

Participación instituyente y política local mediante procesos y metodologías participativas: la construcción ciudadana del observatorio de la participación en Cuenca, Ecuador

Instituting Participation and Local Politics through Participatory Processes and Methodologies. Citizen Construction of the Participation Observatory in Cuenca, Ecuador

Por: Pablo Paño Yáñez¹ & Eryka Torrejón Cardona²

1. Antropólogo, Doctor en Historia y Geografía. Director ACORDES, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca. Integrante Grupo de Procesos y Metodologías Participativas CLACSO, 2016-2019. Ecuador. Contacto: pablo.pano@ucuenca.edu.ec
2. Socióloga y Doctora en Geografía. Docente Departamento de Sociología. Grupo Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad de Antioquia. Integrante Grupo de Procesos y Metodologías Participativas CLACSO, 2016-2019. Ecuador. Contacto: Eryka.torreon@udea.edu.co

 OPEN ACCESS



Copyright: © 2018 El Ágora USB.

La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: reflexión derivada de investigación

Recibido: enero de 2018

Revisado: mayo de 2018

Aceptado: junio de 2018

Doi: <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.3836>

Citar así: Paño Yáñez, P. & Torrejón Cardona, E. (2018). Participación instituyente y política local mediante procesos y metodologías participativas: la construcción ciudadana del observatorio de la participación en Cuenca, Ecuador. *El Ágora USB*, 18(2). 573-586. DOI: <http://dx.doi.org/10.21500/16578031.3836>

Resumen

En este artículo se retoma la relación de la participación instituida y la participación instituyente en un proceso participativo en la Ciudad de Cuenca- Ecuador provincia de Azuay, entre los años 2017 y 2018. A partir de una investigación acción basada en un estudio de caso exploratorio, empleando técnicas participativas y cualitativas se encontraron como resultados que, (i) las metodologías participativas potencian la participación instituyente, (ii) la participación instituyente favorece la adaptación y mejora de los sistemas de participación de los gobiernos locales – participación instituida – y, finalmente (iii) el proceso participativo genera propuestas de prácticas democráticas directas, concretas e inclusivas.

Palabras claves. instituyente; instituido; metodologías participativas.

Abstract

This article retakes the relationship of the instituted participation and the instituting participation in a participatory process in the city of Cuenca-Ecuador province of Azuay, between the years 2017 and 2018. From an action research based on an exploratory case study, by using participatory and qualitative techniques were found as results that, (i) participatory methodologies enhance instituting participation, (ii) instituting participation promotes the adaptation and improvement of the systems of participation of local governments – an instituted participation, – and finally (iii), the participatory process generates proposals for direct, concrete and inclusive democratic practices.

Key words. Instituting; Established; and Participatory Methodologies.

Introducción

Entre los años 1990 y 2000 en el contexto de América Latina, confluyeron un conjunto de gobiernos de ala progresista en países como Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina y Uruguay. En ellos se realizaron cambios en la estructura de la organización política de diferente índole entre los cuales se planteó la ampliación de la inclusión de las mayorías en las principales instancias de participación ciudadana. Así se generaron nuevas arquitecturas institucionales para ampliar la participación ciudadana de las bases que constituyen las mayorías sociales como campesinos, trabajadores rurales y urbanos, estudiantes y mujeres de esos países latinoamericanos (Acosta, 2010, 2014; Ibáñez, 2013)

Este contexto sociohistórico se vincula directamente con el debate actual acerca de las prácticas de la política y lo político, donde uno de los temas más tratados es aquel de lo instituyente desde dos focos: primero ¿cómo garantizar su presencia? y, segundo, ¿cuáles son las formas de articulación de lo instituido y lo instituyente?

Por otra parte, en tiempos recientes cada vez en mayor medida en directa relación con las prácticas de democracia participativa, se ha recurrido a diversas metodologías y técnicas de corte participativo y deliberativo para aportar a la mejora y profundización de la práctica de la política en democracia. La confluencia de ambos elementos, tanto teóricos como metodológicos, es el tema del presente artículo consultando la posibilidad de confluencia en que esas prácticas metodológicas aportan a lo instituyente como práctica de la política, especialmente en el ámbito local. (Acosta, 2014)

De esta forma, en este artículo se presentan los resultados parciales de una investigación centrada en un proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador en la última década (2007 – 2017) en Cuenca, Provincia de Azuay, Ecuador. En él se empleó un estudio de caso de tipo instrumental (Galeano, 2007), empleando técnicas cualitativas y participativas (revisión documental, entrevistas semi estructuradas y talleres participativos diversos).

En ese sentido, la pregunta principal que guió la investigación fue: ¿hasta qué punto la realización de procesos participativos con la ciudadanía y para ello la introducción de metodologías participativas orientadas al diagnóstico, dinamización, revisión, evaluación, investigación sobre sus resultados pueden aportar desde la parte instituyente a la mejora práctica democrática de la política local?

Desarrollo

La relación entre lo instituido y lo instituyente es un tema recurrente en las actuales ciencias sociales y políticas. En este artículo se reseñan algunos (la revisión detallada de estos aportes escapa al tema central de este artículo) de los aportes donde lo instituyente es la base de los cambios en las políticas de participación; a la vez, se retoman algunos otros aportes que complejizan la influencia de lo instituido y lo instituyente desde una visión procesual; para ello se presentan casos documentados en la literatura especializada de países como Uruguay, Argentina, Ecuador, Colombia y Chile. Finalmente se exponen los aportes teóricos de autores como Dussel, Foucault y Castoriadis en la relación temática de lo instituido y lo instituyente, en concordancia con el tema central de este artículo.

Desde una visión de cambio en las políticas de participación desde el poder de la ciudadanía, se encuentra a González (2012) quien hace un análisis e interpretación de la institucionalización de los movimientos sociales indígenas en Colombia. La autora enfatiza el papel político del movimiento indígena para promover una nación multicultural y pluriétnica en la Constitución de 1991 y los mecanismos legales para implementar su participación.

También Vega (2014), presenta la relación de la organización indígena del Ecuador y su influencia en la Constitución de Montecristi del 2008 en Ecuador. El autor realiza un contexto histórico que permite conocer algunos debates de los discursos y las prácticas del buen

vivir desde la corriente indigenista, post desarrollo ecologista, participación democrática y la política estatal o, socialismo del Buen Vivir.

Gault y Sánchez (1999) presentan un estudio de campo amplio para comparar las políticas participativas en doce municipios mexicanos. Los autores problematizan el enfoque de la participación como un instrumento y un simple objeto de política. En este sentido, proponen una serie de tendencias para estudiar los mecanismos de participación social, enfatizando en la responsabilidad del gobierno local de asumir compromisos a largo plazo.

Solano (2013) analiza los procesos de institucionalización de la participación en los municipios de México. A través de los datos del *Premio Gobierno y Gestión Local* construye indicadores cualitativos y cuantitativos de la participación ciudadana como categoría básica para cada caso municipal. Presenta el proceso de cambio institucional y el rol de la participación ciudadana en el gobierno local; entre sus resultados enfatiza en el cambio y, si éste, ha instituido una nueva práctica de gobierno.

El papel del Estado como promotor de la participación ciudadana es documentado en Suárez (2017) y Signorelli (2017), quienes retoman la implementación de los presupuestos participativos como dispositivos para fortalecer la participación ciudadana local. Ambos aportes rescatan la potencialidad de las prácticas ciudadanas de estos ejercicios en ciudades medias e intermedias de Uruguay y de Argentina, pero a la vez, enfatizan en las debilidades de los procesos como son, la alta dependencia de recursos públicos, los diferentes niveles de las capacidades técnicas de los gobiernos locales y la falta de articulación de los presupuestos participativos con las otras instancias de la vida municipal.

Por otra parte, Ganuza, Olivari & Paño (2012) documenta la estrecha relación entre la aplicación de metodologías participativas y la implementación de nuevas políticas públicas en participación ciudadana (presupuestos participativos) para el caso español, destacando las vinculaciones entre las universidades como portadoras de innovación metodológica y temática, y los gobiernos locales que decidieron su puesta en práctica.

Se encuentra en relación con los casos anteriores, una documentación variada del tema, tanto desde los enfoques como desde los resultados de los estudios de caso reseñados por países, mostrando que la literatura especializada en el tema es prolifera y se evidencian múltiples aportes tanto desde los cambios en la institucionalización de las políticas de participación como de las demandas de los movimientos sociales – participación instituyente- a los Estados.

Para abordar la relación de la participación instituida y la participación instituyente en el caso de Ecuador es importante partir por recordar que las elecciones del 2017 mostraron una continuidad por los candidatos del Movimiento Alianza País en comparación con las elecciones de períodos anteriores. Estos datos, aunque ilustrativos, permiten identificar solo en forma básica el comportamiento electoral para el Cantón de Cuenca (con 505.585 habitantes. La Provincia de Azuay tiene 712.127 habitantes: 337.044 son hombres y 375.127 son Mujeres (INEC, 2010)), la Provincia de Azuay y en general del Ecuador. Según los datos del Consejo Nacional Electoral en el último Censo Electoral del Ecuador (CNE, 2017), el cantón de Cuenca presentó una votación mayoritaria por los candidatos del Movimiento Alianza País y a nivel provincial la tendencia se mantuvo para un total de población votante de 646.510 electores a nivel provincial.

Sin embargo, aunque los datos electorales (y cuantitativos) indiquen una continuidad en los gobiernos cantonales, caso Cuenca, ello no significa una continuidad en los ejercicios del gobierno local y en especial en uno de los temas centrales de la realidad del Ecuador como lo es, la participación ciudadana, bisagra de los cambios constitucionales hace menos de una década y reflejados en la Constitución de Montecristi del 2008.

En esta reciente historia del Ecuador, un proceso de institucionalización de la participación ciudadana conlleva en sí mismo el riesgo de restarle autonomía al proceso social que había tenido un significativo contenido instituyente a través de la movilización

social existente en su etapa inmediatamente anterior, protagonizada por la participación social de actores ciudadanos. Los movimientos sociales (indígenas, rurales y urbanos) fueron protagonistas de la movilización social para la crisis y el cambio gubernamental en Ecuador (2005 y 2007) con un proceso culminante cual fue su asamblea constituyente (La Asamblea Constituyente del Ecuador fue el origen de la actual Constitución del 2008 y la posterior Ley Orgánica de Participación Ciudadana y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el 2010), y tras los resultados de éste (nueva constitución, nuevo gobierno y presidente) se asumiría la tarea de elaborar y poner en marcha un nuevo sistema de participación ciudadana ahora de forma instituida. En ese sentido con la institucionalización del sistema de participación ciudadana (Para conocer detalles del diseño, desarrollo, evolución y críticas del sistema de participación ciudadana en el Ecuador consultar los textos de Acosta (2014) e Ibáñez (2013)) se habría cumplido la habitual existencia de contención o regulación del proceso y poder instituyente existente hasta ese momento.

En el caso analizado de la ciudad de Cuenca, en el momento de la investigación, se contaba con un sistema en funcionamiento de participación ciudadana, en base a los correspondientes marcos normativos a nivel nacional que regulaban su práctica y con una serie de mecanismos de participación establecidos por ley, algunos en funcionamiento y otros no. En ese contexto desde ámbitos externos a la institución se introdujo mediante metodologías participativas un proceso ciudadano participativo que evaluó dicho sistema y terminó elaborando una propuesta de mejora parcial a la práctica de la participación ciudadana. El motivo de realizarlo surgió ante la percepción de insatisfacción sobre la participación ciudadana instituida para la ciudad; ello junto con la convicción de actores ciudadanos de que se trata de un ámbito siempre perfectible en la medida que se sumen las reflexiones y capacidades de la propia ciudadanía soberana junto a las de la institución.

Es abundante la literatura especializada sobre la participación social y ciudadana. Ya desde la última década del siglo XX autores como Kliksberg (1999) son ejemplo del profundo y complejo debate para caracterizarla especialmente en América Latina. Producto de ese intenso debate, la participación ciudadana se comprende como aquellas prácticas participativas que forman parte de la política institucionalizada y que, por tanto, son promovidas y/o lideradas por el Estado (Parés, 2009). A la vez insistiendo para su definición en que se trataría de: todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público (Parés, 2009). A partir de lo anterior, la participación ciudadana se expresa y, a la vez puede ser evaluada, en aspectos fundamentales como **(i)** los órganos de participación, **(ii)** los procesos participativos y **(iii)** las políticas públicas globalmente participadas.

Respecto al primer aspecto se comprueba que el papel del Estado y para el caso de Cuenca, el gobierno cantonal, es crucial como promotor de la participación ciudadana y conduce en gran medida a la institucionalización de la participación ciudadana a partir de un sistema de estructuras, reglas y procedimientos; sistema que, de acuerdo a los datos que se presentan en este artículo, tiende a reducir la vitalidad de las acciones ciudadanas que no siempre se originan dentro de los marcos institucionales y/o suelen desbordarlos por su propia capacidad y dinamismo social y popular (Rodríguez, 2010; CIMAS, 2015). Como complemento, autores como Ganuza & Francés (2008) abordan las diferencias e interrelaciones de la participación en grupos organizados de aquella a nivel individual como prácticas que se retroalimentan y aportan al desarrollo democrático.

Por otra parte, podemos identificar los procesos participativos como expresiones de participación ciudadana instituyente en que ésta tiende a ser asimilada por el mismo sistema de participación ciudadana a medida que se desarrolla y que institucionaliza la participación. Para el caso de Cuenca la participación instituyente permitió analizar el papel de las organizaciones populares y de la ciudadanía en general, en los cambios que a nivel del

Estado suceden cuando estos actores participan por dentro y, a las afueras, de la estructura institucional.

Ciertos autores señalan respecto a la política que se la ha visualizado únicamente como dominación. Tal cual Foucault (1988) nos recuerda la presencia del poder en los diversos espacios y relaciones sociales, Dussel (2006) señala que éste no se agota en la dominación y tiene otras múltiples expresiones, tal cual no necesariamente la política debe reducirse a una pura administración burocrática, como predominantemente ha ocurrido. Sin embargo, igualmente nos recuerda la necesaria institucionalización del poder o lo que es similar, la creación de mediaciones para su posible ejercicio, como necesidad intrínseca de éste; se trata, sin embargo, de una mediación que tradicionalmente se ha caracterizado por ser opaca. Así, la política valorada solo como dominación instituida ha restado de ella tanto sus planos de construcción colectiva como de aquella parte no instituida, sino más bien creativa, que también la constituyen en la misma medida.

Destacamos pues que, las instituciones son necesarias y ayudan a regular la vida social por lo que resultan imprescindibles para el funcionamiento social. No obstante, junto a ella la explicación política pasa necesariamente por los actores que la protagonizan, por los debates y luchas sociales, por los intentos y logros de transformación social que históricamente le han dado el motor instituyente para que posteriormente cuaje la parte institucionalizada.

Con todo lo anterior queda anunciada la problemática principal en torno a que lo instituido monopoliza la vida social hacia el control y la reglamentación (leyes, instituciones, procedimientos, clasificaciones y ordenaciones sociales, etc.) y precisamente desde las instituciones, se abandona lo instituyente como parte fundamental de la vida social que responde a su dinámica, a su creatividad, a la traducción en la vida cotidiana del funcionamiento social.

Las instituciones como parte de la vida social tienen un peso fundamental y se basa en la síntesis objetivada de prácticas sociales pasadas; sin ella cada proceso habría de partir de cero impidiendo la condensación de las experiencias; por ello la podemos asociar a lo tradicional con una visión positiva de acumulación de conocimiento colectivo. Frente a ello lo instituyente se asocia a las prácticas directas y presentes, contextualizadas, dinámicas de los sujetos, muchas veces en contradicción y conflicto, y que aportan vida e innovación constante al mundo social. Ambas, son pues, una combinación necesaria, aunque se alerta en que lo instituido muchas veces está ya apropiado por unos sectores respecto a otros en lo que es el ejercicio desigual del poder. Y es en este sentido, en que lo instituido habitualmente se ha impuesto como la única cara de la política y el poder, invisibilizando y descalificando a lo instituyente como componente central de la vitalidad sociopolítica.

Una parte significativa del debate de lo instituido y lo instituyente se expresa también en la dualidad entre protestas y potencia trabajado inicialmente por Spinoza en el siglo XIX, posteriormente Foucault (1988) y más recientemente Dussel (2006). Foucault lo trabajará más estrictamente desde el campo del poder y el dominio señalándolas como jerarquía coercitiva de arriba abajo impuesto por una élite (potestas) y los infinitos, cambiantes, diversos, mecanismos de seducción y solidaridad dentro de una relación personal o de un grupo (potencia) que incluyen tipos heterogéneos de racionalidades, identidades, deseos y prácticas ético-políticas relativas al cuidado de los demás y de uno mismo. Con claridad la primera sería una reducción de la potencialidad de la segunda; la elección interesada de un sector que logra imponer una jerarquía y dominación para poder imponerlo, respecto a la gran diversidad de alternativas que las propias dinámicas y los distintos grupos, con mayor o menor poder, pueden proponer. Para América Latina en particular el debate instituido – instituyente ha sido especialmente vinculado a aquel entre gobiernos y movimientos sociales (Bacallao, 2015)

En su traducción más ampliada a la política, Dussel profundiza este análisis y lo lleva a distinguir ejercicios diferenciados de potestas unos válidos para las mayorías (y minorías), en contraste con el más habitual auto-referenciado en el poder y la burocracia. En primer lugar, tal cual lo señalábamos anteriormente, existiría una imprescindible institucionalización

del poder de la comunidad, del pueblo y que ya podemos denominar como potestas; tal cual aclara Dussel (2006) todo ejercicio del poder sea del tipo que sea, será ya potestas. Correspondería al paso de un momento fundacional de todo acto político ejercido por el pueblo, la comunidad a su constitución como poder organizado (Dussel, 2006, p. 32).

El autor sostiene que la comunidad tiene la facultad del poder ontológico originario para cualquier actualización ya será institucional y delegada. La soberanía del pueblo como resultado moderno otorgaría, según Castoriadis (2005), la posibilidad de construir la política (no lo político) como proceso de autonomía dotado de acción política para establecer una nueva institución de la sociedad. Sin embargo, el habitual ejercicio de lo político vinculado a la dominación con una potestas autoritaria, constituyen una amenaza constante para la conformación de una política orientada hacia la autonomía como base de la democracia (Castoriadis, 2010). Y en ese ejercicio de la política el mismo autor recuerda que la democracia se trataría del régimen de la autonomía, de la autolimitación y ello aflora de una capacidad instituyente que tendría como característica central (Castoriadis, 1999).

El poder del pueblo (potentia) se objetiva, se aliena en el sistema de instituciones políticas producidas históricamente para el ejercicio de dicho poder (potestas). Esa mediación instituida ha sido tradicionalmente ambigua moviéndose entre acoger las reivindicaciones populares asumidas por las instituciones y, en su otro extremo, la versión represiva y violenta en donde el Estado asume ese monopolio de la fuerza y lo orienta contra los sectores (especialmente los populares) cuando estos cuestionan la legitimidad de su ejercicio. La representación ha tendido históricamente a volverse sobre sí y a autoafirmarse como última instancia de poder.

Tan importante como reconocer y poner en valor la existencia de esa potentia tan negada en la política actual, resulta el análisis sobre las formas que puede tomar la potestas. Tal cual asistimos con demasiada frecuencia al corrompido oficio idolátrico del poder como potestas autoreferente que siempre termina por esquilar al pueblo (Dussel, 2006, p. 30), existirían otras formas de ejercicio institucionalizado del poder y la política que no necesariamente llevarían a esa versión fetichizada del poder según lo denomina Dussel. Además, en base a experiencias reales se comprueba que por mucho que la potestas pueda ser ambigua, ello no quiere decir que no se la pueda definir, reglamentar, imbuirla de normatividad para que sea, útil, eficaz, justa, obediente a la comunidad (Dussel, 2006, p. 38). Se trataría de un poder delegado que se cumpliría por vocación y compromiso con el pueblo como comunidad política.

Consideramos de máxima importancia tanto el ejercicio intelectual de la puesta en valor de la potentia junto el reconocimiento de prácticas comprometidas y obedientes hacia el pueblo como potestas, como a la vez la relevancia de comprobar que algunas de esas experiencias constituyen prácticas en funcionamiento real en comunidades reales, históricamente perjudicadas por ejercicios idolatrados y excluyentes del poder.

Así, la incorporación de lo instituyente en la política se centra tanto en la autonomía, pero directamente relacionada con el planteamiento de una potestas no fundamentada en dominación sino en diálogo y deliberación, y que para ello debe contar con una potentia fortalecida que pasa por la incorporación y traducción de lo instituyente como permanente en la práctica política. Destaca con ello un carácter integral de la política, ya que, como afirma Castoriadis "no hay nada que pueda excluirse de la actividad instituyente de una sociedad autónoma" (2005, p. 215). Y además se huye de una política especializada directamente vinculada a la práctica de dominación por solo ciertos actores, incluida la falta de transparencia que alimenta su opacidad tradicional.

Finalmente vincular las metodologías participativas de investigación y acción social como herramientas, estrategias, perspectivas que, tal cual este caso estudiado, pueden ser especialmente útiles para aportar a la incorporación y desarrollo de lo instituyente en la política local. Desde sus planteamientos de reflexión-acción como componentes centrales

de su epistemología y práctica, hasta las ideas de integralidad, procesualidad, contextualidad, pluralidad e inclusión como elementos constitutivos de la investigación y acción política-social, su utilización para la dinamización de la práctica política en el diálogo entre instituciones y ciudadanía con sus diversos grupos, muestra resultados, tal cual éste analizado, especialmente dinamizadores y creativos de recuperar y mantener viva la política desde la interacción de la totalidad de sus actores.

La puesta en práctica de experiencias y mecanismos de democracia participativa son un claro ejemplo, así como tal cual el presente caso, su uso desde la sociedad civil para evaluar y dinamizar los planteamientos y mecanismos de participación ciudadana instituida. Tal cual afirma Santos (2004), uno de los debates centrales de la democracia actual pasa por la reinención de espacios y tiempos que promuevan la deliberación democrática entre las que se analizan estos procesos participativos como una expresión de ello. Asimismo, lo señalan Avritzer y Ramos (2016), respecto a las escalas espaciales donde ésta se dé analizando la relevancia de lo local junto a los espacios intermedios. Ejemplos como los observatorios como propuesta de las últimas dos décadas en ámbitos temáticos diversos (participación ciudadana, transparencia, inmigración, interculturalidad, entre otros) construidos con metodologías participativas son expresiones de ello según Martín y Paño (2005) tal cual fue la opción escogida por los participantes de este caso como resultado y propuesta de su proceso participativo.

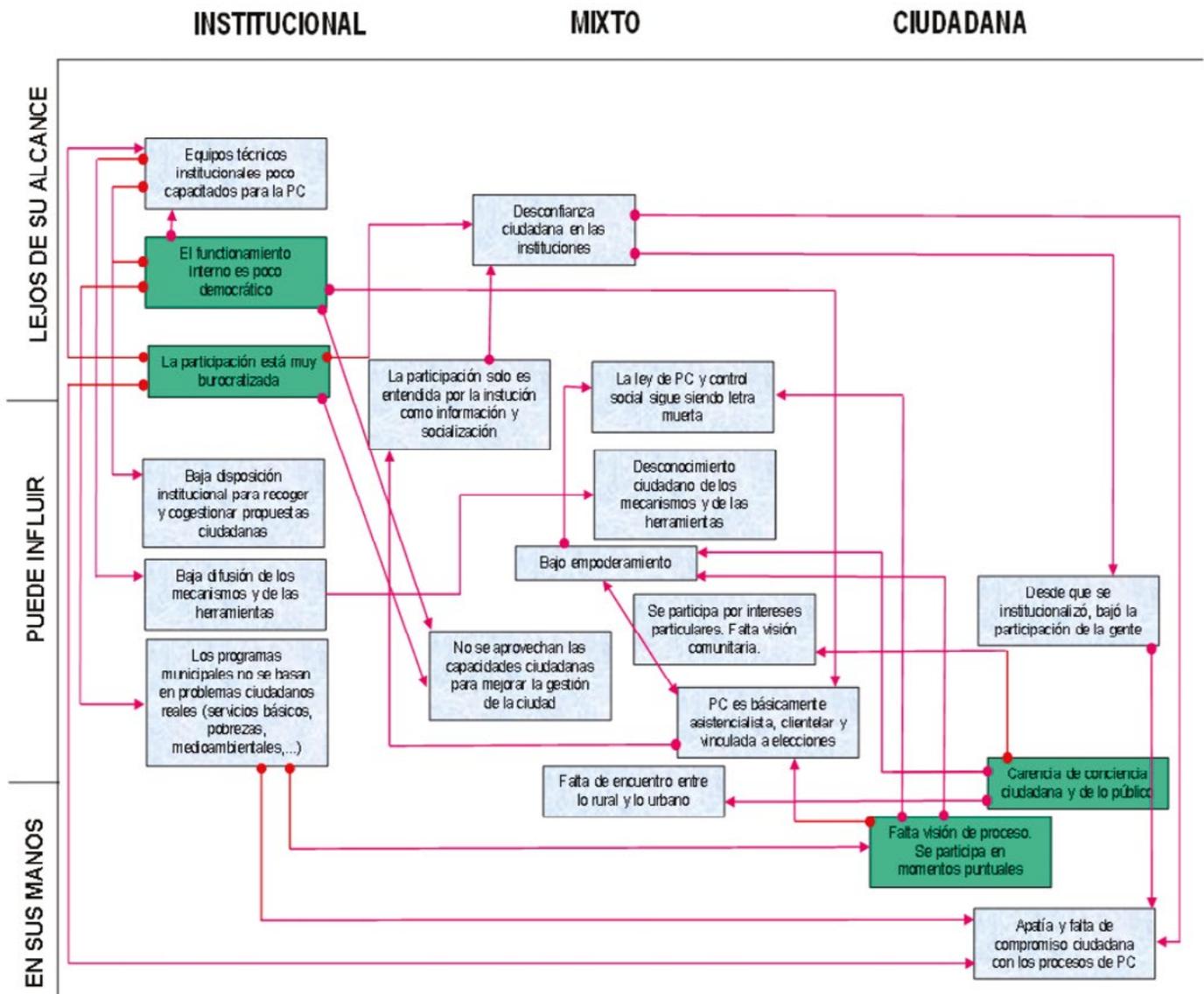
A continuación, se exponen los resultados del proceso de investigación. Los datos se obtuvieron de una compilación de entrevistas semi estructuradas realizadas a un conjunto de 22 personas, de acuerdo con sus perfiles como políticos, funcionarios, líderes sociales jóvenes, adultos, mujeres y de lugar de procedencia por parroquias rurales y urbanas del cantón de Cuenca, y de los talleres participativos realizados acorde a las etapas del proceso participativo: **(i)** diagnóstico, **(ii)** priorización, **(iii)** proposición, y **(iv)** planificación.

Tal cual se ha señalado, el proceso participativo contó con un total de cinco talleres participativos que, junto a otros espacios de difusión, reflexión, sistematización y negociación con las autoridades, se extendió entre el 2017 y el 2018. La característica de este proceso metodológico, tanto como objeto y como enfoque, arrojó unos resultados directamente vinculados a las fases de la propia metodología participativa: diagnóstico, priorización, proposición y planificación.

En relación con los resultados obtenidos podemos claramente distinguir entre los que denominamos resultados cognitivos, de aquellos procesuales. Los primeros como propuestas más cristalizadas de actuación hacia la mejora de la participación ciudadana y los segundos como aquellos dinámicos del propio proceso social en su transcurso. La suma de ambos con resultados muy diversos, constituyeron en sí mismos prácticas instituyentes de la política local tanto por lo que proponían para dinamizarla y ampliarla, como por la forma participativa y procesual de expresarlo y construirlo.

Respecto a los resultados cognitivos o propositivos concretos, en el inicio del proceso los participantes identificaron una serie de problemáticas relacionadas con la participación ciudadana en Cuenca en la actualidad que, en una segunda instancia, fueron priorizadas y puestas en relación según relaciones de causalidad por los propios ciudadanos, según se aprecia en el siguiente gráfico en base a la técnica de flujograma.

Figura 1 Sistematización de la Técnica de Flujograma



Fuente: elaboración propia

En ese sentido ante un conjunto de 19 problemáticas iniciales señaladas, cuatro de ellas (en cuadros de color verde en el gráfico 1) se mostraban como centrales en base a que se trataba de aquellas más causales en la medida que emitían mayor número de flechas como elementos influyentes en la explicación de otros (líneas rojas con flechas de entrada). Los conjuntos de problemas en base a una problemática central fueron los siguientes:

1. La participación está muy burocratizada: **(i)** Equipos técnicos institucionales poco capacitados para promover la participación ciudadana, **(ii)** Desconfianza ciudadana en las instituciones, **(iii)** No se aprovechan las capacidades ciudadanas para mejorar la gestión de la ciudad, **(iv)** Apatía y falta de compromiso ciudadano con los procesos de participación ciudadana.

2. Funcionamiento interno poco democrático: **(i)** Equipos técnicos institucionales poco capacitados para promover la participación ciudadana, **(ii)** Los programas municipales no

se basan en problemas ciudadanos reales (servicios básicos, pobreza, medioambientales) **(iii)** No se aprovechan las capacidades ciudadanas para mejorar la gestión de la ciudad y **(iv)** La participación ciudadana es básicamente asistencialista, clientelar y vinculada a elecciones

3. Falta visión de proceso: **(i)** La ley de participación ciudadana y control social sigue siendo letra muerta; **(ii)** Bajo empoderamiento ciudadano, y finalmente, **(iii)** La participación ciudadana es básicamente asistencialista, clientelar y vinculada a las elecciones.

4. Carencia de conciencia ciudadana y de lo público: **(i)** Falta de encuentro entre lo rural y lo urbano, **(ii)** Bajo empoderamiento y **(iii)** Se participa por intereses particulares. Falta visión comunitaria

Como se aprecia en estos entramados de problemas, en torno a aquellos cuatro centrales se reunieron, ahora con ejercicios de priorización, más de un 80% de las problemáticas señaladas.

Ya elaborado y consensuado participativamente el diagnóstico, en la siguiente etapa se dio paso a la *proposición* donde se trabajó cada uno de esos conjuntos de problemas para la elaboración de propuestas articuladas que dieran cuenta de medidas, estrategias y mecanismos que apuntaran a su mejora y/o superación. De ellos, en un tercer taller se elaboraron seis grandes propuestas, que fueron las siguientes:

- i. Construcción participativa de ordenanza de participación ciudadana
- ii. Creación de un tribunal ciudadano de medio ambiente (agua, medio ambiente, territorio)
- iii. Creación de un plan formativo de participación ciudadana para políticos, técnicos y ciudadanos.
- iv. Elaboración de nuevos dispositivos de transparencia de la gestión pública.
- v. Creación de un observatorio mixto de participación
- vi. Construir e implementar una propuesta metodológica hacia la descentralización, para contar con mayor información para el empoderamiento ciudadano, la rotación y la inclusión, de otros grupos que no participan.

En el trabajo reflexivo del cuarto taller orientado a la proposición el grupo definió que todas ellas se articularan bajo una propuesta mayor que las unificara y articulara (extraída de las propias propuestas iniciales) y que se sintetizó bajo el nombre de *Observatorio de y para la Participación Ciudadana en Cuenca*. Este espacio como idea fuerza aglutinadora y articuladora de las otras fue definido y detallado para integrar desde la idea de la observación, análisis y proposición del sistema y prácticas de participación ciudadana, al menos cuatro de los ámbitos señalados: **(i)** creación de un tribunal medioambiental como espacio nuevo que trate uno de los ámbitos que actualmente preocupan a la ciudadanía de Cuenca por las amenazas concretas sobre su páramo y otros; **(ii)** un proceso formativo amplio hacia diferentes actores sociales que incida sobre el aumento de la cultura política; **(iii)** la agilización e innovación en la fiscalización del ejercicio transparente de la gestión pública y, finalmente, **(iv)** creación de espacios de seguimiento, investigación y práctica de la participación ciudadana en el cantón.

En el último taller la propuesta del observatorio tomó mayor cuerpo en base a la definición de sus campos y especialmente de la interrelación entre éstos, la definición de sus necesidades para el funcionamiento, la composición social que debía tener, así como los aspectos fundamentales de su forma de funcionamiento.

Finalmente se definieron los pasos iniciales a seguir, así como, la metodología, considerada como un proceso y las técnicas que lo permitan y faciliten, unido también a una concepción inclusiva y dinámica de la política local, confluyeron pues en aportes hacia una práctica más completa y viva más allá únicamente de lo instituido.

En cuanto a resultados (si se los puede llamar así) de tipo procesual, también se observan conclusiones significativas. Por una parte, respecto a los sujetos participantes, inspirado en metodologías participativas el tema del compromiso de los actores para con

los procesos iniciales se convierte en elemento clave. Así, pese a que la convocatoria fue amplia y constante, el proceso contó con un total de 58 personas a lo largo de todo éste, con un carácter heterogéneo en edad, sexo, procedencia y vinculación asociativa en que se combinaron principalmente jóvenes universitarios asociados y no asociados con líderes de asociaciones territoriales. La mayoría asistió a los cinco talleres participativos, así como se implicó en las actividades finales acordadas. En ese sentido, se confirmaron dos aspectos: la dificultad de movilizar a ciudadanos/as en procesos de este tipo, a la vez que la motivación como elemento clave para la vinculación de ciudadanía a esos procesos.

Respecto al proceso participativo en sí mismo, éste vivió una dinámica de transformación en su transcurso tal cual estas metodologías aspiran en su paso de la parte investigativa (diagnóstico) a la de acción (proposición y acciones en el medio social). Así como partió desde una propuesta liderada desde actores de la universidad (convocatoria, búsqueda de espacios, sistematizaciones de los resultados) progresivamente se fue manifestando una tendencia al equilibrio que desembocó en su etapa final de acción en una organización más horizontal y abandono de roles de dirección del proceso por parte de los representantes universitarios. Ello se fue dando de forma progresiva en el paso de la etapa de diagnóstico a la de proposición y finalmente a la de acción. En este sentido los acuerdos orientados a la acción para la consecución del observatorio de la participación decididos en primera instancia fueron: negociación con autoridades, difusión a los medios de comunicación local, difusión y búsqueda de apoyo de otros colectivos sociales en la búsqueda de una ampliación del apoyo social-ciudadano a la propuesta.

Todos ellos se llevaron a cabo durante la redacción de este artículo otorgando primeros resultados satisfactorios para el grupo: tanto a medios de comunicación locales (periódicos, radios, televisión local como en redes sociales), autoridades locales (concejales y directores técnicos de dependencias de la municipalidad como de la prefectura, además de pertenecientes al Consejo de Participación Ciudadana del cantón Azuay) como otros colectivos ciudadanos (organizaciones sociales territoriales y temáticas, así como grupos informales), valoraron la propuesta como positiva y tuvieron fundamentalmente actitudes de apoyo a que se iniciara la implementación del observatorio de la participación en Cuenca apoyando en las actividades de difusión y presentación a autoridades.

Es significativo también como en su carácter dinámico y precisamente instituyente, el grupo no asumió la totalidad de medidas emanadas de la proposición. Tanto el trabajo respecto a la ordenanza como la propuesta metodológica quedaron desiertas a la hora de constituir los grupos de trabajo que debían analizar cada propuesta. Pese a que en la parte propositiva la planificación del grupo dio cuenta de todos los campos de necesidades que consideraba, a la hora de trabajar en su elaboración detallada no contó con personas motivadas para ello. Las prioridades, las motivaciones se manifestaron en una propuesta parcial de mejora que, si bien no daba cuenta de todos los ámbitos hasta su detalle final, sí los diagnosticaba, así como detallaba aquellos que se consideraron más urgentes y movilizaban a los participantes.

Otro de los resultados significativos del proceso participativo en que las propuestas surgieron de una participación ciudadana externa a la estructura y sistema del gobierno local, evidencian la emergencia de una participación instituyente por su carácter de ampliación de los marcos temáticos inicialmente existentes. Ejemplos como vincular el tema medioambiental, la propia idea de generar un espacio y dinámica que aporte constantemente al análisis y mejora de la participación ciudadana o la creación participativa de la ordenanza, son ejemplos claros de ampliación de los campos de acción de la participación que el marco institucional inicial ofrecía. Asimismo, que la visualización de las problemáticas no se centró exclusivamente en responsabilidades puramente institucionales sino que se demostró la visión holística de visualizar también las carencias vinculadas con el propio sector ciudadano, los tipos de procedimientos y otros.

El carácter reflexivo y libre destacado por Castoriadis (1999) para el ejercicio de la autonomía para la construcción de la política como componentes activos y por ello instituyentes, tendría una expresión clara mediante el proceso participativo realizado. Reflexionar acerca de ¿qué participación se hace?, ¿cómo hacerla más inclusiva e integral? Y, precisamente ¿cómo otorgarle un mayor carácter instituyente? donde la opinión y acción de ciudadanos que cuentan con espacios de revisión, deliberación y proposición colectiva, son ejemplos claros de ese carácter reflexivo y libre que Castoriadis atribuye para la práctica de una política autónoma (2010)

También resulta significativo como lo instituyente no solo aparece mediante, lo que lo metodológico permite como constante, dinámico, que fomenta el debate y la creatividad social, así como la inclusión de actores ciudadanos a la práctica de la política local, sino también directamente a través de algunas propuestas que apuntaban precisamente a ese elemento instituyente. Ejemplos como los procesos formativos que formen e informen a la ciudadanía, personal técnico de las instituciones como a los políticos contienen ese elemento al igual que la implementación de nuevos mecanismos de transparencia, la rotación de cargos, o ese tribunal que aborde los distintos casos vinculados a medioambiente en una construcción de la visión de la naturaleza como ser y bien público que debe ser protegido en cada caso.

Conclusiones

Los distintos aportes citados en este artículo enfatizan en un sistema de participación como proceso – un diseño de acciones estructuradas en forma de agendas y decisiones políticas, es decir, como una construcción social dinámica –, por ello se asume el proceso como un eje articulador de las acciones sociales, más que como una forma lineal y evolutiva de las mismas políticas de participación o del proceso participativo.

Según estos aportes y los datos recolectados para este artículo se identifican un conjunto de momentos procesuales de la participación ciudadana en Cuenca, vinculadas con **(i)** la institucionalización de la participación, **(ii)** con la participación ciudadana instituyente y **(iii)** con las formas de relación entre el Estado y las organizaciones sociales.

En la primera, el papel del Estado y para el caso de Cuenca, el gobierno cantonal, es crucial como promotor de la participación ciudadana y conduce en su práctica tradicional a una inevitable instrumentalización de la participación ciudadana a partir de un sistema de estructuras, reglas y procedimientos; sistema que, de acuerdo a los datos que se presentan, tiende a reducir la vitalidad de las acciones ciudadanas que no siempre se originan dentro de los marcos institucionales y/o suelen ser desbordados por la capacidad y dinamismo social y popular, según los aportes de los autores (Rodríguez, 1998, 2010; Ganuza, et al, 2012; Martín y Paño, 2005; CIMAS, 2015)

Según esto, hay una reserva, contención o regulación del poder local cuando se establece y desarrolla un sistema de participación ciudadana. Así, el poder local es entendido como una propuesta en la que se deben transferir las funciones de planificación, presupuesto, toma de decisiones, ejecución y control... "cambiando así el régimen de democracia representativa, en un régimen de democracia participativa y protagónica" (Barraéz, 2010). No obstante, conocemos la limitación tradicional de esta práctica de la política en la medida que ésta es asimilada por las instituciones como potestas autoritaria basada exclusivamente en lo instituido y desperdiciando la actividad y capacidad ciudadana de participar en la mejora política. En lo expresado por los ciudadanos consultados parece ser la razón principal de que cuente con una muy baja aprobación ciudadana que identifica en ella un elevado número de carencias.

En el segundo, la participación ciudadana instituyente, tiende a ser asimilada por el mismo sistema de participación ciudadana a medida que se desarrolla y que institucionaliza

la participación. Sin embargo y para el caso de Cuenca tanto la institucionalización de la participación como la participación instituyente permiten subrayar el papel de las organizaciones populares en los cambios que a nivel del Estado suceden cuando la ciudadanía participa por dentro y, a las afueras, de la estructura institucional.

Ejemplos de estos son las propuestas que emergieron de las cuatro etapas del proceso participativo y que se consolidan en *el Observatorio de y para la Participación Ciudadana de Cuenca*. En ese sentido este proceso instituyente estuvo caracterizado por su carácter vital, reivindicativo, con una implicación variable de sus protagonistas ciudadanos, incompleto y hasta contradictorio en la medida que expresaba las necesidades e insuficiencias que identifica la ciudadanía convocada y que quiere aportar a su mejora. La ampliación de los campos de acción inicialmente instituidos para llegar a otros que preocupan a la ciudadanía, la forma procesual y democratizadora de construcción de los diagnósticos y propuesta, el carácter autoorganizado del proceso confirma la característica de la autonomía como central de una política democrática que se apoya en lo instituyente para su crecimiento y mejora. A la vez también se observa en el proceso la presencia de esa potencia expresada como la capacidad de proponer alternativas a la existente reflejando otras racionalidades, identidades, deseos, distintos a los que presidían el ejercicio institucional del poder en la ciudad de Cuenca.

La señalada práctica instituyente, constituye un ejemplo de apertura de vías ciudadanas de expresión de necesidades y aporte de capacidades que la política instituida debe ser capaz de incorporar en la medida que se trata manifestaciones vitales de su comunidad política. Cabe destacar que es la confluencia de ambas la que permite la vía a nivel local hacia la política activa en la medida que apunta a la superación de las propias problemáticas que se diagnosticaron inicialmente.

Finalizada la parte investigativa de diagnóstico y proposición, al momento de redacción de este artículo el proceso participativo sigue en marcha respecto a materializar el Observatorio de la participación como propuesta para la ciudad. Se elaboró un documento de propuesta, éste ha sido difundido en diferentes medios de comunicación de la ciudad generando una opinión pública al respecto; ha contado con la aprobación y vinculación de miembros al proceso por parte de otras organizaciones que no participaron en su elaboración; asimismo, ha sido expuesto a las autoridades municipales que lo han acogido inicialmente entre la sorpresa y la inquietud. Con claridad, la propuesta del Observatorio se constituye como un aporte vívido de la práctica política de la participación por parte de la ciudadanía. Así, se aprecia como una capacidad de apertura desde lo instituido gubernamental hacia lo instituyente ciudadano puede permitir, mediante práctica constante de la participación, la capacidad de revisar, ampliar y mejorar los marcos instituidos iniciales de los que se parte.

Finalmente, se concluye que, la participación instituyente se nutre de las metodologías participativas y confirma que éstas pueden emplearse para procesos instituyentes para la democracia participativa/deliberativa al potenciar la vinculación y participación directa y cotidiana de diferentes actores de la sociedad civil, así como a canalizar su capacidad de innovación y creatividad social. Tanto porque las instituciones recurran a ellas para dinamizar la práctica política instituida (y con ello desde una voluntad política explícita acercarla a lo instituyente), como porque directamente sectores ciudadanos (como en este caso) hagan uso de ellas, se demuestra su capacidad reflexiva, plural y propositiva de aportar a la dinamización de la realidad sociopolítica. De esta forma, el enfoque técnico de una investigación acción se ajusta y adapta a un contenido y fin democrático que le da su sentido.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2010). El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi. *Policy Paper*, 1-36.
- Acosta, A. (2014). Post-crecimiento y post-extractivismo: dos caras de la misma transformación cultural. En G. Endara, *Post-crecimiento y buen vivir* (págs. 95-124). Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS).
- Avritzer, L. y. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociología*, 040.
- Bacallao, P. y. (2015). Lo social instituyente y lo político instituido en América Latina. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 125-157.
- Barraéz, V. y. (2010). *Terminología del poder popular*. Caracas: Comisión permanente de participación ciudadana descentralizada y desarrollo regional.
- Castoriadis, C. (1999). *Figuras de lo Pensable*. Madrid: Frónesis-Cátedra Universidad de Valencia.
- Castoriadis, C. (2005). *Los dominios del hombre*. Barcelona: Gedisa.
- Castoriadis, C. (2010). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquet.
- CIMAS. (2015). *Metodologías Participativas: sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editores.
- CNE. (2017). *Resultados Electorales 2017*. Recuperado el 15 de 12 de 2017, de Consejo Nacional Electoral: <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/publicaciones/category/877-publicaciones>
- Dussel, E. (2006). *20 tesis de política*. México, D.F. Siglo XXI.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 3-20.
- Galeano, E. (2007). *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. Medellín: La Carreta Editores.
- Ganuzá, E., y Francés, F. L. (2008). ¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, Vol 66 (49) pp. 89-113.
- Ganuzá, E., Olivari, L., Paño, P., Lorenzana, C. y Buitrago, L. (2012). *La democracia en acción. Una visión desde las metodologías participativas*. Antígona Procesos Participativos. Ed. CEDEM.
- Gault, D. y. (1999). Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social. *Gestión y Política Pública.*, 89-119.
- González, C. (2012). Institucionalización y movilización en Colombia ¿Dos caminos divergentes en la democratización indígena? *América Latina Hoy*, 71-90.
- Gudynas, E. y. (2011). El buen vivir o la disolución de la idea de progreso. En M. Rojas, *La medición del progreso y del bienestar-Propuesta desde América Latina. Forum for scientific and technological consultation in México* (pág. xxx). México, D.F.: xxx.
- Ibáñez, A. y. (2013). *Buen Vivir/Vivir bien*. Bogotá: Desde Abajo.
- INEC. (2010). (G. d. Ecuador, Editor) Recuperado el 15 de 1 de 2018, de Censo Nacional de Población y Vivienda: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/azuay.pdf>
- Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre la participación. *Revista de Estudios Sociales*, 116-134.
- Martín, P. P. (2005). Un ejemplo de aplicación de metodologías participativas: la investigación y planificación del Observatorio participativo para la convivencia intercultural y la inmigración, en Leganés. *Educación Social: Revista de intervención socioeducativa*, 45-58.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

- Rodríguez, T. (1998). *Del desarrollo local a las redes para mejor vivir*. Buenos Aires: Lumen.
- Rodríguez, T. (2010). Conjuntos de Acción y Participación Rural. *Documentación Social*, 43-58.
- Santos, B. (2004). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- Signorelli, G. (Julio-Diciembre de 2017). *Presupuesto Participativo en ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe: los casos de Santo Tomé, Firmat y San Lorenzo (2012-2016)*. (C. d. Nordeste, Ed.) Recuperado el 15 de 1 de 2018, de Portal de Publicaciones, Científicas y Técnicas (PPCT): <http://ppct.caicyt.gov.ar> ppct-caicyt@conicet.gov.ar
- Solano, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Políticas Públicas*, 161-202.
- Suárez, M. (Julio-Diciembre de 2017). *La importancia estratégica de los Presupuestos Participativos en los gobiernos locales de Córdoba, Gualeguaychú, Paisandú y Montevideo*. (C. d. Nordeste, Ed.) Recuperado el 15 de 1 de 2018, de Portal de Publicaciones Científicas y Técnicas (PPCT): <http://ppct.caicyt.gov.ar> ppct-caicyt@conicet.gov.ar
- Vega, F. (2014). El Buen Vivir-Sumak Kawsay en la Constitución y en el PNBV 2013-2017. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 167-194.