



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

Maestría en Derecho, mención Gestión Pública

Paper Académico previo la obtención del Título de Magister en Derecho, mención
Gestión Pública.

**APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN
LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL 2050 Y PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO 2033, DEL
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA MUNICIPALIDAD DE
AMBATO EN EL PERÍODO 2019-2022**

Autor: Hendrik Gonzalo Sánchez Castro

Director: Andrés Fernando De La Vega Grunauer

Quito, 2023

RESUMEN

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 estableció los derechos de participación ciudadana para la toma de decisiones en el ámbito público, lo cual ha motivado la creación de leyes que regulen y promuevan su ejercicio. No obstante, se observa que no todas las entidades públicas cumplen con esta normativa, siendo el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato un ejemplo de ello. En concreto, se ha constatado que dicha entidad no ha garantizado el acceso de la ciudadanía a la información sobre las decisiones adoptadas en relación a los derechos ciudadanos.

La ausencia de información adecuada por parte de esta entidad pública, impidió que la ciudadanía participara en la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) AMBATO 2050 y del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) AMBATO 2033, que fueron aprobados mediante una Ordenanza sin la participación activa de la ciudadanía en ninguna de las fases del proceso, incluyendo el Diagnóstico Estratégico, la Propuesta y el Modelo de Gestión. Además, esta situación obstaculizó la participación de aquellos ciudadanos que solicitaron formar parte en el proceso en debida y legal forma. Únicamente actuó el Consejo de Planificación Participativo, que en su mayoría está compuesto por funcionarios de la propia entidad gubernamental.

Por su parte, La Secretaría de Participación Ciudadana del GADMA solo llevó a cabo la socialización de un artículo (el número 95) de los 296 que componen el Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2033. De las 16 solicitudes presentadas para participar en la llamada "Silla Vacía", solo se autorizó una de ellas. En respuesta a la conmoción social generada por las decisiones adoptadas por la Municipalidad de Ambato, se realizaron dos Audiencias Públicas para informar sobre lo aprobado. Además, se identificó una relación de dependencia de la Secretaría de Participación Ciudadana con la máxima autoridad de la entidad en cuestión, según se establece en una Ordenanza.

Por consiguiente, resulta imperativo que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato aplique las normativas vigentes en materia de derechos de participación ciudadana y adopte políticas públicas con el fin de promover la información y la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de manera coordinada con el tejido social. Esto no solo fomentaría el fortalecimiento institucional, sino

también garantizaría la independencia de funciones y el cumplimiento efectivo de los derechos ciudadanos.

Palabras clave: Gobierno. Ciudadanía. Participación. Planificación. Autonomía. Funciones.

ABSTRAC

The 2008 Constitution of the Republic of Ecuador established citizens' participation rights in public decision-making, which has led to the creation of laws that regulate and promote their exercise. However, it is observed that not all public entities comply with this regulation, and the Autonomous Decentralized Government of the Municipality of Ambato is an example of this. Specifically, it has been found that this entity has not guaranteed access to information about decisions related to citizens' rights.

The lack of adequate information by this public entity prevented citizens from participating in the elaboration of the AMBATO 2050 Territorial Development and Planning Plan (PDOT) and the 2033 Land Use and Management Plan (PUGS), which were approved through an ordinance without active citizen participation in any of the phases of the process, including the Strategic Diagnosis, Proposal, and Management Model. In addition, this situation hindered the participation of those citizens who requested to participate in the process in a proper and legal manner. Only the Participatory Planning Council, which is mostly composed of government officials, acted.

For its part, the Municipal Autonomous Government of Ambato's Secretariat of Citizen Participation only carried out the socialization of one article (number 95) out of the 296 that make up the PUGS 2033. Of the 15 requests submitted to participate in the so-called "Empty Chair," only one was authorized. In response to the social commotion generated by the decisions made by the Municipality of Ambato, two Public Hearings were held to inform about what was approved. In addition, a relationship of dependence was identified between the Secretariat of Citizen Participation and the highest authority of the entity in question, as established in an ordinance.

Therefore, it is imperative that the Autonomous Decentralized Government of the Municipality of Ambato applies the current regulations regarding citizen participation rights and adopts public policies to promote information and active citizen participation in decision-making processes in coordination with the social fabric. This would not only promote institutional strengthening but also guarantee the independence of functions and the effective fulfillment of citizens' rights.

Key words: Government. Citizenship. Participation. Planning. Autonomy. Functions.

1. Introducción

La participación ciudadana en la toma de decisiones del órgano administrativo del sector público es de suma importancia, ya que impacta directamente en la satisfacción de las necesidades del colectivo. Es fundamental tener en cuenta que el interés general debe prevalecer sobre los intereses particulares, tal como lo establece la Constitución y la normativa jurídica vigente. Por esta razón, se destaca la necesidad primordial de contar con la participación activa de la ciudadanía en este proceso de toma de decisiones.

Se pueden distinguir dos modalidades del nivel decisorio. La primera, se refiere a procesos de consulta cuyo resultado es vinculante de manera inmediata según la opción mayoritaria de la ciudadanía, es decir, su resultado debe ser cumplido obligatoriamente por la autoridad.

La segunda modalidad se da cuando ciudadanos y autoridades conforman un grupo que tiene por objetivo debatir sobre un asunto de interés público para tomar una decisión en forma colectiva. (Naser et al., 2020, p. 184)

La participación ciudadana en la toma de decisiones del sector público es un factor determinante para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas y la primacía del interés general sobre los intereses particulares. Para este fin, la normativa actual establece diversos mecanismos para la participación activa de los ciudadanos, tanto individualmente como en grupos humanos.

Sin embargo, la consecución de este objetivo puede ser conflictiva si no se aborda adecuadamente el manejo de las políticas públicas diseñadas para tal fin, lo que puede dar lugar a tensiones entre los organismos estatales y la ciudadanía. Es por tanto crucial garantizar una implementación efectiva de estas políticas, fomentando la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación abierta entre las partes implicadas.

En muchos casos, las autoridades competentes incumplen con su deber de convocar a asambleas generales para la toma de decisiones de interés general, o rechazan las solicitudes de los ciudadanos para ejercer su derecho de participación ciudadana. Esto se debe en gran medida a la dependencia de estos órganos respecto a la máxima autoridad, quien emite órdenes internas que limitan la participación de los ciudadanos. Además, los consejos de participación ciudadana suelen estar integrados por funcionarios que de igual

manera dependen de la misma institución a la que se requiere el ejercicio de este derecho, lo que compromete su autonomía y capacidad para actuar en beneficio de los ciudadanos.

Por otro lado, las entidades públicas encargadas de la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios también enfrentan conflictos con la ciudadanía debido a intereses colectivos con tintes políticos o manipulados por sus dirigentes. Esto puede afectar negativamente el desarrollo y crecimiento local.

No obstante, es imprescindible perfeccionar la práctica de la participación ciudadana en la gestión pública, ya que constituye un avance significativo para el desarrollo del sistema socio-político-económico y administrativo del país. Los funcionarios públicos tienen el deber de desarrollar formas adecuadas para propiciar una gestión que promueva la armonía entre el aparato estatal y la ciudadanía, garantizando el crecimiento y desarrollo local en su conjunto, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas. Así se puede asegurar una gestión eficiente y eficaz del sector público, con la participación activa y efectiva de los ciudadanos:

Así, ambos persiguen el mejoramiento de los servicios básicos a través de la ejecución de la obra pública que armonice la satisfacción de las necesidades de la sociedad y su cultura, con la protección de la naturaleza; y, fortaleciendo la institucionalidad del Estado; para ello es necesario, la creación de un modelo de gestión que garantice no solamente la viabilidad adecuada de los recursos público, sino también el control de dichos recursos a fin de evitar la dilapidación de los bienes estatales. “Se busca perfeccionar la gobernabilidad, con iniciativas y acciones de racionalización del aparato administrativo estatal, así como mejorar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas”.(Correa et al., 1998, p.9)

En el presente trabajo investigativo se llevará a cabo un análisis de los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Constitución de la República del Ecuador, así como por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y demás normas pertinentes. El objetivo principal será examinar el accionar del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en relación a la ordenanza en la que se aprobó el PDOT AMABTO 2050 y PUGS AMBATO 2033, específicamente en lo que se refiere a la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Desde la fecha en que la Constitución de la República del Ecuador fue inscrita en el Registro Oficial número 449, el 20 de octubre de 2008, la Participación Ciudadana se ha convertido en un elemento fundamental del ordenamiento jurídico del país. En este sentido, es importante destacar que la participación ciudadana no es simplemente un requisito formal del derecho positivo, sino que es un medio para garantizar un sistema administrativo inclusivo y justo.

Por lo tanto, se examinará, cómo la participación ciudadana ha sido implementada en la toma de decisiones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en relación a la aprobación del PDOT AMABTO 2050 y PUGS AMBATO 2033. Se analizarán los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la ley, y se evaluará su impacto en la construcción de un sistema administrativo inclusivo y justo.

En el presente trabajo, se abordará la importancia de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, se destaca que la participación ciudadana se hace efectiva cuando se establece una adecuada articulación entre la entidad pública y la ciudadanía. Si esta articulación no se produce, la población podría recurrir al derecho constitucional de resistencia frente a las acciones u omisiones del poder público, establecido en el artículo 98 de la Constitución.

En este contexto, el objetivo principal de la instauración de un sistema de participación ciudadana es fomentar la contribución cultural desde una perspectiva bilateral entre el Estado y la ciudadanía. Esto se logra a través de procesos transparentes que permiten la construcción del poder ciudadano y legitiman el accionar público. Es importante destacar que la participación ciudadana en la toma de decisiones no solo persigue este objetivo, sino que también contribuye a priorizar las acciones y la asignación de recursos públicos, encaminados al desarrollo local en su conjunto.

Partiendo de la creación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y su posterior seguimiento a su cumplimiento a través de la intervención de los ciudadanos en las asambleas de elaboración de presupuestos participativos, generándose con ello la formulación de políticas públicas y así a su vez robusteciendo una verdadera democracia; sin que aquello no se quede solo ahí, sino que los ciudadanos tengan la oportunidad de dar un seguimiento a aquellas decisiones tomadas a través del control social, para lo cual debe incluir en el mecanismo de participación ciudadana creado por la entidad pública, mismo que debe ser

elaborado también con grupos de personas que tengan interés comunitario, con lo cual se “reafirma el proceso de control social, al permitir una reducción significativa de la corrupción, malversación y despilfarro de los recursos públicos. (Ganuza y Álvarez, 2003, p 53)

En el marco de la importancia de la participación ciudadana en el control y rendición de cuentas de la entidad pública, es necesario fomentar la participación activa y protagónica de la ciudadanía, en lugar de convertir estos procesos en una mera estrategia de promoción política por parte de las autoridades de turno que buscan intereses particulares. Por lo tanto, es mandato constitucional y legal garantizar la participación de la ciudadanía con voz y voto en cada una de sus intervenciones de manera deliberativa y llegando a consensos.

En este sentido, es importante recordar que el sistema de participación ciudadana está conformado por autoridades y delegados de la entidad pública, así como por representantes de colectivos o particulares, los cuales deben ser pluralistas y con equidad de género. Asimismo, debe ser regulado por ordenanzas emanadas de la Constitución y la ley, pero además deben ser viables y la entidad pública responsable de su convocatoria, no menos de tres veces cada año, y por lo menos el 30% de representación ciudadana del total de miembros del Consejo, de acuerdo a lo establecido por la legislación vigente.

2. Problema de investigación

El marco legal y constitucional actual establece la responsabilidad exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales en la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo tanto urbano como rural, con la participación activa de la ciudadanía. Con base en esto, la municipalidad de Ambato aprobó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT AMBATO 2050) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS AMBATO 2033) en dos debates, manteniendo una estrecha relación con la planificación provincial y nacional.

Sin embargo, la participación ciudadana en la elaboración de estos planes fue mínima debido a la falta de información por parte de los habitantes o a la obstrucción de la participación por parte de la entidad pública. Como resultado, se han producido fuertes conflictos y descontento social. Hasta la actualidad, la ciudadanía exige audiencias públicas para pedir reformas en aspectos que consideran lesivos a sus derechos. Por lo tanto, es

necesario investigar las causas de la resistencia que muestra este gobierno seccional en el cumplimiento de este mandato constitucional y legal, en decisiones que afectan a la vida de los ciudadanos y al conglomerado social dentro de su circunscripción territorial.

Este estudio se basó en el análisis de la organización del sistema de participación ciudadana del GADMA y su normativa. Además, se analizó el nivel de participación ciudadana en la elaboración del PDOT AMBATO 2050 y PUGS AMBATO 2033, y se realizó un análisis comparativo con la construcción de normativas similares en otros municipios del Ecuador. El presente estudio servirá como referencia para las futuras administraciones de este cantón, a fin de que se promuevan estrategias de participación ciudadana, donde se expongan las necesidades y se propongan acciones que coadyuven al bienestar común y el fortalecimiento institucional.

3. Marco Teórico Referencial

La participación ciudadana, ha constituido un elemento históricamente necesario en la toma de decisiones de los gobernantes, desde tiempos antiguos, la participación ciudadana ha sido un elemento fundamental en la toma de decisiones de los gobernantes, como se evidencia en hallazgos en Grecia y Roma, donde los gobernantes otorgaban un espacio importante a la ciudadanía para participar en la toma de decisiones, especialmente en aspectos que afectarían el futuro político y la seguridad interna y externa de su ciudad-estado o imperio, respectivamente. Es “en el siglo II a.C., momento en que se realiza el equilibrio entre formas de gobierno diversas que tradicionalmente se identifican con la monarquía, la aristocracia y la democracia”. (Consuelo Carrasco García, 2004).

En los siglos XVII y XVIII, se introdujo el concepto moderno de ciudadanía, coincidiendo con la Revolución Francesa, que marcó un hito fundamental para la ciudadanía. En ese momento, el estatus de súbdito del rey se transformó en la noción de un individuo libre, basado en los principios de igualdad, libertad y fraternidad, y con el derecho a participar en los asuntos del gobierno. Como resultado, se firmó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, entre otros avances significativos. Además, se consolidó la idea de los derechos humanos universales. Desde entonces hasta la actualidad, han sucedido situaciones diversas, y se ha llevado a cabo una lucha constante por alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades proclamados en innumerables

instrumentos universales, regionales, nacionales y locales; es “Importante destacar que la participación no es sólo del ciudadano individual, sino también del colectivo en forma organizada.”(Luis Augusto Panchi, 2009).

En la actualidad, los derechos de las personas están lejos de lo que se vivió en el pasado. Como se ha analizado previamente, estos derechos están íntimamente ligados con la ciudadanía, la cual, en la normativa actual vigente, se incluye activamente en la toma de decisiones, la planificación y el control de la gestión de los asuntos públicos que llevan a cabo las instituciones del Estado. Esto significa que cualquier ciudadano, independientemente de otras consideraciones, tiene el derecho de participar en las decisiones del gobierno en sus distintos niveles y también en el control de lo que hacen o dejan de hacer las instituciones a través de sus funcionarios. Al ser un derecho perenne establecido en la Constitución y la ley, no es temporal ni se limita a determinadas ocasiones o estratos sociales o individuos, ya que rige para todos.

La globalización, tanto en aspectos sociales, económicos y políticos, no se encuentra aislada de la participación ciudadana en la toma de decisiones de los poderes públicos, especialmente en los gobiernos locales.

Las Naciones Unidas ha realizado una encuesta en el año 2018, en la que se revela la importancia de brindarle a la ciudadanía la oportunidad de acceso a la información de las administraciones públicas a través de medios digitales los cuales resultan trascendentales en los procesos de transformación de participación ciudadana para la prestación de servicios y ejecución de la obra pública, y la transparencia de la gestión a través de la publicación en las plataformas digitales de acceso abierto al público, a fin de involucrarle al ciudadano en la formulación de políticas públicas de manera inclusiva, deliberante y participativa.

El estudio de las Naciones Unidas, reflejó que, en este ámbito, los países que lideran este modelo de gestión a nivel mundial son Dinamarca, Finlandia, República de Corea, Países Bajos, España, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos en su orden, y cada país aplica su método de diferente manera, cumpliendo etapas como:

1. - La disponibilidad de la información pública;
2. - La consulta Pública, donde sirve para responder a la opinión ciudadana y también se debaten los asuntos públicos y se realizan encuestas; y,

3. – La participación ciudadana de manera directa, realizando sus aportaciones en la toma de decisiones; incluyendo la votación en línea o el voto electrónico. (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018)

Es así que, en la mayoría de países del mundo se le ha dado una importancia relevante a la participación ciudadana de forma deliberada, individual o colectiva a través de representantes de los afectados por la toma de decisiones del poder público.

Es necesario tomar en cuenta el aspecto normativo, y que se proceda mediante un mecanismo inclusivo, generando los espacios adecuados para el desarrollo de los debates previos a la toma de decisiones de la gestión pública de manera heterogénea entre el gobierno y la sociedad civil, creando un sendero de democratización amplia y directa, a través de la deliberación pública entre todos los actores, es decir autoridades y ciudadanos. (Conejero Paz, 2005)

En el contexto latinoamericano, el Índice de Participación Ciudadana (IPC) es un instrumento clave para evaluar la efectividad de las actividades regionales impulsadas por la Red Interamericana para la Democracia (RID). Según este índice, se ha evidenciado un acelerado desarrollo de la organización civil en la región, lo que ha llevado a cambios significativos en la institucionalidad pública. Esto se ha traducido en la incorporación de nuevos valores, normas y procedimientos, incluyendo mecanismos que promueven la participación ciudadana a través de su propia organización, en función del grado de compromiso que tenga en el interés público.

Es esencial destacar la importancia del papel que desempeñan los representantes de los colectivos en la participación ciudadana. Esto implica asumir una responsabilidad activa en la solicitud de información pública y su difusión entre sus representados, asistir a las reuniones y participar en la toma de decisiones, emitir opiniones y expresar reclamos utilizando diversas modalidades de participación. (Isidro Adúriz y Pablo Ava, 2006)

Por su parte la CEPAL; (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022) manifiesta que:

La participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al Estado abierto. Es un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica. De esta forma, es un proceso de doble vía que requiere una ciudadanía activa y un fomento estatal. Al igual que el acceso a la información, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21.

En el Ecuador, los mecanismos de democracia participativa se encuentran consagrados en la Constitución de la República y en las leyes vigentes. Entre ellos, destacan los Consejos de Planificación Locales, los cuales permiten la participación ciudadana en la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, y en la priorización del presupuesto participativo. Las audiencias públicas, habilitadas por el gobierno seccional, permiten a la ciudadanía realizar peticiones de manera directa o a través de representantes. El cabildo popular, a su vez, permite la discusión pública de asuntos de la gestión municipal entre el gad cantonal y la ciudadanía.

El mecanismo de participación conocido como "Silla Vacía" permite a cualquier ciudadano intervenir con voz y voto en los debates y la toma de decisiones de los gad, ya sea de forma individual, colectiva o por representación. Las veedurías ciudadanas se encargan del control de la gestión de los gad, mientras que los observatorios cumplen funciones similares sin que se presenten conflictos de intereses.

Las asambleas locales permiten deliberar a la ciudadanía sobre asuntos de la gestión pública, mientras que los consejos consultivos cumplen la función de consulta y asesoramiento, y están conformados por organizaciones civiles y la ciudadanía en general. La consulta previa libre e informada, por su parte, es un derecho colectivo mediante el cual las comunidades y nacionalidades deben ser consultadas previamente a la toma de decisiones que los afectarían. La consulta ambiental a la comunidad es una garantía para la sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, mediante la consulta que debe realizar el Estado a las comunidades a fin de precautelar los derechos de la naturaleza. (Liccione, García y Navarro, 2019)

Otro aspecto relevante es el derecho que tienen los ciudadanos de exigir rendición de cuentas sobre la gestión de los funcionarios públicos. Este derecho surge a partir del plan de trabajo presentado por los funcionarios ante el Consejo Nacional Electoral para ser aprobadas sus candidaturas, y continúa con el cumplimiento del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, el cual debió ser aprobado en conjunto con la ciudadanía.

Asimismo, es importante que los ciudadanos puedan fiscalizar la adjudicación de contratos para la ejecución de obras públicas, ya que esto implica controlar la dirección de la contratación pública y prevenir actos de corrupción. Para ello, la ley establece principios de igualdad de oportunidades, trato justo, concurrencia, transparencia, publicidad y

participación nacional, y establece procedimientos que deben ser cumplidos rigurosamente para garantizar el cumplimiento de estos principios y evitar la corrupción. “Es imperativo combatir directamente la corrupción porque su eventual avance pondría en riesgo el modelo de Estado de derechos y justicia” (Gabriela & García, 2015)

4. Marco Metodológico

El presente trabajo se desarrolló desde una orientación cualitativa, ya que permitió analizar documentación oficial de la Secretaría de Participación Ciudadana del GADMA, información que reveló la actuación de la municipalidad de Ambato con respecto al ejercicio de la ciudadanía en la construcción del PDOT AMBATO 2050 Y PUGGS 2033 y la eficacia de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en relación a la difusión y apertura de esta entidad pública, para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de políticas públicas, que son de interés general.

Es así que, se recurrió a las herramientas investigativas como el análisis de datos administrativos obtenidos de documentación pertinente, como también de entrevistas realizadas a presidentes de juntas parroquiales, dirigentes de barrios, comunidades, cabildos, juntas administradoras de agua potable, regadío y alcantarillado, concejales y funcionarios del GADMA, que permitió ponderar entre la aspiración ciudadana a participar en la toma de decisiones y la apertura de esta entidad pública para aceptar o negar su participación.

El análisis de los insumos recopilados se desarrolló desde tres enfoques: Normativo-Doctrinario; Institucional y Gestión Municipal; y, Ciudadano. Se confrontó estos tres enfoques para obtener un resultado objetivo sobre la realidad que ocurre en el GADMA y su relación con la ciudadanía en la toma de decisiones.

En el enfoque Doctrinario-Normativo, se recurrió al estudio y análisis de autores nacionales e internacionales que tratan sobre la participación ciudadana a nivel global, regional, nacional y local, como también se observó lo estipulado en la Constitución de la República y la normativa vigente como: la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión De Suelo y su reglamento, Código Orgánico Administrativo, Ley Orgánica de la Función de Transparencia Y Control Social, Código Orgánico De Organización Territorial; y, la Ordenanza del Sistema de Participación

Ciudadana y Control Social de la Municipalidad de Ambato; con lo cual se logró confrontar lo establecido en la norma con la realidad desde las esferas del gobierno seccional y la ciudadanía.

En el enfoque de la Gestión Municipal, se analizó la infraestructura organizacional de esta entidad, la capacidad de recursos humanos, tecnológicos y materiales con los que cuenta, a voluntad política para difundir la información de esta municipalidad, el grado de gobierno abierto a la participación ciudadana y las acciones que lleva a cabo el departamento encargado de propiciarlas y ejecutar dichas acciones, especialmente en lo que respecta la aprobación de solicitudes para la intervención ciudadana; esto permitió recoger experiencias pragmáticas de los mecanismos de participación ciudadana y su eficacia.

Desde el punto de vista del enfoque Ciudadano, se analizó el grado de interés que tienen los colectivos y los individuos a participar activamente en las decisiones que adopta la municipalidad de Ambato, mediante la obtención de información de carácter primario, toda vez que se realizó los acercamientos directos a los ciudadanos que fueron afectados en la toma de decisiones por parte de la entidad pública, sin tomar en cuenta las opiniones ciudadanas, toda vez que no se les permitió el acceso a unos; y, no se consideró los criterios de otros, especialmente en el estudio de caso de la presente investigación, correspondiente a la aprobación de la Ordenanza de Aprobación de la Normativa para la Aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial 2050 (PDOT) y el Plan de Uso y Gestión de Suelo 2033 (PUGS).

Finalmente, se realizó un análisis comparativo de la planificación participativa para la elaboración del PDOT del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca en relación al PDOT AMBATO 2050 y PUGS 2033.

Desarrollo

Enfoque Doctrinario - Normativo

Análisis Doctrinario

Para una democracia abierta de los gobiernos, es necesario que exista una voluntad política de las autoridades que permita establecer los mecanismos de participación ciudadana

establecidos en la norma vigente que, en la práctica se evidencia que, no es suficiente la garantía constitucional y normativa vigente que dispone la implementación de políticas públicas mediante las cuales, la ciudadanía debe participar de manera protagónica en la toma de decisiones.

Si la máxima autoridad de un gobierno autónomo descentralizado desconoce de este derecho que tiene la ciudadanía, o, a pesar de conocerlo no las implementa, ya sea porque aquello implica un “costo político muy alto” o, porque esta autoridad tiene una visión equívoca de la gestión pública, entendiéndola como “una oportunidad para enriquecerse con fondos públicos”, esto tendrá como consecuencia un costo político aun mayor, ya que, no solo quedará en evidencia su incapacidad para gobernar ceñido a la ley, sino que también denotará su falta de honestidad en la administración de recursos públicos.

Ahora, si bien es cierto la Constitución y la ley, establece garantías y procedimientos que la ciudadanía puede recurrir para hacer valer sus derechos de participación, también es cierto que, estos procedimientos toman tiempo y se requiere de recursos que, para los ciudadanos estos son escasos, mientras tanto esas decisiones tomadas por la entidad pública, entran en vigencia y se empiezan a ejecutar, causando malestar en la ciudadanía y lesionando derechos humanos inclusive. Al respecto la OESD reflexiona que:

Los países de América Latina y el Caribe continúan enfrentando retos en el diseño y ejecución de políticas públicas que promuevan la buena gobernanza y sociedades inclusivas. De la mano de las difíciles condiciones económicas, estos retrocesos han provocado niveles decrecientes de confianza en las instituciones públicas. Para mantener el crecimiento inclusivo, América Latina y el Caribe deben continuar promoviendo la implementación de reformas al sector público que persigan la equidad para todos. (OECD, 2020, P. 11)

De todas las políticas públicas que adopte un gobierno local, la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOTS); y, los Planes de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), son quizás las más importantes en materia de distribución de los recursos públicos y normas que controlan un adecuado desarrollo local, toda vez que, es en estos planes, en los cuales se regulan: la utilización racional y sostenible de los recursos del territorio; la protección del patrimonio natural y cultural; la regulación

de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementando directrices que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas, partiendo de un diagnóstico estratégico de la circunscripción territorial; una propuesta, y, un modelo de gestión que, desemboca en varios componentes como son: estructurante; urbanístico; instrumentos de gestión; y, normativo, en este caso se regulan los derechos y deberes de los propietarios del suelo a través de un régimen general y la intervención municipal.

Otro autor ha señalado lo siguiente:

Los contenidos y planteamientos del PDOT tienen carácter vinculante, constituyendo instrumentos referentes obligatorios para la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones, PPI, Presupuesto Participativo, PP, Planes Operativos Anuales, POA, programas, proyectos, instrumentos de gestión presupuestaria, seguimiento, evaluación y demás herramientas prioritarias para establecer la calidad de la gestión de la Administración Pública en los diferentes niveles de gobierno, así como el cumplimiento de sus competencias según lo establecido en el COOTAD y otras normativas relacionadas. (Santi, 2019, p.8)

Análisis Normativo

Instrumentos jurídicos

La Constitución de la República del Ecuador que de acuerdo a su artículo 424 y 425, es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, establece de forma clara y precisa el derecho de la ciudadanía a participar de manera activa y protagónica en la toma de decisiones de interés público, y de manera expresa, manifiesta en su artículo 85 que:

la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: (...) En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Con respecto a los derechos de participación la CRE en su artículo 61, numerales 2,4 y 5 manifiesta que, “las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2)

Participar en los asuntos de interés público, 4) Ser consultados; y, 5) Fiscalizar los actos del poder público.”

Además, en su artículo 95 expresa que:

las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. (...). La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

De acuerdo al texto constitucional revisado, es necesario ponderar el accionar de la entidad pública que nos atañe al presente trabajo de investigación frente a la norma constitucional y normativa vigente, de tal modo que, nos permita establecer de manera objetiva, si el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, se sujetó o no, a las disposiciones emanadas de la legislación ecuatoriana.

Es preciso mencionar que, la participación ciudadana en los asuntos de interés público, no solo es un derecho constitucional y legal, puesto que también constituye un derecho humano, ya que se encuentra establecido en varios tratados internacionales suscritos por el Ecuador.

PARÁMETROS DE APLICACIÓN DE LA NORMA VIGENTE PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PDOT AMBATO 2050 Y PUGS AMBATO 2033.

En base a lo que determina la Constitución de la República del Ecuador y las leyes vigentes es necesario que se analice la norma pertinente que vincula al accionar público frente a los derechos de participación ciudadana, así como sus mecanismos de aplicación, a fin de hacer efectiva la vinculación de la ciudadanía en armonía con la entidad pública en la toma de decisiones de interés común. En el siguiente cuadro se cita la norma pertinente, como es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

especificando sus artículos inherentes a los derechos de participación ciudadana, y sus respectivas concordancias con otras normas positivas, mismas que son de cumplimiento obligatorio por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Además, contiene los preceptos básicos de la citada norma, a fin de establecer el cumplimiento de la misma en la elaboración del PDOT 2050 Y PUGS 2033 del cantón Ambato; además constan las observaciones, producto de la información obtenida en la Secretaría de PCCS del GADMA, que refleja en su informe, como también de las entrevistas realizadas a sus funcionarios.

Tabla 1: Parámetros de aplicación de la norma vigente para la elaboración y aprobación del PDOT Ambato 2050 y PUGS Ambato 2033

Instrumento Normativo	Parámetros Preceptivos	Criterio de Cumplimiento	Observaciones: de acuerdo al informe de la SPCCS del DAGMA y entrevistas a sus funcionarios.
COOTAD: Art. 2 Concordancias: CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Arts. 60, 238, 239	Objetivos. - Son objetivos del presente Código, entre otros, la democratización de la gestión los GADS mediante el impulso de la participación ciudadana.	No cumplió	El GAD Municipalidad de Ambato, no impulsó la democratización de la Participación Ciudadana para la elaboración del PDOT AMBATO 2050 y PUGS AMABATO 2033.
COOTAD: Art. 3 Lit. g) Concordancias: CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Arts. 4, 61, 238	La participación es un derecho que, será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria.	No cumplió	El GAD Municipalidad de Ambato, no respetó, promovió ni facilitó el derecho a la Participación Ciudadana, para la creación de esta política pública.
COOTAD: Art. 57.- e) Concordancias: Art. 60 Ibidem	Al concejo municipal le corresponde: Aprobar el PDOT, formulados participativamente con la acción del consejo	Cumplió parcialmente	El Concejo Municipal del cantón Ambato, aprobó el PDOT AMBATO 2050 sin cumplir las instancias de Participación Ciudadana.

<p>CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Art. 272</p>	<p>cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos.</p>		<p>Mientras que, el PUGS AMBATO 2033, se aprobó con la participación de un ciudadano en la Silla Vacía, de 14 solicitudes presentadas.</p>
<p>COOTAD: Art. 302.- Concordancias: Art. 303-312 Ibidem CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Art. 100 COA, Art. 10 y 37 LOPC Art 1-5 Art 2 Lit. (f) COPYFP Art. 2, 5 N°3, 13, 46 LOOTUGS Art. 4, 5, 6, 38, 92</p>	<p>La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los GADS y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.</p>	<p>No cumplió</p>	<p>El GADMA, contrató, una consultoría para que elabore el PDOT AMBATO 2050 y PUGS AMABATO 2033, el mismo que, fue desarrollado sin las Unidades Básicas de Participación Ciudadana, en ninguno de sus contenidos, como son: 1. Diagnóstico Estratégico; 2. Propuesta; y, 3. Modelo de gestión.</p>

Elaboración: Propia

Tras analizar la normativa actual, se observa que esta tiene como objetivo proteger los derechos de participación ciudadana y contempla sanciones para aquellos que no la cumplan. Sin embargo, es preocupante que las autoridades no estén cumpliendo con estos mandatos, lo cual representa una violación grave del ordenamiento jurídico.

Análisis a la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de la Municipalidad de Ambato.

Dentro de los instrumentos jurídicos, se encuentra esta ordenanza, misma que es necesario analizarla de manera objetiva en relación a lo que establecen las normas de jerarquía superior.

De acuerdo a esta ordenanza, su finalidad es “(...) garantizar la participación democrática de los y las ciudadanas, conforme a los principios y normas constitucionales y legales sobre la materia.”

Así también, determina sus objetivos que son:

“a) Fomentar la participación ciudadana...; b) Participar y deliberar sobre las prioridades del desarrollo en el cantón respecto a las políticas públicas...; c) Fortalecer la construcción del presupuesto participativo...; d) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento cantonal...; e) Impulsar la democracia local con mecanismos permanentes de participación...; f) establecer mecanismos de formación ciudadana”. Sin embargo, como veremos más adelante, nada de lo establecido en esta normativa se cumplió por parte de esta administración en la elaboración de las políticas públicas, materia del presente estudio. Puesto que, de todos los mecanismos de participación ciudadana que determina la norma no se evidenció ninguno que haya impulsado esta administración municipal. (Ordenanza del SPCCS del GADMA, 2014)

Por otra parte, en el artículo 30 de esta misma ordenanza, establece los requisitos para ocupar la Silla Vacía, entre los que resalta el artículo 30, el cual obstruye tácitamente a la participación de la ciudadanía, toda vez que, entre los documentos que exige esta entidad pública para hacer uso de este derecho es una “acta certificada que acredite su representatividad”, cuando la ley señala que la participación será de manera individual o colectiva, es decir que, la o el ciudadano que forme o no, parte de una organización puede ejercer este derecho. Además, este mismo artículo establece: “La solicitud debe contener la debida argumentación para participar en la Silla Vacía y se presentará como mínimo con cinco (5) días previos a la respectiva sesión del Concejo Municipal” (Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social de la Municipalidad de Ambato, 2014)

De lo expuesto anteriormente, se pueden identificar dos situaciones que impiden la intervención del ciudadano y no promueven su participación a través de este mecanismo. En primer lugar, se exige al ciudadano presentar una argumentación previa para su "participación", pero solo se le permite participar si sus argumentos están en línea con las intenciones del alcalde. En segundo lugar, se presenta una barrera total a la participación del representante de un colectivo, ya que el alcalde convocó una sesión del Consejo Municipal para la aprobación del PDOT AMBATO 2050 y PUGS AMBATO 2033 con solo 48 horas de anticipación, mientras que la ordenanza establece un plazo de 5 días para que el

representante de la ciudadanía solicite la ocupación de la Silla Vacía. Por lo tanto, este procedimiento es inconsistente y no promueve la participación ciudadana.

Por otra parte, la persona encargada de aprobar o rechazar una solicitud es el Alcalde, y en caso de impugnar una negación, se debe hacer ante él mismo funcionario, quien tiene 48 horas para responder. Sin embargo, durante ese tiempo, la ordenanza ya puede haber sido aprobada. Además, el mismo Alcalde es quien nombra al Secretario/a Ejecutivo/a de Participación Ciudadana del GADMA, a pesar de que su función es promover la participación ciudadana y controlar la gestión municipal, lo que genera un conflicto de intereses.

De acuerdo con la propia ordenanza municipal, se evidencia que la gestión municipal en este período ha sido arbitraria, ya que ha incumplido la normativa vigente, irrespetando los derechos de participación de la ciudadanía. Como resultado, se han vulnerado otros derechos individuales y colectivos.

Enfoque de la Gestión Municipal

Con respecto a la gestión municipal, es pertinente analizar las herramientas con las que cuenta o no, esta Secretaría de PCCS y como los utiliza, para su eficacia en el ejercicio de sus funciones y hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a participación activamente en la toma de decisiones de interés público.

Tabla 2: Enfoque de la Gestión Municipal

ENFOQUE MUNICIPAL				FUENTE INFORMATIVA
INFRAESTRUCTURA FÍSICA				
OFICINA				Entrevista realizada a dos funcionarios de la Secretaría de Participación Ciudadana y Control social del GADMA. Observación directa en los espacio+on físicos. Indagación y verificación l en plataformas digitales.
AMBIENTES:	Secretaría Ejecutiva	Varios cubículos de trabajo	Archivo y bodega	
ORGANIZACIÓN INTERNA				
TALENTO HUMANO:	Secretaria Ejecutiva	16 Servidores públicos, con funciones emanadas de las disposiciones superiores de la Secretaria Ejecutiva	6 Hombres 10 mujeres	
HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS		SI CUENTA	NO CUENTA	
Manual de Funciones			X	
Planificación Estratégica			X	
Plan Operativo Anual		X		
Organigrama			X	
Plan Anual de Compras Públicas		X		
Planificación Financiera		X		
Registro y monitoreo de los procedimientos		X		
Excelencia en los procedimientos			X	
Transparencia en la rendición de cuentas			X	
HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS				
Página web informativa		gadmatic.ambato.gob.ec		
Página web para capacitación ciudadana		Cursos.ambato.gob.ec		
Una plataforma digital donde los ciudadanos proponen ideas para gobernar mejor.			X	
Mecanismos digitales para incentivar, identificar, premiar, documentar y difundir las iniciativas ciudadana a travez de redes sociales.			X	

Elaboración: Propia.

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios del GADMA y de la SPCCS, así como de la constatación física de esta investigación, se pudo comprobar que la Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social cuenta con una oficina que sirve como despacho de la Secretaria Ejecutiva, así como varios cubículos en los que trabajan los empleados de esta dependencia. Además, dispone de una bodega para almacenar materiales. En cuanto al personal, la Secretaría de PCCS del GADMA tiene a su cargo 16 empleados, quienes realizan diversas funciones establecidas por la Secretaria Ejecutiva.

No obstante, esta dependencia municipal presenta carencias en algunas herramientas administrativas. Por ejemplo, no cuenta con un Manual de Funciones, lo que dificulta que los servidores públicos puedan responder adecuadamente a las solicitudes de los ciudadanos. Tampoco posee una Planificación estratégica ni un Organigrama propio de esta función, ni cumple con los estándares de excelencia en los procedimientos y transparencia en la rendición de cuentas.

En contraste, la Secretaría de PCCS sí dispone de un Plan Operativo Anual, un Plan Anual de Compras Públicas, una Planificación Financiera, y un registro y monitoreo de los procedimientos, sin embargo, todas estas herramientas administrativas están controladas por la máxima autoridad del GADMA, lo que indica que la Secretaría no tiene autonomía de funciones.

En cuanto a las herramientas tecnológicas, la Secretaría cuenta con la plataforma digital cursos.ambato.gob.ec, la cual ofrece capacitaciones en temas relacionados con la participación ciudadana. Asimismo, el municipio ha habilitado la plataforma gadmatic.ambato.gob.ec. Sin embargo, la Secretaría carece de una plataforma digital que permita a los ciudadanos proponer ideas para mejorar la gobernanza, así como de mecanismos digitales que incentiven, identifiquen, premien, documenten y difundan las iniciativas ciudadanas a través de las redes sociales.

La ausencia tanto de herramientas administrativas como tecnológicas, sumado a la dependencia de esta Secretaría quien debe ser supervisada por, la máxima autoridad, impide una gestión eficaz, eficiente y efectiva en la promoción de la participación ciudadana.

Enfoque Ciudadano

La ciudadanía, constituye un pilar fundamental en el desarrollo local, por lo tanto, el sector público que, comprende todas aquellas instituciones gubernamentales y administrativas, tienen como objetivo el servicio a la ciudadanía. En el presente caso la municipalidad de Ambato, es una entidad encargada de la gestión y administración de la ciudad y de sus servicios públicos. Es vital que esta institución tenga una comunicación clara y efectiva con la ciudadanía para que pueda entender sus necesidades y demandas, y así tomar decisiones que respondan a ellas de manera efectiva.

En segundo lugar, el sector privado incluye todas aquellas empresas y organizaciones que tienen una presencia en la ciudad, y que pueden contribuir al desarrollo local a través de la inversión y el empleo. Es importante que la municipalidad trabaje en conjunto con estas organizaciones, fomentando un clima de cooperación y colaboración para el bienestar de la

comunidad. Además, estas empresas pueden ser importantes socios en la implementación de programas y proyectos que beneficien a la ciudadanía.

En tercer lugar, el tejido social se compone de las organizaciones y grupos comunitarios que trabajan en el ámbito local, y que son fundamentales para fomentar la participación ciudadana y el empoderamiento de la comunidad. Estos grupos pueden ser organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de vecinos, grupos de jóvenes, entre otros.

Es importante que la municipalidad colabore con estas organizaciones y fomente su participación activa en la toma de decisiones, para que sus demandas y necesidades sean tomadas en cuenta en la planificación y gestión de la ciudad.

Por lo expuesto, la participación ciudadana es fundamental para el desarrollo de una ciudad sostenible e inclusiva. La municipalidad de Ambato debe trabajar en conjunto con los diferentes sectores, organizaciones e instituciones para garantizar una gestión eficaz y eficiente que responda a las necesidades de la ciudadanía. Para ello, es necesario fomentar la colaboración y el diálogo entre estos actores, y garantizar la inclusión y participación activa de la comunidad en la toma de decisiones.

Para garantizar una participación ciudadana efectiva, es fundamental que la sociedad se organice en torno a ejes o sistemas clave, tales como el productivo, cultural, deportivo, económico, ambiental, seguridad y asentamientos humanos, entre otros.

Tabla 3: Enfoque Ciudadano

ENFOQUE CIUDADANO				
ACTORES SOCIALES	PÚBLICOS	SISTEMAS	ORGANIZACIONES	INSTITUCIONES DE INTERÉS
		PRODUCCIÓN	MAG	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato. Concejales, alcalde y equipo técnico.
		CULTURAL	Casa de la Cultura	
		DEPORTIVO	FDT	
		ECONÓMICO	IEPS, MIES	
		AMBIENTAL	MAATE	
		SEGURIDAD	Ministerio de Gobierno	
		ASENTAMIENTOS HUMANOS	MIDUVI, UTA	

	PRIVADOS	PRODUCCIÓN	Asociaciones de productores agropecuarios	CONAGOPARE Tungurahua, Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del cantón Ambato
		CULTURAL	Colectivos	
		DEPORTIVO	Clubes	
		ECONÓMICO	Cooperativas	
		AMBIENTAL	Colectivos proambientales.	
		SEGURIDAD	Agrupaciones de Seguridad Ciudadana	
		ASENTAMIENTOS HUMANOS	Gremios y Universidades locales.	
	TEGIDO SOCIAL	PRODUCCIÓN	Asociación de plazas y mercados	Gobernación de Tungurahua, Secretarías, Ministerios de Gobierno y Tenencias Políticas
		CULTURAL	Aso. de Artistas Profesionales de Tungurahua	
		DEPORTIVO	Ligas deportivas parroquiales.	
		ECONÓMICO	Bancos comunales	
		AMBIENTAL	UTA y Fondo de Páramos	
		SEGURIDAD	Juntas de Defensa del Campesinado	
		ASENTAMIENTOS HUMANOS	Cabildos, Juntas Promejoras de Caseríos y Barrios Rurales, Aso. de Barrios Urbanos	

Elaboración: Propia.

Análisis de estrategias de participación ciudadana PDOT Ambato 2050 PUGS 2033.

Mediante el presente trabajo investigativo, se reveló la existencia de varios actores sociales pertenecientes a los sectores: público, privado y al tejido social, que a su vez forman parte de los sistemas tales como: producción, cultural, deportivo, económico, ambiental, seguridad y asentamientos humanos, y es responsabilidad de las autoridades locales identificar estos sistemas y trabajar en estrecha colaboración con ellos para lograr una gobernanza más efectiva y justa.

Los contenidos de la siguiente tabla permitirán dilucidar varias interrogantes que giran entorno a la forma de, como se elaboró el PDOT 2050 y PUGS 2033 del cantón Ambato.

Tabla 4: Análisis de estrategias de participación ciudadana PDOT y PUGS Cuenca 2033.

PREGUNTAS	RESPUESTAS	
¿Quiénes debían participar como actores?	ACTORES	SISTEMAS
	Públicos	1 Producción 2 Cultural 3 Deportivo 4 Económico 5 Ambiental 6 Seguridad 7 Asentamientos Humanos
	Privados	1 Producción 2 Cultural 3 Deportivo 4 Económico 5 Ambiental 5 Seguridad 7 Asentamientos Humanos
	Tejido Social	1 Producción 2 Cultural 3 Deportivo 4 Económico 5 Ambiental 6 Seguridad 7 Asentamientos Humanos
¿Cómo se identificaron a los actores?	Públicos	Se identificaron: 6 concejales urbanos y 7 concejales rurales y el alcalde, quienes conforman el Concejo Municipal. Además, 18 presidentes de juntas parroquiales rurales. Autoridades y directivos del MAG, Casa de la Cultura, FDT, IEPS, MAATE, HGPT, Gobernación de Tungurahua y MIDUVI.
	Privados	En el cantón Ambato, existen asociaciones de productores agropecuarios, asociación de artistas, clubes deportivos, cooperativas, bancos comunales, colectivos ambientalistas, agrupaciones de seguridad ciudadana, juntas de defensa del campesinado, barrios, caseríos, comunidades y colegios de profesionales, que son actores principales en la dinámica social cultural y económica del cantón Ambato.

	Tejido Social	Se constató la existencia de representantes y representados de: 54 asociaciones de productores agropecuarios, 1 asociación de artistas, 354 clubes deportivos, 108 cooperativas, 2 colectivos ambientalistas, 12 agrupaciones de seguridad ciudadana, 8 juntas de defensa del campesinado, 220 asentamientos humanos entre barrios, caseríos y comunidades y 12 colegios de profesionales.
¿Cómo fueron los métodos de Aplicación?	<p>Escogidos mediante invitaciones personales por parte del alcalde, se conformó el Consejo de Planificación Participativa del GAD Municipalidad de Ambato, integrado por 10 miembros, quienes son: 3 ciudadanos, 4 directores del municipio de Ambato, 1 concejal, 1 presidente de junta parroquial, 1 representante del gobierno provincial; y, la Secretaria Ejecutiva del CPCS del GADMA.</p> <p>La Secretaría de PCCS, invitó a través de los alto parlantes de las parroquias rurales, a que la ciudadanía asista a la socialización del PDOTE 2050 y PUGS 2033, una vez que dichos instrumentos ya se encontraron elaborados por una consultoría contratada por la municipalidad; esto, posterior a una autoconvocatoria realizada por un colectivo ciudadano de la zona rural, el cual informaba acerca de esta política pública que la municipalidad, pretendía aplicarla sin el conocimiento de la ciudadanía.</p>	
¿Existió o no la participación de los actores?	<p>De los actores identificados mediante la presente investigación, únicamente participaron, quienes fueron invitados de manera personal por parte del señor alcalde para la conformación del Consejo de Planificación Participativa.</p> <p>Con respecto a la socialización, asistieron los pobladores de la zona rural, quienes en su mayoría se dedican a la actividad agrícola y pecuaria, y el colectivo denominado "Frente Civil de Defensa de las Tierras Rurales del Cantón Ambato"</p>	

<p>¿Cuándo y dónde se hicieron los procesos de socialización?</p>	<p>En el mes de julio de 2021, un grupo de ciudadanos autoconvocados, conformaron un colectivo ciudadano denominado "Frente Civil de Defensa de la Tierras Rurales del Cantón Ambato". Quienes invitaron al señor alcalde a una socialización que realizaron en varias parroquias rurales de este cantón, convocando a la ciudadanía a través de los alto parlantes de cada localidad; por su parte, el señor alcalde asistió a una sola socialización, mientras que a las demás asistieron sus delegados, incluyendo el personal de la consultoría que fue contratada para la elaboración de estas políticas públicas.</p> <p>Una vez concluida este proceso, la Municipalidad de Ambato, convocó a otra socialización, empleando el mismo método que utilizó el colectivo ciudadano, para informar que el PDOT 2050 y PUGS 2033 ya se encuentra elaborado, mismo que sería aprobado por el Concejo Municipal.</p> <p>Los dos procesos de socialización, abordaron únicamente el artículo 95 del PUGS, que trata sobre "el lote mínimo a fraccionarse"; de 296 artículos, 6 disposiciones generales, 14 disposiciones transitorias, 5 disposiciones derogatorias y una disposición final. Mientras que el PDOT, no se socializó.</p>
<p>¿Cuántas veces se socializó y por qué?</p>	<p>Se socializó dos veces; una por parte del propio colectivo ciudadano, y otra por parte del GADMA.</p> <p>En ambas ocasiones se informó y discutió por un solo artículo del PUGS. Mientras que el PDOT, jamás fue tomado en cuenta.</p>
<p>¿De qué manera respondió la ciudadanía en el proceso de socialización?</p>	<p>La ciudadanía expresó de manera unánime, su total rechazo a la forma como se elaboró estas dos políticas públicas, el PDOT y PUGS; sin que se haya considerado de ningún modo la opinión ciudadana.</p> <p>Así también, desaprobó la formulación del artículo 95 del PUGS que fue el único punto a tratar.</p>
<p>¿Cuáles fueron los Mecanismos de Participación Ciudadana que el GADMA aplicó en la elaboración del PDOT 2050 y PUGS 2033?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Consejo de Planificación Participativa, elegido de manera antidemocrática. 2 Socialización sobre el artículo 95 del PUGS 2033; sin tomar en cuenta todo el contenido. 3 Silla Vacía; de 16 solicitudes, fue aprobada 1. 4 Dos Audiencias Públicas, por medidas de hecho y de presión de las comunidades; en las cuales no se permitió el ingreso a todos los asistentes.

Nota: Fuente: (dspace.ucuenca.edu.ec, 2015) (Vivanco, L; 2015, pág. 42) (Sagbaicela, C, 2018, pag58).
Elaboración: Propia.

Análisis comparativo de evaluación del PDOT de la ciudad de Cuenca vs PDOT Ambato 2050 PUGS 2033.

Evaluación, PDOT de la ciudad de Cuenca

Tabla 5: Análisis comparativo de evaluación del PDOT de la ciudad de Cuenca vs PDOT Ambato 2050 PUGS 2033

CIUDAD	FASE PREPARATORIA	FASE DIAGNÓSTICO COLECTIVO	FASE DE PROPUESTA	GESTIÓN DEL PDOT
CUENCA	El PDOT cuenta con el Sistema Institucional y de participación Ciudadana	Acorde a las preguntas formuladas para el análisis, social, ambiental, económico, "asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad si cumple" (Observatorio de derechos del Ecuador, 2012)	Cuenca cuenta ya con estrategias y metodologías de Participación Ciudadana, e incluso están desarrollando como Ordenanzas para el cumplimiento de futuras administraciones del GAD.	Con la convocatoria y la inclusión de todos los actores posibles para la toma de decisiones para la ciudad, están los tejidos sociales conformados por los barrios de la ciudad, llegando a tener resultados cualitativos y cuantitativos como respuesta sobre la participación ciudadana como positivo.

Nota: Fuente: (dspace.ucuenca.edu.ec) (Sagbaicela,2018. Pag.56) Elaboración Propia.

Evaluación, PDOT de la ciudad de Ambato

Tabla 6: Análisis de estrategias de participación ciudadana PDOT Ambato 2050 PUGS 2033.

CIUDAD	FASE PREPARATORIA	FASE DIAGNÓSTICO COLECTIVO	FASE DE PROPUESTA	GESTIÓN DEL PDOT
AMBATO	El GADMA, cuenta con una Secretaría de PCCS, pero no con un Sistema de Participación Ciudadana, ni las herramientas básicas que le permitan desarrollarlo	De acuerdo a la información obtenida, producto de la presente investigación, existen organizaciones sociales que forman parte de los sistemas de: Producción Cultural, Deportivo Económico, Ambiental Seguridad; y, Asentamientos Humanos. Sin embargo, no fueron tomados en cuenta para su participación en el desarrollo de esta fase.	Ambato no cuenta con estrategias y metodologías de Participación Ciudadana. Tiene una Ordenanza que no coadyuva al cumplimiento de los derechos de Participación Ciudadana; por el contrario, impide su participación.	El GADMA convocó a una socialización para el tratamiento de un solo artículo del PUGS y dos Audiencias Públicas para informar lo que ya se había aprobado sobre un solo artículo, distinto al que se socializó; excluyendo a la gran mayoría de actores sociales y sin tomar en cuenta el total contenido de esta política pública aprobada por el Concejo Cantonal.

Nota: Fuente: (dspace.ucuenca.edu.ec) (Sagbaicela,2018. Pag.56) Elaboración Propia.

Análisis del Proceso de Socialización del PDOT Y PUGS 2033 del Cantón Cuenca.

El presente análisis se enfoca en el proceso de socialización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) del cantón Cuenca. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GADMC) ha llevado a cabo talleres y actividades de construcción y socialización con diversos actores, incluyendo los miembros del Consejo Cantonal, las 21 juntas parroquiales y actores sociales independientes, en conformidad con lo que establece el marco jurídico nacional. Tanto el PDOT como el PUGS son instrumentos de planificación territorial que deben construirse de manera participativa, involucrando a toda la sociedad civil, entidades públicas y privadas, academias y Consejo Cantonal.

El proceso se inició en octubre de 2018 en colaboración con la ONU Hábitat, donde se llevaron a cabo talleres con actores internos y externos para desarrollar el diagnóstico. En diciembre de 2018, se realizó el FORO CUENCA 2030, donde se presentó el diagnóstico y la propuesta del Plan de Uso y Gestión del suelo, en cumplimiento del marco jurídico nacional, el cual determina que actualización del PDOT debe realizarse al inicio de cada gestión, y por lo tanto, el trabajo de actualización comenzó en octubre de 2019, seguido de talleres y mesas de concertación en febrero y marzo de 2020 con actores internos y externos de la municipalidad, además de recorridos en territorio.

Entre enero y julio de 2020, se llevaron a cabo diversas reuniones virtuales y presenciales, donde se presentó una propuesta del diagnóstico del PDOT y del PUGS, seguido de mesas temáticas en agosto donde se definió la propuesta. En septiembre de 2020, se realizaron talleres de acción participativa con diferentes actores independientes y la academia, en coordinación con las mesas técnicas. El trabajo con el sector productivo inició en octubre de 2020 y se desarrolló hasta el final del proceso. De septiembre a diciembre de 2020, nuevamente se llevaron a cabo recorridos de campo con representantes de las juntas parroquiales y concejales en coordinación con las mesas técnicas.

Finalmente, en marzo de 2021, se llevaron a cabo talleres de conocimiento del PDOT y el PUGS para concluir el proceso de participación y construcción conjunta, para su aprobación definitiva en el Concejo Cantonal de Cuenca. Se destaca la importancia de la construcción participativa en la planificación territorial, involucrando a diversos actores en la toma de decisiones y en la definición de políticas públicas que impactan en el desarrollo sostenible del cantón Cuenca.

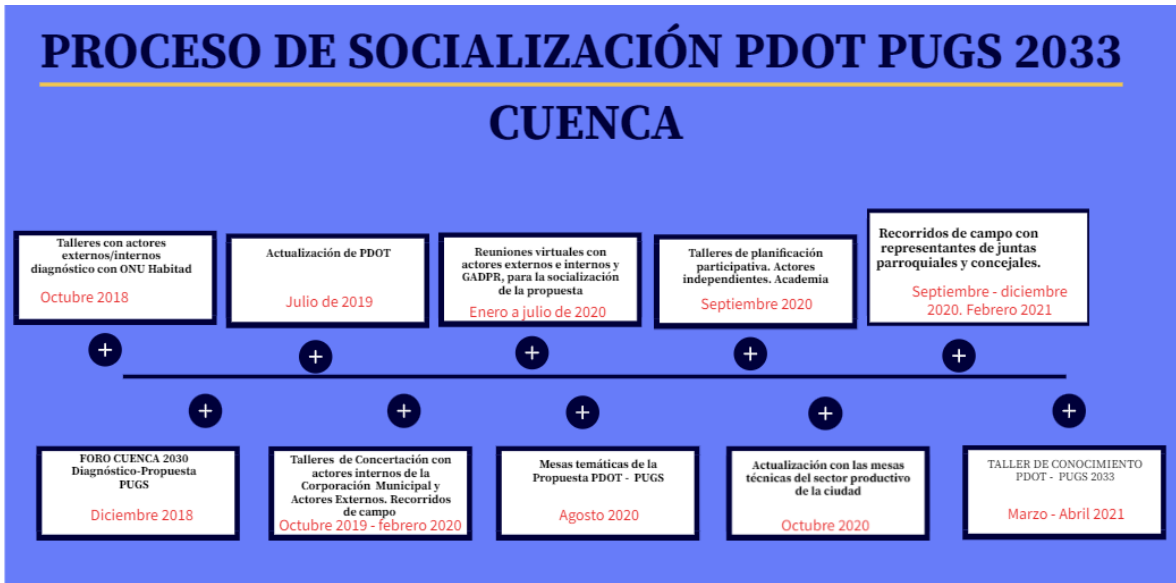


Ilustración 1 Proceso de Socialización del PDOT y PUGS 2033 Cuenca. Fuente: (Coordinación PDOT y PUGS Cuenca) (Sigüenza 2021). Elaboración Propia.

Análisis del Proceso de Socialización del PDOT 2050 Y PUGS 2030 del Cantón Ambato

En el año 2019 el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, inició la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2050 y Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS) 2033 con el objetivo de planificar y ordenar el territorio del cantón, mismos que fueron desarrollados sin la participación ciudadana.

Una vez que se encontraban elaborados dichos planes la sociedad civil se enteró de ciertas normativas que constaban en aquellos planes, que podían afectar a sus intereses, es ahí cuando los ciudadano se organizan y empiezan a difundir la información; ante esta situación, el GADMA activa una socialización del 20 al 25 de agosto de 2021, socializando un artículo sobre el cual la ciudadanía expresaba su preocupación, reformándolo parcialmente. Inmediatamente, el alcalde llamó a Sesión de Concejo para el 30 de agosto de 2021.

En dicha sesión, varios ciudadanos solicitaron la ocupación de la Silla Vacía, aunque solamente se aceptó una de las 16 solicitudes presentadas. Posteriormente, la ciudadanía se movilizó y realizó plantones en las afueras del municipio de Ambato, lo que finalmente condujo a la realización de dos Audiencias Públicas para tratar otro artículo que también

generaba preocupación en los ciudadanos. Sin embargo, hasta la presente fecha, no se han obtenido resultados favorables para la ciudadanía en relación a este artículo.

Es necesario que las autoridades tomen en cuenta la participación activa de la ciudadanía en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, y que se promueva una comunicación efectiva y transparente entre ambas partes. La inclusión de los ciudadanos en este tipo de procesos contribuye a una toma de decisiones más justa, democrática y representativa, que garantice el desarrollo sostenible y el bienestar de toda la sociedad.

5. Conclusiones

A lo largo de la historia, la participación ciudadana ha evolucionado y ha permitido que los ciudadanos alcancen derechos reales en la toma de decisiones en el ámbito público, los cuales están consagrados en la Constitución y las leyes vigentes. Sin embargo, a pesar de esto, en la Municipalidad de Ambato no se aplican de manera eficiente los mecanismos establecidos para el ejercicio de la participación ciudadana, lo que impide que los ciudadanos se mantengan informados sobre los asuntos esenciales inherentes a este derecho. Como consecuencia, la ciudadanía no forma parte de los procesos de toma de decisiones que la afectan directamente y, en algunos casos, esto puede incluso lesionar sus derechos.

Los ejes sociales participativos del cantón Ambato, identificados en el presente trabajo investigativo son: productivo, cultural, deportivo, económico, ambiental, seguridad y asentamientos humanos se identificaron actores del sector público, privado y del tejido social; sin embargo, la Municipalidad de Ambato, no convocó, ni incentivó; y, peor aún, no permitió en ciertos casos la participación activa de la ciudadanía en la elaboración del PDOT AMBATO 2050 Y PUGS 2033, a excepción del Consejo de Planificación Participativo, elegido a puertas cerradas;

La Municipalidad de Ambato, no ha tomado en cuenta los pedidos de la ciudadanía al momento de ejecutar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, contratando una consultoría para la elaboración del mismo, que sin contar con la opinión de la colectividad, impuso una normativa en la jerarquía de Ordenanza, que hasta el momento existen serias discrepancias y conflictos sociales e institucionales entre esta entidad pública y los ciudadanos como consecuencia de esta decisión tomada de manera arbitraria.

Se ha podido evidenciar que, en la ordenanza del Sistema de Participación ciudadana y Control Social de la Municipalidad de Ambato, en lugar de ser un instrumento regulador y facilitador de la participación de la ciudadanía, es un artificio normativo que obstruye el ejercicio legítimo del ciudadano a participar de manera libre, voluntaria y activa en la toma de decisiones.

La Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, es una entidad dependiente de la máxima autoridad, vulnerando de esta manera el principio de autonomía e independencia de funciones, lo cual no permite que esta Secretaría actúe en función de los derechos de la

ciudadanía; por el contrario, se presta para solapar las decisiones unilaterales emanadas de la autoridad máxima de la municipalidad de Ambato.

La Municipalidad de Ambato a través de la Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social, no cuenta con plataformas digitales eficientes para que la ciudadanía se mantenga informada, ni tenga la oportunidad de opinar sobre las decisiones que se toman en esta entidad pública y que afectan a la ciudadanía. Como tampoco cuenta con herramientas básicas de planificación y control interno.

Del análisis realizado entre el procedimiento de socialización para la elaboración del PDOT y PUGS del cantón Cuenca en relación a proceso realizado por el cantón Ambato, difieren notablemente, puesto que en el primer caso si se cumplió con procedimientos básico de participación Ciudadana, mientras que, en el segundo, se vulneraron derechos que hasta la presente fecha no se solucionan.

6. Recomendaciones

Los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la norma vigente, deben ser aplicados de manera inmediata, eficaz, eficiente y efectiva por parte de la Municipalidad de Ambato, manteniendo informada a la población sobre los asuntos esenciales e inherentes a este derecho, de tal modo que, la ciudadanía forme parte de los procesos en la toma de decisiones para expedir políticas públicas que la afecta, de tal modo que, no se lesionen sus derechos y permita garantizar la armonía entre el Estado y la Ciudadanía.

La Municipalidad de Ambato, debe dinamizar las políticas públicas mediante una articulación adecuada con el tejido social existente y a su vez fortalecerlo a través de las organizaciones de primer, segundo y tercer grado, para lo cual debe promoverlas, incentivándolas a que se formen estructuras sociales más consistentes, con mejores criterios de participación a través de la capacitación de los actores sociales; es decir, deben crearse políticas públicas que viabilicen el fomento participativo ciudadano de manera organizada; más no en sentido contrario.

La Municipalidad de Ambato, debe tomar la decisión política, e institucionalizar la democratización de la entidad, que garantice la participación activa de la ciudadanía, empezando por la independencia de funciones de la Secretaría de Participación Ciudadana y Control Social de la Municipalidad de Ambato, misma que debe ser electa por una asamblea de ciudadanos convocados de manera pública a través de medios de comunicación masiva, medios digitales y cuantos otros sean posibles, a fin de que sea la ciudadanía quien elija a su representante con investidura de autoridad pública y ejerza la de manera independiente sus funciones, en garantía de los derechos de participación ciudadana.

La Municipalidad de Ambato debe incrementar plataformas digitales donde la ciudadanía se mantenga informada sobre los procesos de creación de políticas públicas; y además, los ciudadanos tengan la oportunidad de interactuar de manera dinámica, con respecto a las políticas públicas en desarrollo, de tal forma que, las decisiones se tomen de manera conjunta y articulada, específicamente en las actuaciones de la municipalidad que afecten a los ciudadanos, esto permitiría también que exista un control ciudadano.

Los derechos de participación ciudadana garantizados por mandato constitucional y legal no pueden ser obstruidos por una ordenanza elaborada por un concejo cantonal, misma que contraviene al orden jerárquico de aplicación de las normas actuales. Por lo tanto, se recomienda la reforma de la ordenanza, para que se promueva la participación ciudadana y no imponga reglas que impiden el normal desarrollo del ejercicio de este derecho.

Se debe construir las políticas públicas pertinentes con la opinión de los grupos sociales, a fin de evitar atropellos que lesionan no solo derecho de participación ciudadana, sino que, tiene efectos colaterales en la vida de las personas, porque afectan a sus viviendas, su patrimonio y por ende a su economía.

Ante la falta de voluntad política de las autoridades de turno, para fortalecer la participación ciudadana, es recomendable que la academia difunda de manera científica y adecuada en la ciudadanía su derecho a ejercer su participación en la toma de decisiones en las entidades públicas.

Los gremios de profesionales deberían organizarse para crear veedurías con la finalidad de que se haga un control adecuado del accionar de la Municipalidad de Ambato, mediante una evaluación y monitoreo de las actuaciones de las autoridades que no tienen interés en que la ciudadanía se entere de su proceder político y administrativo y así exigirle a la administración de turno que cumpla con la ley, que le otorga a la ciudadanía a participar activamente en la toma de decisiones.

7. Bibliografía

- Conejero Paz, E. (n.d.). *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 52/53*.
- Consuelo Carrasco García. (2004). “*RES PUBLICA LITTERARUM*” *DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN ‘NOMOS.’*
- Correa, Enrique., Noé, Marcela., & FLACSO (Organization). Programa Chile. (1998). *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO-Chile.
- Edith Liccione René García y Mercedes Navarro. (2019). *MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS LOCALES EN EL ECUADOR*. <https://www.researchgate.net/publication/345397564>
- Ernesto Ganuza y Carlos Álvarez. (2003). *Democracia y presupuestos participativos - Google Libros*. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=VeUm-3uq7aoC&oi=fnd&pg=PA111&dq=presupuestos+participativos&ots=4BR6QZpq3b&sig=PGZ5fDxrvWj_bA2VkVoZqE1rsiM#v=onepage&q=presupuestos%20participativos&f=false
- Gabriela, & García. (2015). *La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador*.
- Isidro Adúriz y Pablo Ava. (2006). *CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA, EXPERIENCIA DE...*
- Luis Augusto Panchi. (2009). *La efectiva implementación de la participación ciudadana*.
- Manifiesto Los Plebeyos, E. de. (2014). *Graco Babeuf*.
- Milena, S., & Rodriguez, D. (2009). *Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos*. <http://www.revistafactotum.com>
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2020). *Participación ciudadana en los asuntos públicos*. www.cepal.org/apps
- Rivas, E. A. (2008). La ciudadanía romana bajo los Flavios y Antoninos. *Revista de Estudios Historico-Juridicos*, 30. <https://doi.org/10.4067/s0716-54552008000100002>