2. INVESTIGACIÓN DE CAMPO.-** Consiste en la recolección de datos necesarios para llevar el desarrollo de la investigación directamente de la realidad donde ocurren los hechos, sin manipular o controlar variable alguna. Realizándose con las autoridades involucradas.

**7.1.2.3. INVESTIGACIÓN BIBLIOGRÁFICA.-** La investigación utilizará esta modalidad porque se acudirá a fuentes bibliográficas con información secundaria obtenidos en libros, revistas, así como de información primaria obtenida en documentos válidos y confiables. De los que se podrá sacar la teoría básica para ser aplicada en los ámbitos de análisis.

### **7.1.2.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

Para la realización de la investigación se utilizarán las siguientes técnicas e instrumentos.

Se aplicara una encuesta a todas las autoridades consideradas.

### **7.1.2.5. POBLACIÓN Y MUESTRA**

#### **7.1.2.6. POBLACIÓN**

La población está constituida de la siguiente manera:



### **GAD del cantón Cuenca**

<b>Número</b>	<b>Descripción</b>
1	Alcalde
1	Vicealcaldesa
10	Concejales urbanos
5	Concejales rurales
10	Concejales urbanos alternos
5	Concejales rurales alternos

### **GAD del cantón Gualaceo**

<b>Numero</b>	<b>Descripción</b>
1	Alcalde
1	Vicealcalde
3	Concejales urbanos
2	Concejales rurales
3	Concejales urbanos alternos
2	Concejales rurales alternos

Se aplicara la encuesta a todas las autoridades consideradas.

Total Número de Encuestas: Cuarenta y cuatro

## **7.1.2.7. PROCESAMIENTO D ELA INFORMACIÓN**

### **7.1.2.7.1. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Vamos a recoger información sobre el ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones Cuenca y Gualaceo.

### **7.1.2.7.2. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS**

Los datos recogidos se transforman siguiendo ciertos procedimientos



PROCEDIMIENTO	EXPLICACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenamiento de la información</li> </ul>	Por categorías
<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión crítica de la información recogida</li> </ul>	limpieza de información defectuosa: contradictoria, incompleta, no pertinente, etc.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Repetición de la recolección</li> </ul>	En ciertos casos individuales para corregir fallas de contestación
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabulación manual o informática</li> </ul>	Conteo o determinación de frecuencias de manera manual o mediado por el programa Excel 2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de la información en cuadros estadísticos de una sola variable o en cuadros de doble entrada</li> </ul>	Los cuadros deben contener: Número, título, cuadro propiamente dicho con la variable, la frecuencia y porcentaje; fuente y elaboración.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de la información en gráficos estadísticos.</li> </ul>	Elaborados en Microsoft Office Excel u otro programa estadístico
<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de información estadística</li> </ul>	Cálculo de medidas de tendencia central, utilizando la estadística descriptiva e Inferencial
<ul style="list-style-type: none"> <li>Discusión de la información</li> </ul>	Estudio estadístico de los datos y análisis e interpretación de información (mediado por programas estadísticos, por ejemplo. Excel, Minitab, SPSS)



<ul style="list-style-type: none"><li>• Formulación de conclusiones</li></ul>	Basadas en los resultados más importantes de la discusión.
<ul style="list-style-type: none"><li>• Formulación de recomendaciones</li></ul>	Relacionadas con las conclusiones. Se recomienda formular una recomendación para cada conclusión.



## CAPÍTULO VIII

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 8.1. CONCLUSIONES

- El ejercicio de la gobernanza en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Cuenca y Gualaceo está correctamente encaminado a beneficiar a la ciudadanía a través de su gestión, pero no se está dando apertura suficiente a la participación de la misma.
- Las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados no están poniendo en práctica la participación ciudadana en la medida suficiente que la ciudadanía se sienta escuchada.
- La inclusión de la ciudadanía por parte de las autoridades se ha visto reflejada en la efectividad del gobierno, la calidad e intensidad regulatoria, el control de corrupción y la eficacia en su gestión.
- En la práctica de la gobernanza falta dar más importancia a la ciudadanía y su valioso aporte a la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Es importante recalcar que el estudio de los diferentes conceptos: gobernabilidad, gobernanza permitió entender a profundidad como un buen gobierno debe ser constituido.
- Pudimos observar de igual manera que la participación ciudadana no solo es el hecho de tener contacto con la ciudadanía, va más allá, es el ejercicio pleno de consolidar un gobierno incluyente, un gobierno competente, la participación como tal, es el fundamento



para alcanzar un buen ejercicio de gobernanza a través de sus mecanismos de vinculación con la ciudadanía.

- La democracia entendida como una herramienta clave para llevar un buen gobierno, no solo se hace efectiva el momento de elegir autoridades, es decir el momento del sufragio, va más allá, esta correlacionada con el hecho de que la ciudadanía sean actores de toma de decisiones en el ejercicio de la administración pública.
- Hemos podido observar de igual manera que las autoridades locales utilizan como herramienta las leyes y normativas de su competencia para cumplir con el acercamiento a la ciudadanía, para así reflejar un mandato de co - participación.
- Para alcanzar un buen ejercicio en la gobernanza, vemos que es fundamental cumplir con los diferentes mecanismos de vinculación con la colectividad; sean estos a través de un pleno ejercicio de participación ciudadana, ejercer en plenitud la democracia, y cumplir correctamente con las leyes establecidas.
- Los mecanismos más utilizados por las autoridades para tener contacto con los actores locales, ciudadanos, ciudadanas, es la visita en territorio y hablando con ellos y ellas en función de la diferentes necesidades del caso, y sumado a esto, se dice tener oficinas de puertas abiertas para recibir a la gente y mantener los diferentes vínculos.
- Una de las herramientas más usadas para tener una administración cercana y compartida con la ciudadanía es la elaboración de los presupuestos participativos, donde se muestra claramente en la teoría y la práctica que es aquella que permite generar una





incidencia más real, por la vinculación de la ciudadanía en la priorización de proyectos y uso de presupuestos.

## 8.2. RECOMENDACIONES

- Seguir con el correcto desempeño de labores que se ha venido realizando durante su período de gestión pero fomentar la participación ciudadana en cada decisión que se pretenda tomar.
- Realizar actividades en donde se pueda dar más apertura a la participación ciudadana y se pueda tomar en cuenta importantes aportes que tengan las personas.
- Poner más énfasis en la democracia participativa a través de la participación ciudadana de la comunidad en general.
- En lo que concierne a presupuestos y asuntos monetarios sería conveniente fortalecer la rendición de cuentas para que la ciudadanía pueda estar al tanto de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Se debería fortalecer el nivel de conocimiento de las autoridades en temas como gobernabilidad, gobernanza, participación ciudadana, manejo de las leyes y normativas vigentes en función de generar este buen ejercicio de gobernanza, especialmente las autoridades del gobierno autónomo descentralizado del cantón Gualaceo.
- Los mecanismos y las formas de vincularse por parte de las autoridades con la ciudadanía debería ser un eje de rutina, esto permitirá que sus mandantes se sientan representados en sus mandatarios electos, esto generará una administración cercana a la



ciudadanía; un gobierno conjunto en función de tomar decisiones que competan los intereses generales.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y Gestion Publica*. Mexico: Fondo de Cultura Economica.
- Avila, L. (22 de 07 de 2014). *La Gobernanza del señor Alcalde*. Recuperado el 28 de 01 de 2015, de Deavila: <http://www.deavila.eu/2014/07/22/la-gobernanza-del-senor-alcalde/>
- Azocar, R. (11 de 18 de 2014). *Políticas Públicas Evaluación la Agenda Pública*. Recuperado el 02 de 02 de 2015, de Políticas Públicas: <http://politicaspUBLICASunellez.blogspot.com/2011/11/politicaspUBLICAS-evaluacion-la-agenda.html>
- Bañon, R., & Carrillo, E. (1997). *Lanueva administracion publica*. Madrid: Alianza.
- Bobbio, N. (1989). *La Teoria de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Politico*. Mexico: FCE.
- Bobbio, N. (1994). *El Futuro de la Democracia*. Mexico: Instituto Mexicano de Estudios Politicos.
- Brewer, A. (s.f. de s.f. de 2007). *Democracia, sus elementos y componentes esenciales y el control del poder*. Recuperado el 01 de 02 de 2015, de Allam BrewerCarias: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20557.%20Democracia%20y%20control%20del%20poder.%20Venezuela.%20Para%20observatorio%20electoral%20m%C3%A9xico%202007.pdf>
- Bueno, M. (s.f de s.f. de 2013). *Incorporación de la Gobernanza a la Agenda Latinoamericana*. Recuperado el 27 de 01 de 2015, de Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4147/1/11-TC-Bueno.pdf>



Cruz, C. (s.f de s.f. de 2001). *Legitimidad como prerequisite de la gobernabilidad democrática*. Recuperado el 28 de 01 de 2015, de Educacion Permanente.

De la Vega, J. (1989). *Diccionario Consultor Politico*. Buenos Aires: Librex.

GAD de Gualaceo. (2012). *Diagnóstico Integrado, Diagnóstico Sectorial y Modelo de Desarrollo Estratégico y Ordenamiento Territorial*. Gualaceo.

GAD del Municipio de Gualaceo. (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Gualaceo: GAD del Municipio de Gualaceo.

Garcia, R. (s.f. de s.f. de 2009). *Liderazgo en la Gobernabilidad Democrática*. Recuperado el 28 de 01 de 2015, de <http://cettrade.org/v2/book/export/html/209>

González Marregot, M. (s.f de s.f de 2005). *La participación ciudadana como alternativa de gobierno*. Recuperado el 30 de 01 de 2015, de Revista aportes andinos: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista14/articulos/miguel%20gonzalez.htm>

Graham, A. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Canada: Plumptre.

Hogwood, B., & Gunn, L. (1989). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: University Press.

Ilustre Municipalidad de Cuenca . (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamineto Territorial del Cantón Cuenca. *Plan de Desarrollo y Ordenamineto Territorial del Cantón Cuenca*, 11-12.

Ivancich, N. (2003). *La crisis política en la Argentina*. Buenos aires: Publicaciones Parma.



Jorquera, D. (s.f. de 01 de 2011). *Gobernanza para el Desarrollo Local*.

Recuperado el 29 de 01 de 2015, de Conocimiento y Cambio en la  
Pobreza Rural y Desarrollo:  
<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0561/DHL.pdf>

Kreiger, M. (2003). *Reforma del Estado y Fortalecimiento de los roles de  
formulación y ejecución de políticas públicas*. Buenos Aires:  
Argentum.

Lagroye. (8 de Diciembre de 2008). *Cultura política*. Recuperado el 30 de  
01 de 2015, de Glosario De Conceptos Políticos Usuales:  
<http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=235>

Locke, J. (1985). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa-  
Calpe.

Mae, K., & Palumbo, D. (1984). *Theories of policy making*. Londre:  
Routledge.

Mayorga , F., & Cordova, E. (s.f. de s.f. de 2007). *Gobernabilidad y  
gobernanza en America Latina*. Recuperado el 27 de 01 de 2014, de  
Instituto de investigacion y debate sobre la gobernanza:  
<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>

Mazurek, H. (s.f. de 12 de 2009). *Introduccion. Gobernabilidad y  
Gobernanza: el aporte para los territorios y America Latina*. Lima:  
actes & memories. Recuperado el 31 de 01 de 2015, de Horizon:  
[http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers13-03/010048117.pdf](http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048117.pdf)

Niera, E. (s.f de s.f de 2010). *Sociedad y Sociedad Civil*. Recuperado el 30  
de 01 de 2015, de Analisis & Opinion: <http://www.enrique-neira.com/Espanol/Analisis-Opinion/Instituciones/Sociedad/Sociedad-y-sociedad-civil.htm>



OEA. (11 de 09 de 2001). *CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA*.

Recuperado el 01 de 02 de 2015, de Organización de los Estados Americanos:

[http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)

Peralta, M. (2000). *Los conflictos de Seguridad y Defensa en el mundo de fin del siglo*. Buenos Aires: Centro Aeronautico de Estudios Estrategicos.

Peraza, A. (s.f. de s.f. de 2005). *Democracia participativa y derechos humanis*. Recuperado el 29 de 01 de 2015, de Aportes Andinos M. 13 Gobernabilidad, democracia y derechos humanos: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs13/arturo%20peraza.pdf>

Roberto Hernández Sampieri . (2010). *Metodología de la Investigación, Quinta edición*. México D.F.: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES S.A. DE C.V.

Ross, A. (1989). *Por que democracia*. Madrid: Havard University Press.

Ruiz Martinez, A. (s.f. de s.f. de 2010). *Fundamento de evaluacion de politicas publicas*. Recuperado el 02 de 02 de 2015, de Aeval: [http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf)

Salazar, A. C. (2014). Los que no asisten, también existen. Un balance de los presupuestos participativos en el cantón Cuenca. *El Buen Gobierno Desde una Perspectiva Iberoamericana. Un Especial Análisis del Caso Ecuatoriano*, 111.

Secretaría de Planificación y Desarrollo. (2013). *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*. Quito,Ecuador: SENPLADES.

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.



Tamayo Saez, M. (s.f. de s.f. de 1997). *La nueva administraciopn publica*.

Madrid: Alianza Universidad Textos. Recuperado el 02 de 02 de 2015, de Instituto de administracion publica:  
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20NUEVA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>

The Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press, p. 4.

UNDP. (1997). *Reconceptualising Governance*. New York: UNDP.

Zurita, A. M. (2013). Presupuestos Participativos una estrategia para la participación ciudadana: Caso Gobiernos Parroquiales Rurales del Cantón Cuenca 2012". *Tesis previa a la obtención del título de Magister en Sociología y Desarrollo con Mención en Ciencias Políticas*, 117.



## **ANEXOS**

### **ANEXO 1.- DISEÑO DE TESIS**

**Tema:**

“El ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones Cuenca y Gualaceo”

**DELIMITACIÓN**

**Contenido:** Gobernanza

**Campo de aplicación:** Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)

**Espacio:** Cantón Cuenca, Gualaceo

**Periodo:** 2014

### **JUSTIFICACIÓN**

La presente investigación se desarrolla en el marco de la gestión pública, y específicamente lo que pretende es analizar cómo las autoridades locales a través de sus liderazgos generan procesos de toma de decisiones con los diferentes actores. Esto se analizará en el caso de proyectos sociales, los cuales por su naturaleza implican la presencia de un sin número de actores.

En la actualidad nuestro país muestra cambios constantes, cambios que se reflejan en el actuar político territorial, social y económico, vivimos nuevas coyunturas, existen nuevos actores, los administradores de la función pública son mayoritariamente jóvenes (hombres, mujeres), así lo indica los datos estadísticos que da el Concejo Nacional Electoral, contamos con un marco constitucional nuevo, que invita a las autoridades electas y funcionarios/as a trabajar de manera descentralizada y participativa, por lo





que evoca un actuar diferente, y consigo llevar nuevas prácticas en la gestión que estas autoridades ejecutarán.

Es menester reconocer también, que los habitantes, los moradores (ciudadanía) están más pendientes de lo que hacen sus gobernantes, y se muestran interesados en el actuar y ser parte de las decisiones que los representantes de los gobiernos descentralizados van tomando, muéstrase como ejemplo, los grupos de adolescentes y jóvenes organizados a través del Concejo Consultivo de la Niñez y Adolescencia que se hace partícipe en el momento de la construcción de la política pública, o tanto los representantes de los grupos de diversidad LGBTI, que también están presentes y proponiendo que se respeten sus Derechos, o las mujeres con sus organizaciones que son parte integra ya de las decisiones de las agendas públicas locales, dotando propuestas con enfoque de igualdad de género. Ejemplos como estos muestran que las decisiones políticas y de gestión ahora se ven más participativas, o al menos los escenarios así lo muestran, razón por la cual se van evidenciando nuevas relaciones entre autoridades y ciudadanía.

Me parece oportuno citar una de las leyes que desde su esencia de planificación y de participación involucra este nuevo modelo de gestión que es la COOTAD, que dice “establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”. (cootad, art1. Principios generales)

Esta ley – invita - en el plano local a los Municipios, llamados también Gobiernos Autónomos Descentralizados, a que empiecen a trabajar en esta



nueva lógica, y por el mismo hecho a emprender nuevos modelos de gestión, generar nuevas formas de administración y en ellas la de estar en contacto directo con los ciudadanos y ciudadanas (participación-actores, o interrelación con los diferentes actores).

Esto refiere que las autoridades electas, los funcionarios y funcionarias públicos/as trabajarían en nuevas dinámicas que implicaría generar espacios para que los actores locales sean parte de los procesos de desarrollo y sobre todo en los procesos de toma de decisiones, - muestra de esto serían los grupos citados con anterioridad que trabajan en la inclusión de sus propuestas, en las agendas locales públicas - .

**Criterio académico:** Este proyecto de investigación será una herramienta para el análisis de aplicación de las entidades competentes en hacer cumplir que los mandatos y leyes que corresponden a los gobernantes o administradores públicos sean efectivos, y desde la academia se mostrará un levantamiento de información en como la teoría es aplicada en la práctica para levantar nuevos proyectos en función de la participación ciudadana.

**Impacto social:** Permitirá poner en claro como las autoridades electas ponen en práctica los mandatos constitucionales en generar una política participativa, y en función de sus roles interactuar con la ciudadanía, dejando claro así que los y las ciudadanos/as son protagonistas en la toma de decisiones para el desarrollo local.

**Criterio personal:** Al ser un actor político, más allá del pensamiento filosófico o la tendencia que se comparta (izquierda, derecha, centro), tengo un interés particular porque al generar un levantamiento de información propio y de primera fuente, me permitirá ver como se llevan los diferentes procesos de administración pública, e identificar el interés real de los actores (ciudadanos), para en función de eso generar propuestas políticas(



estrategias, vinculación con la colectividad, generación de políticas públicas).

**Factibilidad:** El proyecto es factible ya que existe el material de estudio y se puede hacer toda la revisión teórica competente al tema, y desde el rol de los administradores públicos existe la predisposición de colaborar en el trabajo de investigación, por lo cual el canal existe y la investigación se vuelve ejecutable.

## **DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

### **MARCO TEÓRICO**

Vamos a trabajar en una clasificación de teorías con las diferentes palabras claves que conlleva esta investigación, para dar sustento académico y se pueda solventar la investigación.

#### **Administración pública:**

La administración pública entendida desde el ámbito constitucional “constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Sección segunda de Administración Pública art 227. Es necesario entender que la administración pública es el fundamento donde parten las autoridades locales: llámense alcaldes, alcaldesas, concejales, concejales o directores/as de áreas.

#### **Las autoridades locales:**

“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un



cargo, función o dignidad dentro del sector público”. Sección tercera Servidoras y Servidores Públicos art 220.

Por medio de este artículo indicamos que todos los ciudadanos y ciudadanas en pleno goce de sus derechos pueden ser elegidos o designados como autoridades locales a través de las contemplaciones establecidas en la constitución y ley.

También identificamos cual es la correlación de fuerzas y la legitimidad dada a aquellos que nombrense autoridades. Con esta aclaración entendemos que las autoridades locales son aquellas que prestan sus servicios al estado, y los ciudadanos/as son aquellas que exigen servicios de dichos servidores/as públicos.

### **Gobernanza:**

Gobernanza es un término muy popular en la actualidad, años atrás este término era conocido solo como “gobernar”, que da enfoque solo a lo que refiere al proceso de gobierno como tal. En la actualidad dicho término es utilizado para indicar los nuevos modelos de gestión, la nueva forma de gobernar. Conocido también como “gobernanza moderna”, que hace referencia a tener un modelo de gestión participativo, incluyente, que difiere de la vieja práctica de gobernar que era jerárquico, en donde solo las autoridades y funcionarios públicos ejercían el poder público hacia la ciudadanía (grupos, organizaciones, individuos) (Mayntz 2001).

En nuestra provincia Azuay los y las autoridades locales electos y electas entran en esta nueva dinámica de “gobernanza”, resuelto en la Constitución del Ecuador, donde por mandato la gestión se vuelve participativa e incluyente con los actores de la sociedad civil; muéstrase en sus códigos; como el de ordenamiento territorial, código de la democracia, el plan nacional del buen vivir entre otros. “En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados,



participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir organizaciones formales) y por redes entre organizaciones” (Rhodes, 1997).

Entendemos así que la gobernanza moderna, “ya aplicada en territorio” se muestra como la cooperación entre el estado y la sociedad civil para la formulación de nuevas políticas públicas, o para determinar consensos en la implementación de nuevos proyectos. “La gobernanza, por definición, tiene que ver con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí” Maynze pg. 5.

Gerry Stoker cita en su obra El “buen gobierno como teoría”: cinco propuestas, “El concepto de buen gobierno apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros”. (Koolman y Van Vliet, 1993). Nos hace referencia a lo que pasa en la actualidad en nuestro país, en nuestra provincia, estos nuevos dinamismos políticos entre autoridades y ciudadanía, hace que la correlación de fuerzas se evidencie, que los actores locales son agentes de decisiones dentro de los planes o programas de los gobiernos locales, teniendo en cuenta lo que queremos evidenciar es el grado de incidencia que dichos actores tienen y como estos influyen o no en la toma de decisiones en los proyectos gubernamentales.

La gobernabilidad “democrática a nivel local, participación ciudadana y derechos”, “La generalidad de los analistas, al mismo tiempo que reconocen y asumen como necesarios ciertos avances en materia de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, tienden a coincidir en que la evolución en la dirección de una gobernabilidad democrática resulta limitada, ya sea por una insuficiente “ciudadanización” de la relación entre gobierno y sociedad civil, ya sea por la ausencia de



modalidades de democracia participativa que vayan más a la de la “cogestión” para acciones o proyectos específicos, ya sea porque carecen de alternativas para mantener una interlocución adecuada con organizaciones sociales cuya lógica no se corresponde con la del modelo de participación adoptado por el gobierno. Esto, obviamente, no solo supone establecer parámetros elevados para la democracia local, sino también probablemente fijarle requisitos que no necesariamente resultan plenamente compatibles entre sí”. Emilio Duhau pg. 9. Gobernabilidad Democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al Clientelismo y el corporativismo.

Abordamos esta mirada también porque podrían observarse algunas circunstancias como clientelistas, que de cierta manera puedan verse como tradicionales, incididas por un mal manejo político, debido a que los estudios han mostrado esto en países de América Latina, este clientelismo consiste en prácticas sociales y en formas de relación tejidas entre determinados grupos sociales (especialmente de poder económico, social), no representantes de la clase popular, vinculadas con autoridades o políticos que rigen la lógica de intercambio, que están mediadas por una persona aparte llamada líder o lideresa. (Duhau 2002).

Sin embargo el estudio de campo nos ayudará a tener claridad cómo estas miradas o conceptos son puestas en territorio con las diferentes prácticas de las autoridades y los actores locales.

### **Actores involucrados:**

A los actores involucrados se les conoce como personas asociadas o individuos que persiguen un fin común o trabajan por un objetivo determinado dentro de la estructura social. En una acepción amplia “Cualquier grupo o individuo identificable que pueda afectar el logro de los objetivos de una organización o que es afectado por el logro de los objetivos



de una organización (grupos de interés público, grupos de protesta, agencias gubernamentales, asociaciones de comercio, competidores, sindicatos, así como segmento de clientes, accionistas y otros)". Y en la acepción restringida "Cualquier grupo o individuo identificable respecto del cual la organización es dependiente para su supervivencia (empleados, segmentos de clientes, ciertos proveedores, agencias gubernamentales clave, accionistas, ciertas instituciones financieras, y otro)". Edward Freeman pg. 1-2 "La evolución del concepto Stakeholders en los escritos de Ed Freeman".

Freeman manifiesta que los stakeholders o los actores involucrados son aquellos grupos o individuos con los cuales las diferentes organizaciones mantienen una relación de ida y vuelta. (Edward Freeman, 2009).

De igual manera estos actores involucrados dentro de los procesos de incidencia social, también pueden verse afectados, ya que a través de las decisiones tomadas obtendrán resultados que pueden cambiar sus dinámicas y sus roles por los logros o no alcanzados, recordemos que la correlación de fuerzas es de dos, autoridades locales y actores. Los resultados determinara el trabajo a futuro que realicen. "Stakeholders – grupos o individuos que pueden afectar o verse afectados por el logro de los objetivos de la organización –". Gloria caballero Fernández, José Manuel García Vázquez, María de los Ángeles Quintás Corredoira, Universidad de Vigo, "El tiempo y la atención dedicados a los stakeholders: un análisis empírico aplicado a la empleabilidad del alumnado en la universidad española", pg. 44, 2008.

Manera por la cual esta investigación lo que quiere hacer es entender como las diferentes autoridades, administradores responsables directos de la gestión pública de su territorio están en pleno contacto con los diferentes actores de su localidad y como con ellos/as o no, toman decisiones en el marco de tener los mejores resultados para la gestión que encargan.



## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General:**

Analizar el ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones Cuenca y Gualaceo.

### **Objetivos Específicos:**

Analizar el rol de las autoridades para con los actores locales

Identificar los mecanismos que toman las autoridades para incluir a los actores locales

Analizar el resultado de este ejercicio: autoridad-actor local en prácticas de gobernanza.

## **PROBLEMATIZACIÓN**

Frente a las coyunturas actuales, a las transitorias políticas y a los diferentes modelos de gestión de lo público, es necesario identificar como las diferentes estructuras publicas generan gobierno con la ciudadanía, siempre ha sido un debacle ya que la ciudadanía miraba siempre a las autoridades como entes lejanos y no como servidores ni administradores para lo público, sin embargo con este nuevo marco constitucional, normativa, etc., nos permite ver claramente que el comportamiento de las autoridades es otro y en función de eso, nos hacemos las diferentes preguntas que cito a continuación para tener una información real en cómo está actuando la ciudadanía y el gobierno; llamados: participación ciudadana y gobernanza.





### **Preguntas de investigación:**

¿Cómo las autoridades identifican, interactúan, generan criterios y buscan los diferentes mecanismos para generar un ejercicio de gobernanza con los actores locales en función de alcanzar una gobernanza administrativa?

### **DISEÑO METODOLÓGICO**

La metodología a utilizarse en la investigación contará con un enfoque cuantitativo y cualitativo, debido a que dicha investigación se enmarca en conocer las realidades locales a profundidad, en esta investigación lo que se pretende es analizar las diferentes situaciones que ocurren en territorio entre autoridades-actores, esta investigación no tiene un orden sistemático, la información que se recolecte será valiosa por las coyunturas existentes, y por supuesto se alimentará con las interpretaciones que vayamos dando en el transcurso de la investigación con la información que vayamos recolectando. “El enfoque cualitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para describir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” Hernández (pg. 7).

Nuestro estudio se aplicará en la provincia de Azuay-Ecuador.

El caso práctico se aplicará a 2 GADs, de dicha provincia.

Los Gads a ser estudiados son los de los siguientes cantones:



Provincia	Cantón	Descripción
Azuay	Cuenca	Capital de la provincia, se caracteriza por sus tradiciones y es conocida como la tercera ciudad más importante del país.
	Gualaceo	Pertenece a la cuenca del Río Paute, es un cantón mediano en población, y se caracterizan por sus zonas turísticas y producción de productos propios de la zona.

### **Recolección de datos:**

Según el enfoque planteado los métodos de recolección de datos se basan en no estandarizados ni tampoco predeterminados, no existe ninguna medición numérica, razón por la cual no hay un análisis estadístico, sino que al contrario los datos recolectados se basan en obtener las perspectivas y opiniones individuales de cada actor.

Por esta razón la esencia fundamental de la recolección de datos es en obtener las vivencias sentidas y experimentadas de los actores, tal como se muestran en su realidad.

De igual manera como lo indica Hernández en su libro Metodología de la Investigación (pg.9) no iremos probando hipótesis, ya que estas se irán



dando en el proceso de la investigación, y se irán puliendo en el transcurso de la misma cuando se vaya obteniendo más datos o serán el resultado de esta investigación.

La recolección de la información se hará a través de entrevistas, dichas entrevistas serán semi-estructuradas, es decir contarán con una guía de preguntas y estarán abiertas para que a criterio del entrevistador se amplíe y se diversifique y se consiga mejor información.

### **Fuente de Datos:**

El público a quien se dirigirá la entrevista será a las diferentes autoridades entre alcaldes, alcaldesas, concejales, concejales o diferentes autoridades administrativas, quienes son los y las funcionarios/as claves para esta investigación, ya que ellos y ellas son la cabeza de los GADs y a través de sus personas se llevan los procesos de vinculación con los actores involucrados.

Se ha elegido la provincia del Azuay, por la connotación que tiene para mí como autor de la investigación, un interés individual en conocer la interrelación entre autoridades y los actores involucrados, me permitirá conocer más de cerca cómo aplicar estrategias políticas y de comunicación para solventar necesidades urgentes y que den sostenibilidad a las gestiones administrativas de paso. Esto permitirá que mi mirada política-social sea más amplia y me permita proponer planes de acción para el beneficio colectivo.

Los Gads electos muestran en sí representatividad de la provincia, ya que son estos los más grandes y relevantes del Azuay, esto permitirá analizar e interpretar si desde las diferentes realidades y perspectivas de cada uno de los territorios se aplica o no un modelo similar de gestión con los actores.

### **Análisis de datos:**

La información recopilada de las entrevistas realizadas será analizada, codificada, y se generarán relaciones entre los mismos, donde sacaremos



esquemas teóricos que den respuesta a las preguntas de investigación. Recordando siempre que tenemos una realidad por interpretar o descubrir.

### **Calidad de la investigación:**

Para mostrar una investigación de alto nivel aplicaremos todos los pasos recomendados en el libro Metodología de la investigación de Hernández, este será uno de nuestros textos guía para dar pleno cumplimiento con la metodología planteada.

Se elaborará una entrevista guía para la recopilación de información, y esta se aplicará a todas las entrevistas programadas, serán grabadas para las respectivas transcripciones.

Se utilizará un oficio donde los y las participantes den fe que han sido entrevistados/as y además donde se muestre el consentimiento de ellos y ellas para dicha entrevista.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Barreiro *Fernando*, Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, 2008.

Caballero *Fernández Gloria*, García Vázquez José Manuel, Quintás María de los Ángeles

COOTAD, 2012.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Corredoira, El tiempo y la atención dedicados a los stakeholders: un análisis empírico aplicado a la empleabilidad del alumnado de la universidad española, Revista Europea de Dirección y Economía Empresarial, vol17, num3, 2008.



Duhau Emilio, Gobernabilidad Democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al Clientelismo y el corporativismo, Universidad Autónoma-Azcapotzalco.

Gonzáles Esteban Elsa, La teoría de los stakeholders: Un puente para el desarrollo practico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa, Universidad Jaume I (España), 2007.

Hernández Roberto, Metodología de la Investigación, Quinta edición.

Renate, El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna, 2001.

Rhodes R., Understanding Governance, Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability, Buckingham-Philadelphia. Open University Press, 1997.

Stoker Gerry, El buen gobierno como teoría: cinco propuestas.



## **ANEXO 2.- FICHA DE ENCUESTA**

**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**

**CARRERA GESTIÓN SOCIAL**

### **FICHA DE ENCUESTA**

**TEMA: “El ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones  
Cuenca y Gualaceo”**

#### **Encuesta General:**

No de encuesta:

Edad:

Cargo:

#### **Aplicación de preguntas:**

**1. ¿Conoce el término Gobernanza?**

- a. SI
- b. NO

**2. ¿Conoce lo que es el término gobernabilidad?**

- a. SI
- b. NO



- 3. ¿Conoce la diferencia entre lo que es gobernanza y lo que es gobernabilidad?**
  - a. SI
  - b. NO
  
- 4. ¿Tiene conocimientos de lo que es Participación Ciudadana?**
  - a. SI
  - b. NO
  
- 5. ¿Considera que la aplicación de la Participación Ciudadana es adecuada dentro de su GAD?**
  - a. SI
  - b. NO



### **ANEXO 3.- FICHA DE ENTREVISTA**

**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**

**CARRERA GESTIÓN SOCIAL**

#### **FICHA DE ENTREVISTA**

**TEMA: “El ejercicio de la gobernanza en los GADs de los cantones  
Cuenca y Gualaceo”**

#### **Aplicación de preguntas:**

1. ¿Qué entiende Usted por gobernanza?
2. ¿Cuál es su concepción acerca de los actores locales?
3. ¿Cómo actúa Usted como autoridad con los diferentes actores locales?
4. ¿Qué mecanismos utiliza Usted para generar una acción de coordinación con los actores locales?
5. ¿Cuál debería ser el rol de una autoridad para con los actores locales?