



## UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

### ESCUELA DE POSGRADOS “ESPOG”

#### MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS

*Resolución: RPC-SE-01-No.016-2020*

#### TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGISTER

---

**Título del trabajo:**

Estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud.

**Línea de Investigación:**

Gestión administrativa y sociedad

**Campo amplio de conocimiento:**

Administración

**Autor/a:**

Angelita Andrea Suárez Pacheco

**Tutor/a:**

Dr. Rodrigo Albuja Chaves, PhD

Quito – Ecuador

2021

## APROBACIÓN DEL TUTOR



Yo, Dr. Rodrigo Albuja Chaves, PhD con C.I.: 1000288769, en mi calidad de Tutor del trabajo de investigación titulado: “Estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud”.

Elaborado por: ANGELITA ANDREA SUÁREZ PACHECO, de C.I.: 1719083816, estudiante de la Maestría: Administración Pública, mención: Gestión por Resultados de la **UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL (UISRAEL)**, como parte de los requisitos sustanciales con fines de obtener el Título de Magister, me permito declarar que luego de haber orientado, analizado y revisado el trabajo de titulación, lo apruebo en todas sus partes.

Quito D.M., \_\_\_\_\_ de 2021

\_\_\_\_\_  
**Firma**

## Índice de Contenidos

APROBACIÓN DEL TUTOR.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL ESTUDIANTE.....	iii
INFORMACIÓN GENERAL .....	7
Contextualización del tema.....	7
Pregunta Problemática.....	8
Objetivo general.....	8
Objetivos específicos.....	8
Beneficiarios directos:.....	8
CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	9
1.1. Contextualización de fundamentos teóricos.....	9
1.2. Problema a resolver .....	11
1.3. Proceso de investigación .....	11
1.4. Vinculación con la sociedad .....	12
1.5. Indicadores de resultados .....	12
CAPÍTULO II: PROPUESTA.....	14
2.1. Fundamentos teóricos aplicados.....	14
2.2. Descripción de la propuesta .....	15
2.2.1. Marco normativo ecuatoriano de la participación ciudadana en salud.....	15
2.2.2. La participación ciudadana en América Latina.....	17
2.2.3. Capacidad de organización social por parte de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas en salud .....	19
2.2.4. Formas de organización ciudadana en Ecuador.....	20
2.2.5. Nivel de participación ciudadana en Ecuador. ....	21
2.2.6. La participación ciudadana y sus mecanismos en Salud .....	23
2.2.7. Ejes principales que conforman las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud.....	29
2.3. Estructura general .....	31
2.4. Explicación del aporte .....	32
2.5. Estrategias y/o técnicas.....	35
2.6. Matriz de articulación .....	35
CONCLUSIONES .....	38
RECOMENDACIONES.....	39
BIBLIOGRAFÍA.....	40
ANEXOS .....	42

## Índice de tablas

Tabla 1. Instrumentos Jurídicos – Salud Pública .....	17
Tabla 2. Guía de la participación ciudadana en América Latina .....	18
Tabla 3. Matriz de articulación.....	31

## Índice de figuras

Figura 1: Marco Jurídico de la Participación Ciudadana, noviembre 2016, elaboración de la Autora .....	16
Figura 2: Formas de Organización Ciudadana de la Participación Ciudadana, noviembre 2016, elaboración de la Autora .....	20
Figura 3: Participación en Organizaciones, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).....	21
Figura 4: Asistencia a Espacios de Organización Ciudadana, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).....	21
Figura 5: Mesas de Diálogo, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).....	22
Figura 6: Asistencia de Convocatorias de Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).....	22
Figura 7: Otros mecanismos de participación ciudadana, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).....	22
Figura 8: Estructura Organizacional por Procesos del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, elaboración de la Autora.....	24
Figura 9: Estructura de la participación ciudadana a nivel territorial, elaboración de la Autora .....	24
Figura 10: Funciones y productos de las Instancias de participación ciudadana implementadas por el Ministerio de Salud Pública, elaboración de la Autora.....	26
Figura 11: Conocimiento sobre participación ciudadana, elaborado por la Autora .....	27
Figura 12: Conocimiento de las instancias sobre participación ciudadana, elaborado por la Autora .....	27
Figura 13: Espacios de representación en la participación ciudadana, elaborado por la Autora .....	28
Figura 14: Espacios para participación ciudadana, elaborado por la Autora.....	29
Figura 15: Estructura General de las Estrategias de la Participación Ciudadana, elaborado por la Autora .....	32

## INFORMACIÓN GENERAL

### Contextualización del tema

En Ecuador la participación ciudadana ha sido institucionalizada a través del marco normativo dispuesto en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana que permite a la población ser parte de la toma de decisiones en la formulación de políticas públicas para su beneficio.

Frente a esta inclusión normativa de 2008 el Estado ha generado mecanismos administrativos insuficientes que no han consentido una activa participación de los ciudadanos en el desarrollo de la actividad pública, tomando en consideración que la participación ciudadana es “la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive”. (Hart,1993, p.95).

En cuanto al ámbito sanitario, el Ministerio de Salud Pública ha abierto espacios para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en problemáticas de salud pública como: la obesidad, drogas, desnutrición etc.

Sin embargo, la interacción entre los ciudadanos y la Autoridad Sanitaria mantiene un enfoque de validación; es decir, la formalidad de aceptar por parte de los ciudadanos la formulación de políticas de salud ya sistematizadas y procesadas por el ente rector, sin que las opiniones de la población afecten a las decisiones públicas previamente estructuradas de acuerdo a programas, intereses y necesidades gubernamentales, soslayando el derecho de la ciudadanía a influir positivamente en las decisiones relacionadas en la prestación de servicios de salud para su propio bienestar.

En este contexto, el documento enmarca la importancia de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho a la salud, identificando la visión de la Autoridad Sanitaria Nacional en relación a la participación ciudadana, el rol que desempeña la población, el uso de distintos mecanismos de participación ciudadana y nuevas estrategias para su fortalecimiento.

### **Pregunta Problémica**

¿Cómo fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas de salud?

### **Objetivo general**

Proponer estrategias para fortalecer la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas en salud.

### **Objetivos específicos**

1. Identificar el marco normativo ecuatoriano de la participación ciudadana en salud.
2. Determinar la capacidad de organización social por parte de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas en salud.
3. Establecer los ejes principales que conforman las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud.

### **Beneficiarios directos:**

1. El beneficiario directo de este proyecto es la población en general, usuaria habitual del Sistema Nacional de Salud en sus distintos niveles territoriales producto de su relación directa con la calidad en la prestación de bienes y servicios sanitarios, considerándolos de esta manera, como el beneficiario final de las políticas públicas emitidas por el ente Rector en Salud.
2. El Ministerio de Salud Pública, en su calidad de ente rector generador de directrices públicas en materia sanitaria, considerando su importancia en el ciclo de la política pública como la entidad que formula y planifica el accionar gubernamental en el ámbito de la prevención, promoción y ejecución del servicio de salud pública en beneficio de la ciudadanía.

## CAPÍTULO I: DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

### 1.1. Contextualización de fundamentos teóricos

La Participación Ciudadana es la transformación social del ciudadano y del Estado, en actores principales de la actividad pública, con el fin de establecer responsabilidad en la utilización adecuada de recursos públicos, de bienes públicos y de la toma de decisiones cotidianas en la actuación estatal.

En este sentido, se podría comprender a “los ciudadanos como protagonistas, capaces de participar democráticamente en la definición de políticas para el bien común” (Hoyos, 2003, p. 2). Es decir, la facultad del ciudadano para apoderarse de las decisiones que puedan afectar su calidad de vida desde el punto colectivo o individual.

Krause (2002) refiere que: “en el ámbito de políticas públicas, el desarrollo de la ciudadanía implica enfatizar los derechos de las personas, la justicia, la intervención social, y a la participación se identifica como iniciativas espontáneas, basadas en la acción y el desarrollo de los recursos comunitarios, reconociendo a los destinatarios como protagonistas activos que se movilizan para generar cambios” (p. 80).

De esta manera, (Berger et alNuehaus 1977) afirma: “la participación ciudadana se convierte en una condición política y social necesaria para dotar de poder a las personas, puesto que, entre otras cosas, permite el sentido de identidad, fomenta la autovaloración y fortalece la sociabilidad” (p. 69).

En el ámbito de la salud, la participación de las personas es considerada un deber y un derecho conforme lo expresado en la Declaración Mundial de Alma Ata (1978) sobre *atención primaria de salud*, considerando a la participación ciudadana como un eje principal en la formulación de políticas públicas sanitarias.

Posteriormente, la importancia de la participación ha ido creciendo como un mecanismo de control de los ciudadanos en cuanto a la prestación de bienes y servicios de salud. (Conferencia Internacional sobre Salud Ottawa 1986).

En consideración a lo manifestado en los párrafos anteriores, es posible indicar que la participación de las personas en la sociedad permite desarrollar su propio empoderamiento y una sensación de satisfacción al ser tomado en cuenta para decisiones trascendentes, expresadas a través de una organización generalmente colectiva, con el fin de lograr metas que mejoran su calidad de vida. En el campo sanitario esta participación se enmarca en un proceso que puede iniciar desde la prevención en temas de salud hasta la prestación de servicios sanitarios de forma individual.

En el Ecuador la participación ciudadana se encuentra jurídicamente establecida en los Artículos 61 y 95 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en la cual se reconoce al ciudadano a participar en los asuntos de interés público y a fiscalizar los actos de interés público, generando en el Estado la responsabilidad y obligación de obtener una planificación participativa en beneficio de la gestión pública por medio de la rendición de cuentas y control social a las instituciones y personeros que conforman el sector público ecuatoriano.

En consecuencia, el Estado debe: “propiciar, promover, definir y posibilitar, las condiciones para que esa participación se haga efectiva” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social), a fin de cumplir esta premisa se expidió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que “<establece las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 3).

De igual manera, el objetivo No. 6 del Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021, señala que el Estado deberá cumplir con el fin de: “incentivar una sociedad participativa con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador).

En lo que respecta al ámbito sanitario y de acuerdo a lo previsto en el Plan Nacional del Buen Vivir, el Ministerio de Salud Pública ha implementado herramientas de carácter administrativo que permiten al ciudadano su participación en temas de salud, para tal efecto, la cartera de Estado emitió un manual para la “Implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud en el Ministerio de Salud Pública” (Acuerdo Ministerial No. 0044-2017 de 04 de abril de 2017).

En contexto, en Ecuador se ha institucionalizado a la participación ciudadana a través de un marco jurídico que define su ejercicio como un derecho y deber, en cuanto al entorno de la salud, es necesario establecer si su desarrollo y alcance ha sido efectivo al igual que su capacidad de influir en la generación de políticas públicas de acuerdo a las necesidades reales de la población.

Convirtiéndose en un aspecto relevante la vinculación consciente de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectarán su desarrollo social, estilo de vida; y, que a la vez permitirán a la Autoridad Sanitaria Nacional establecer las directrices técnicas y administrativas necesarias para la formulación de políticas efectivas y eficientes en la problemática de salud.

## **1.2. Problema a resolver**

El marco normativo ecuatoriano dispone un servicio público incluyente y participativo, sin embargo, el ámbito jurídico no es suficiente para dar cumplimiento a esta premisa constitucional, por lo que, el Estado a través de sus Ministerios debe establecer un trabajo articulado entre instancias territoriales, herramientas y mecanismos administrativos que permitan garantizar el derecho de la participación ciudadana.

En políticas de salud pública, la participación de la ciudadanía debe ser propuesta y fomentada por el Ministerio de Salud Pública en su calidad de Autoridad Sanitaria Nacional, para lo cual, es necesario consolidar los mecanismos de participación ciudadana utilizados por el ente rector adecuándolos a las necesidades actuales; dejando de lado su institucionalización como un proceso de mera formalidad en el que el desarrollo de políticas de salud no posee un aporte relevante por parte del ciudadano y sus experiencias en territorio.

## **1.3. Proceso de investigación**

Balestrini (2006) asevera: “El marco metodológico, es la instancia referida a los métodos, las diversas reglas, registros, técnicas y protocolos con los cuales una teoría y un método calculan las magnitudes de lo real” (p. 125). La orientación metodológica a ser utilizada en el presente proyecto será de carácter mixto a través del análisis de datos cualitativos y cuantitativos, que permitan cumplir el objetivo general propuesto en este documento.

A fin de una comprensión adecuada del proceso investigativo se ha considerado como punto de referencia los objetivos específicos previstos en los párrafos precedentes.

En este sentido, se efectuará la revisión y análisis documental del marco normativo que rige a la participación ciudadana en el Ecuador, es decir, una breve descripción de las normas en su respectiva jerarquía que amparan jurídicamente la actuación de la participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno, además se efectuará una investigación de carácter bibliográfico en lo referente a legislación comparada con el fin de examinar desde el punto jurídico a la participación ciudadana en otros países de Latinoamérica.

En cuanto a la capacidad de organización de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas en salud, se ha previsto una descripción y análisis de las formas de organización ciudadana existentes en Ecuador que permitirá obtener una visión general en cuanto la estructura de una sociedad organizada, empleando para aquello una investigación de carácter cualitativa, a través de la recolección de información basada en diversos estudios y artículos de opinión relacionados a la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud.

De igual manera, en cuanto a datos cuantitativos se utilizará las estadísticas generadas por el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), relacionadas al nivel de participación ciudadana. Por otra parte, se aplicará la técnica de entrevista a líderes barriales del Distrito Metropolitano de Quito, con el fin de obtener opiniones de su apreciación en cuanto a la efectiva participación ciudadana en temas de salud pública y su interacción directa con el Ente rector.

Finalmente, para establecer los ejes principales que conforman las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, se empleará el método analítico, basado en un estudio metódico que permitirá establecer si el instrumento jurídico-administrativo emitido por el adecuado el Ministerio de Salud Pública en calidad de ente rector, es el adecuado con el fin de promover una participación ciudadana adecuada en la formulación de políticas públicas del sector, así como, la generación de corresponsabilidad del ciudadano en este proceso.

#### **1.4. Vinculación con la sociedad**

El presente trabajo permitirá definir los factores principales que componen la capacidad organizativa de la ciudadanía en cuanto a su participación en la problemática de salud, la cual afecta de forma directa en el desarrollo del buen vivir.

En este contexto, establecerá las estrategias adecuadas que debe seguir la Cartera de Salud para lograr que la ciudadanía se involucre de forma responsable en la elaboración de políticas públicas en el ámbito sanitario, esto con el fin de formar un compromiso entre los dos actores (Estado y ciudadano) que permita satisfacer las necesidades reales de la población en la prestación de servicios de salud, y a la vez permita cumplir con la misión institucional del Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

#### **1.5. Indicadores de resultados**

Para cumplir con el objeto general de este proyecto, que es proponer estrategias para fortalecer la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas en salud, se han determinado los siguientes indicadores:

1. Precisar el marco normativo que regula la participación ciudadana en el Ecuador, con el fin de plantear una reforma al manual de implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud, emitido por el Ministerio de Salud Pública, para que se encuentre en armonía con lo preceptuado en la Constitución de la República del Ecuador y acorde a las necesidades territoriales sanitarias.
2. Estadística que permita establecer el alcance de participación ciudadana de los ecuatorianos en las actuaciones estatales.

3. Entrevista a líderes barriales con el fin de determinar la capacidad organizativa de la ciudadanía, su percepción en cuanto a la efectiva participación ciudadana en temas de salud pública, la interacción directa con el Ente rector y las instancias establecidas para su participación en el ámbito sanitario, con el fin de sistematizarlos de acuerdo a su aplicación.
4. Establecer estrategias que permitan fortalecer la participación ciudadana para la formulación de políticas públicas en salud.

## CAPÍTULO II: PROPUESTA

### 2.1. Fundamentos teóricos aplicados

Para Camacho y Delgado, (2010) la participación ciudadana es: “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano de forma individual o participando en forma colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo políticos, económicos, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el desarrollo de la comunidad en la que se desenvuelve” (p. 72).

En Ecuador la participación ciudadana ha sido establecida como un derecho a ser ejercido en beneficio de los ciudadanos, con el objeto de garantizar un proceso democrático y participativo en la toma de decisiones estatales.

En la temática sanitaria la participación ciudadana juega un rol determinante para la generación de políticas públicas en salud, pero su alcance no se limita a la formulación de las directrices gubernamentales, puesto que su ámbito de acción se amplía al otorgar un empoderamiento positivo a los individuos en territorio, es decir, el nacimiento de la responsabilidad por parte del ciudadano en la toma de decisiones que afectaran en el futuro su vida.

En este contexto, se ha establecido una visión fuera del concepto original de la participación ciudadana en cuanto a su aporte, contribución y opinión del accionar público, puesto que determina un proceso de conciencia ciudadana, en otras palabras, un compromiso e interés real por parte de los ciudadanos en el ciclo de la política pública como actores activos en la implementación de los actos administrativos del Estado.

Por lo que, la contribución permanente de la ciudadanía en la generación de políticas sanitarias se vuelve imprescindible, en cuanto a conocer sus necesidades reales a nivel territorial, que permitan a la vez, sustentar el trabajo realizado por el Ministerio de Salud Pública para proveer servicios sanitarios eficientes.

Por lo expuesto, la propuesta de estudio se basará en los siguientes conceptos:

**Desconcentración:** “Transferencia de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior perteneciente a la misma Administración pública”. (Enciclopedia Jurídica en línea, 2020).

**Coordinación:** Peters (1998) alega: “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancias ni brechas en la entrega de los servicios” (p. 5).

**Promoción en salud:** "Consiste en proporcionar a la gente los medios necesarios para mejorar la salud y ejercer un mayor control sobre la misma"(Carta de Ottawa,1986).

## **2.2. Descripción de la propuesta**

La propuesta de estudio del presente trabajo, se basa en los siguientes preceptos:

### **2.2.1. Marco normativo ecuatoriano de la participación ciudadana en salud. –**

"La participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política. (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009).

En armonía con este concepto el Ecuador ha establecido en su carta política la importancia de la participación de la ciudadanía como un derecho y un deber a ser ejercido de forma activa e impulsado por el Estado como una responsabilidad intrínseca dentro de la actuación pública.

Con el objeto de comprender aquello en el orden de la jerarquía de las normas, así como, su grado de integración a nivel nacional se ha elaborado el siguiente gráfico que contiene las instancias de participación establecidas:

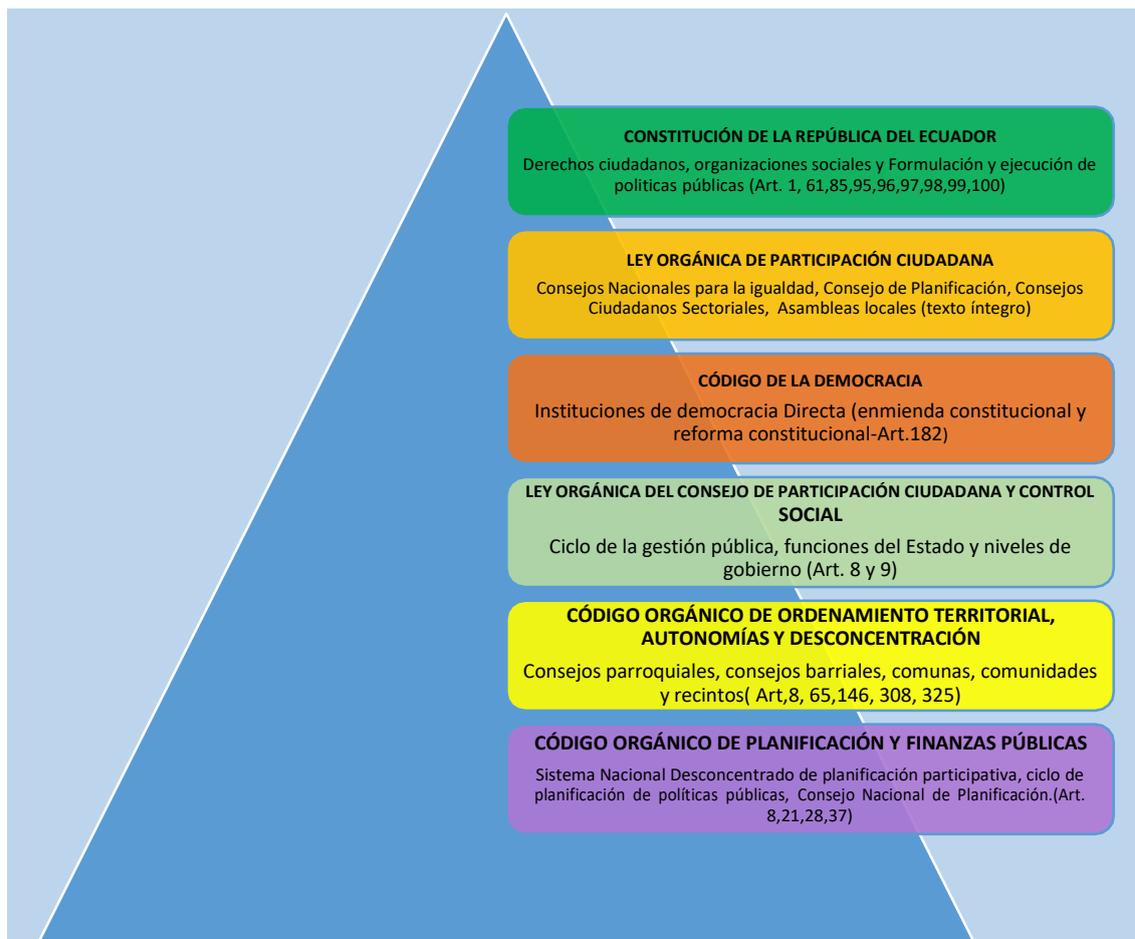


Figura 1: Marco Jurídico de la Participación Ciudadana, noviembre 2016, elaboración de la Autora.

Sobre la base de lo expuesto, podemos observar que se ha emitido un marco jurídico en los diferentes niveles de gobierno que otorga al ciudadano la capacidad de interactuar de forma directa en la toma de decisiones estatales que afectaran su desarrollo social.

Ahora bien, en lo que refiere de forma específica a la participación ciudadana en el ámbito sanitario, es relevante mencionar que a más de lo establecido en la sección cuarta de la Carta Magna (Artículos 43, 44, y 45), la capacidad de intervención ciudadana en temas de salud se encuentra definida en la Ley Orgánica de Salud, como una obligación de la Autoridad Sanitaria Nacional y como un derecho de las personas en relación a los servicios sanitarios.

Este paraguas jurídico ha obligado al Ministerio de Salud Pública a crear instrumentos de inferior jerarquía jurídica, pero de gran relevancia administrativa que permiten hacer viable la aplicación de la participación ciudadana en las distintas problemáticas de salud. En este marco, y con el fin de un mejor entendimiento, se presenta el siguiente cuadro:

**Tabla 1**

Instrumentos Jurídicos – Salud Pública

LEY/INSTRUMENTO JURÍDICO	ÁMBITO DE APLICACIÓN/INSTANCIA/OBJETIVO
<p style="text-align: center;"><b>LEY ORGÁNICA DE SALUD</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ciudadano:</b> vigilar las acciones en salud y la calidad de los servicios a través de veedurías u otros mecanismos.</li> <li>• <b>Ente rector:</b> coordinar la participación del ciudadano en gobiernos seccionales, comunicar los temas de salud y promover la participación ciudadana.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL EN SALUD (MAIS)</b></p>	<p>Generación de condiciones y mecanismos que contribuyan a que las personas y organizaciones sociales para que tengan control de determinantes sanitarios.</p>
<p style="text-align: center;"><b>MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA- MSP</b></p>	<p>Brindar al MSP una herramienta que permita garantizar el derecho a la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas generadas por la Autoridad Sanitaria Nacional.</p>

Fuente: Información colgada en la página institucional del Ministerio de Salud Pública del Ecuador <https://www.salud.gob.ec/biblioteca/>, febrero 2021, elaboración de la Autora.

### 2.2.2. La participación ciudadana en América Latina. –

Una vez que se ha revisado brevemente el marco normativo de la participación ciudadana en Ecuador, se vuelve relevante para el desarrollo de este proyecto una perspectiva general en América Latina en cuanto al avance jurídico del empoderamiento social en otros países.

Cabe indicar que la participación ciudadana, ha tomado cada vez mayor impulso en gobiernos de carácter democrático, con el objetivo de fortalecer la gobernanza, la rendición de cuentas y control social mejorando de esta forma la <sup>1</sup>“justicia social” garantizando que los fondos y recursos ejecutados por el Estado sean invertidos en verdaderas necesidades poblacionales como alimentación, salud, vivienda etc.

Existen dos formas de participación ciudadana utilizadas en los países de Latinoamérica, la primera hace referencia a una participación ciudadana de carácter horizontal, que son los mecanismos impulsados por el Estado a fin de garantizar el control social por parte de los ciudadanos, y la segunda

<sup>1</sup> La justicia social se basa en la igualdad de oportunidades y en los derechos humanos, más allá del concepto tradicional de justicia legal. Está basada en la equidad y es imprescindible para que cada persona pueda desarrollar su máximo potencial y para una sociedad en paz. (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

es la participación ciudadana de carácter vertical que señala la capacidad organizativa propia de la ciudadanía en la supervisión y control de las actuaciones estatales.

Con estas perspectivas, la mayoría de los países latinoamericanos han utilizado al control social horizontal, estableciéndolo de forma directa en sus distintas cartas políticas y utilizándolo a través de los mecanismos de consultas ciudadanas como se observa en la siguiente tabla, que muestra la implementación de la participación ciudadana en el marco jurídico por país y cuáles son los mecanismos de democracia directa más utilizados.

**Tabla 2**  
Guía de la participación ciudadana en América Latina

			MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA			
País	Marco legal	Nivel	Referéndum	Plebiscito	Consulta popular	Cabildos
Bolivia	Constitución 2009	Nacional	Sí		Obligatorio cuando se relaciona con la explotación de recursos naturales	Bolivia
Brasil	Constitución 1988		Sí	Sí		Sí
Colombia	Constitución 1991 y su reforma hasta 2009	Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Constitución de 1949 y su reforma hasta 2003	Nacional	Sí	Obligatorio cuando se crea una nueva provincia	Sí	Sí
	Manual de código municipal de 1998 Manual para la realización de consultas populares en niveles cantonales y distritales	Local	Sí	Sí		Sí
		Local	Sí	Sí		Sí
México	Leyes de participación ciudadana de los Estados	Local	En 27 Estados	En 26 Estados	Sí	México
Nicaragua	Constitución de 1987 y sus tres reformas hasta 2005	Nacional y local	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Constitución de 1993 y su reforma hasta 2005	Nacional	Sí		Sí	
	Ley Orgánica de Gobiernos Municipales	Local	Sí			Sí
	Ley 29785	Nacional			Derecho a consulta previa en caso de proyectos de desarrollo en tierras indígenas	

Fuente: Guía de participación ciudadana en América Latina/Fundación ELLA Networks, 2002

Con lo expuesto es posible observar a nivel regional, que la mayoría de países latinoamericanos han impulsado a la participación ciudadana como un referente de gobernabilidad para el desarrollo adecuado de los estados.

Si bien es cierto, que el control social se ha dispuesto en los distintos marcos jurídicos su aplicación no ha sido suficiente para cumplir con un empoderamiento efectivo del ciudadano, puesto que, como se lo ha revisado en los párrafos anteriores, los estados han utilizado un mecanismo de carácter

horizontal, que permite un impulso por parte del Estado para que el ciudadano participe sobre la base de normas y reglas que el propio gobierno impone para esta actividad.

Esto ha derivado a que el ciudadano se vea limitado en el ejercicio de su derecho a participar en la toma de decisiones públicas; y a que, su capacidad de organización y control sea débil en comparación al aparataje estatal.

En lo que se refiere a Ecuador es menester indicar que el marco normativo que regula la participación ciudadana es innovador a comparación de los demás países, esto se debe a que la Constitución Ecuatoriana ha catalogado al control social como: “el quinto poder del Estado”, otorgándole una relevancia histórica en Ecuador.

El poder ciudadano es producto de procesos históricos y políticos relacionados con el control directo del Estado a través de sus distintos gobiernos en la toma particular de decisiones públicas, sin intervención alguna de la ciudadanía; así como, de las corrientes neoliberales de las últimas décadas en los gobiernos que han manejado el destino de los ecuatorianos, plasmándose de forma directa en la Constitución de 2008 como el soporte o sustento que garantiza la capacidad de gobernar bajo una aprobación social.

Esta visión involucra que los actores principales de la participación ciudadana (población y Estado) trabajen de forma articulada en su verdadero cumplimiento, más allá del marco jurídico establecido para el efecto, es decir, un Estado más tolerante y pendiente de las reales necesidades ciudadanas; y a la vez un ciudadano socialmente responsable y comprometido en la generación y supervisión de las decisiones públicas.

### **2.2.3. Capacidad de organización social por parte de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas en salud.**

Parsons (1960), define a la organización social como: “las Unidades sociales (o agrupaciones humanas), deliberadamente construidas o reconstruidas, para alcanzar fines específicos”. (p. 55). En este contexto, la organización social obedece a la alianza de varias personas que se unen para alcanzar metas u objetivos en común.

La organización social en cuanto a la participación ciudadana en Ecuador para Carrera (2015) es: “el resultado de un proceso en construcción a partir de un recorrido histórico, fruto de la organización y movilización de las personas pueblos y grupos, sociales y diversos, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de incidir en la vida política y social y política del país” (p. 50).

Sobre la base de este concepto, se establece la importancia de la organización ciudadana como fuente de realización personal y colectiva, sin dejar de lado el impacto que tiene su actuación en el desenvolvimiento de la actividad pública con mira a una sociedad desarrollada en aspectos sociales, tecnológicos y económicos.

#### 2.2.4. Formas de organización ciudadana en Ecuador

Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (artículos 30,31,32,33,34), en el Ecuador se reconoce toda forma de organización de la sociedad, pudiendo articularse en los distintos niveles de gobierno, convirtiéndose en obligación del Estado garantizar el derecho a la libre asociación y sus distintas formas de expresión.

En cuanto a las instancias de participación ciudadana en las distintas funciones del Estado, se han creado las siguientes formas de organización:

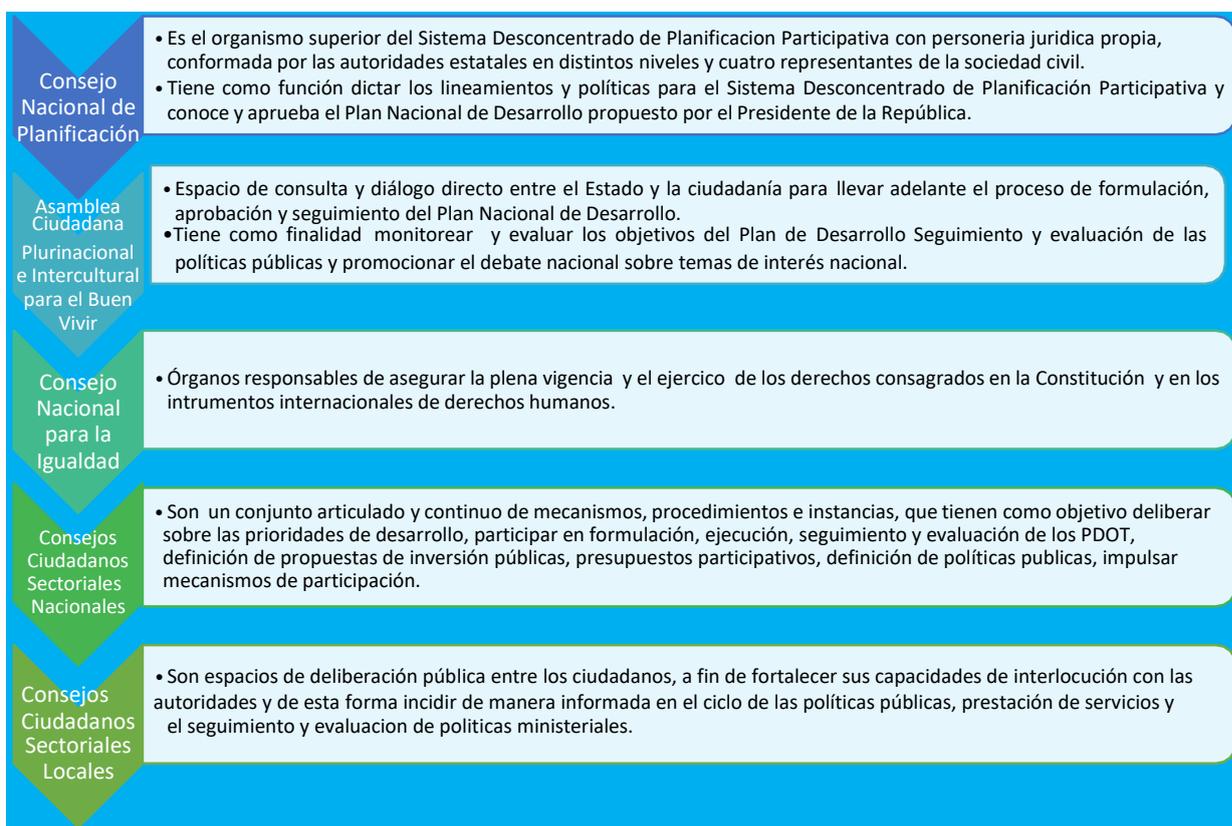


Figura 2: Formas de Organización Ciudadana de la Participación Ciudadana, noviembre 2016, elaboración de la Autora.

Si bien es cierto, que el Estado reconoce y garantiza toda forma de organización social, para participar en las diferentes instancias gubernamentales se ha establecido las formas de organización social previstas en el cuadro anterior, convirtiendo a la organización ciudadana en un proceso institucionalizado, en el que las personas pueden participar activamente siempre y cuando lleguen a estas instancias.

Lo que nos permite reflexionar si en efecto existe una organización social en el Ecuador de carácter vertical, es decir, una organización social proveniente de las propias bases ciudadanas que puedan empoderarse de las decisiones públicas sin la necesidad de conformar las instancias referidas anteriormente.

### 2.2.5. Nivel de participación ciudadana en Ecuador. –

Para establecer el nivel de participación ciudadana en el Ecuador se ha considerado las estadísticas presentadas por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), en cuanto a cinco aspectos:

- **Participación de la Ciudadana en cualquier organización social y como se identifica dentro de su barrio comunidad u otros.**

Es necesario saber si la ciudadanía participa en cualquier tipo de organización y cómo se identifica dentro de su barrio, comunidad, entre otros.



Figura 3: Participación en Organizaciones, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).

- **Asistencia a Distintos Espacios de Organización por parte del ciudadano**

El 99% de la población no ha asistido a los gabinetes itinerantes organizados por el Gobierno Central.



Figura 4: Asistencia a Espacios de Organización Ciudadana, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).

- **Mesas de dialogo o consultas realizadas**

Se quiere determinar si algún miembro de la familia ha asistido a mesas de diálogo o consultas organizadas por el Gobierno Nacional o los Ministerios.

Ha asistido a mesas de diálogo

CARACTERÍSTICA	CATEGORÍAS	Si	No
ÁREA	Urbana	1,0%	99,0%
	Rural	0,6%	99,4%
SEXO	Hombre	1,0%	99,0%
	Mujer	0,7%	99,3%
GRUPO ÉTNICO	Indígena	1,2%	98,8%
	Blanco	0,4%	99,6%
	Mestizo	0,9%	99,1%
	Afros	1,1%	98,9%
GRUPO ETARIO	de 18 a 24	0,8%	99,2%
	25 a 44	0,9%	99,1%
	45 a 64	0,9%	99,1%
	65 y más	0,5%	99,5%
NIVEL DE INSTRUCCIÓN	Ninguna / alfabetización	0,3%	99,7%
	Primaria	0,3%	99,7%
	Secundaria	0,9%	99,1%
	Superior	2,1%	97,9%
	Nacional	0,9%	99,1%

Figura 5: Mesas de Diálogo, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).

- **Convocatorias de Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial**

Dentro de la familia algún miembro asiste a convocatorias de Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial para elaborar el Plan de Desarrollo Local.



Figura 6: Asistencia de Convocatorias de Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).

- **Otros mecanismos de participación ciudadana como veedurías, asambleas, cabildos o rendición de cuentas**

A nivel nacional el 99,1% no asiste a otros mecanismos de participación o diálogo convocados por su Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial (Veedurías, Asambleas, Cabildos, Rendición de cuentas, etc.).

Ha asistido a otros mecanismos de participación

CARACTERÍSTICA	CATEGORÍAS	Si	No
ÁREA	Urbana	0,7%	99,3%
	Rural	1,6%	98,4%
SEXO	Hombre	1,2%	98,8%
	Mujer	0,6%	99,4%
GRUPO ÉTNICO	Indígena	2,3%	97,7%
	Blanco	1,0%	99,0%
	Mestizo	0,8%	99,2%
	Afros	0,6%	99,4%
GRUPO ETARIO	de 18 a 24	0,5%	99,5%
	25 a 44	0,9%	99,1%
	45 a 64	1,1%	98,9%
	65 y más	0,7%	99,3%
NIVEL DE INSTRUCCIÓN	Ninguna / alfabetización	0,6%	99,4%
	Primaria	0,6%	99,4%
	Secundaria	0,8%	99,2%
	Superior	1,7%	98,3%
	Nacional	0,9%	99,1%

Figura 7: Otros mecanismos de participación ciudadana, Informe de Participación ciudadana emitido por el INEC (2008).

Como se puede observar en las gráficas expuestas, la participación ciudadana no es masivamente activa en las decisiones de carácter público-políticas, existiendo mayor participación en organizaciones sociales pequeñas como barrios y escuelas, por otra parte, está también la falta de interés del ciudadano en participar activamente dentro de una organización social, al no sentirse identificado con la misma.

Este desinterés del ciudadano en una participación activa versus el Estado ha generado en el transcurso de los años que los distintos gobiernos actúen de forma individual en la toma de decisiones públicas, las cuales de una u otra manera afectan al ciudadano en su desarrollo social, volviéndose peligrosa la falta de control, supervisión y gestión de la ciudadanía en la utilización de recursos públicos y formulación de políticas públicas para el beneficio colectivo.

Finalmente, es necesario mencionar que la información presentada en este proyecto en cuanto a las estadísticas emitidas por Instituto Nacional de Censos y Estadísticas (INEC), tiene corte al año 2008, para esta investigación se buscó la información actual, sin embargo, y conforme a la página Institucional del INEC la información relacionada a participación ciudadana en Ecuador se encuentra en construcción.

#### **2.2.6. La participación ciudadana y sus mecanismos en Salud**

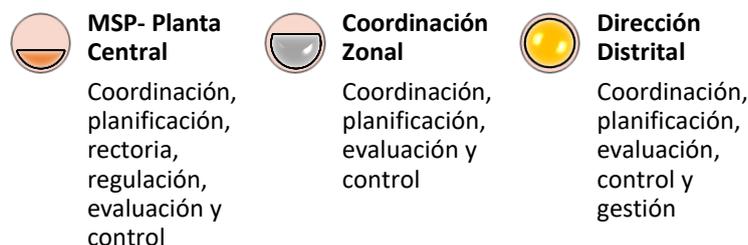
Como lo hemos demostrado en el desarrollo del presente trabajo la participación ciudadana en el ámbito sanitario ha sido institucionalizada a través de un marco jurídico relativamente fuerte en cuanto a las responsabilidades y obligaciones de sus actores.

Para entender el nuevo rol del ciudadano en la formulación de políticas públicas en salud, el órgano rector sanitario debe configurar un conjunto de instancias, relaciones, herramientas y mecanismos que trabajen de forma articulada para garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

En este contexto, es trascendente conocer la misión del Ministerio de Salud Pública, su rol en la formulación de políticas públicas; así como, la estructura orgánica que mantiene la Cartera de Estado a nivel nacional-desconcentrado.

El Ministerio de Salud Pública tiene como misión: “Ejercer la rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la Salud Pública ecuatoriana a través de la gobernanza y vigilancia y control sanitario y garantizar el derecho a la Salud a través de la provisión de servicios de atención individual, prevención de enfermedades, promoción de la salud e igualdad, la gobernanza de salud, investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología; articulación de los actores del sistema, con el fin de garantizar el derecho a la Salud” (Ministerio de Salud Pública, 2021).

En cuanto a su estructura a nivel territorial, además de los diferentes procesos administrativos de planta central, la Cartera de Estado está conformada de la siguiente manera:

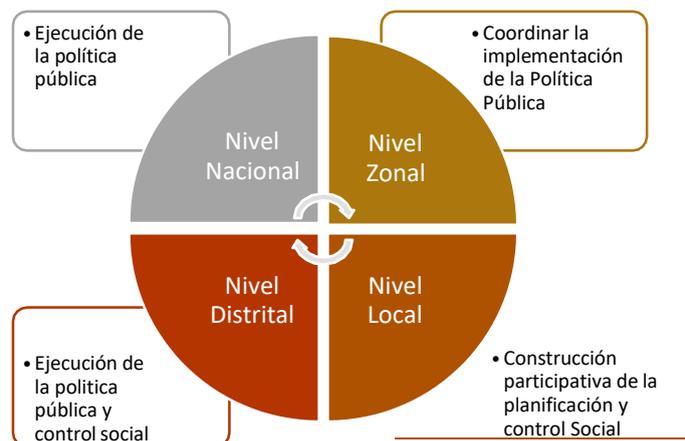


**Figura 8:** Estructura Organizacional por Procesos del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, elaboración de la Autora.

Mediante Acuerdo Ministerial No. 0044-2017 de 04 de abril de 2017, el Ministerio de Salud Pública emitió el Manual para la “Implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud en el Ministerio de Salud Pública”.

El presente documento, tiene como objetivo brindar una herramienta que permita garantizar la participación ciudadana en la elaboración, aporte, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas generadas por el Ministerio de Salud Pública, de la revisión documental realizada al manual compuesto por 77 páginas es necesario establecer los componentes que permitirán establecer los ejes principales de la promoción de la participación ciudadana implementada a través del MSP proyecto:

- **Estructura de la participación ciudadana a nivel territorial**



**Figura 9:** Estructura de la participación ciudadana a nivel territorial, elaboración de la Autora.

De acuerdo a la capacidad de desconcentración del Ministerio de Salud Pública a nivel territorial en lo que respecta al proceso de formulación de políticas, se ha establecido una relación de carácter piramidal, es decir, que desde la Planta Central del Ministerio de Salud se emiten los lineamientos

para la generación de políticas sectoriales que son distribuidas y remitidas a nivel territorial de acuerdo al nivel de desconcentración.

Sobre este procedimiento, es relevante realizar las siguientes observaciones, la primera, en cuanto a la organización que actualmente el Ministerio ha planteado para el proceso de participación ciudadana a nivel territorial, puesto que como pudimos observar en graficas anteriores; y, de acuerdo a la estructura orgánica del MSP emitida a través de Acuerdo Ministerial No. 004520 de 13 de noviembre de 2013 (vigente), existen tres niveles de desconcentración: nacional, zonal y distrital.

Sin embargo, dentro de la estructura planteada en el manual de participación ciudadana existe una siguiente instancia relacionada al nivel local, pero que no se encuentra establecida dentro de la estructura orgánica de la Cartera de Estado, lo que dista de la estructura propuesta en instrumento para la ejecución de la participación social a nivel local.

Como segundo aspecto, es necesario mencionar el ciclo de la formulación de las políticas públicas propuestas por la Cartera de Salud, que define claramente la “imposición” del lineamiento a seguir para el desarrollo de las políticas desde la planta Central, sin que ello cambie una vez que el ciudadano expresa las necesidades territoriales en cuanto a la prestación de servicios de salud, formalizando de esta manera los distintos programas, planes y proyectos definidos previamente por la Autoridad Sanitaria.

- **Instancias de participación ciudadana implementadas por el MSP**

Conforme a lo expuesto en el Manual para la implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud, la Cartera de Estado ha definido cuatro instancias de acuerdo su capacidad de desconcentración a nivel territorial.

Con el fin de una comprensión gráfica, se ha elaborado un cuadro explicativo el cual establece sus funciones y productos, de acuerdo al procedimiento implementado por el ente rector:



**Figura 10:** Funciones y productos de las Instancias de participación ciudadana implementadas por el Ministerio de Salud Pública, elaboración de la Autora.

Conforme a la visualización expresada, el Ministerio de Salud Pública ha definido un procedimiento desconcentrado para la participación ciudadana en el ámbito sanitario; es preciso mencionar que tres de aquellas instancias tienen como función transmitir los lineamientos establecidos por planta central, la recopilación de información a nivel desconcentrado; y el cumplimiento de la agenda de políticas relacionadas al Sistema Nacional de Salud.

Sobre la base de lo expuesto, es prioritario señalar la instancia “base” para la generación de políticas públicas en salud como son los Comités ciudadanos locales, los cuales se encuentran conformados directamente por los representantes de los actores y actoras de la ciudadanía en territorio, y que tiene como fin integrar a la comunidad en cuanto a acciones que buscan mejorar su calidad de vida, convirtiéndose de esta forma en la instancia más cercana a la comunidad y a sus verdaderas necesidades.

Por lo cual, los Comités Ciudadanos locales deben ser considerados como uno de los componentes más significativos en el proceso de formulación de políticas sanitarias, por lo que, se vuelve imprescindible conocer la opinión ciudadana en cuanto al proceso que lleva el Ministerio de Salud Pública para acercarse a la población en territorio.

Para tal efecto, se ha considerado en el presente proyecto la opinión de cinco líderes barriales del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de conocer su percepción en cuanto a la efectiva participación ciudadana en temas de salud pública y su interacción directa con el Ente rector, consolidando esta información a través de las siguientes interrogantes:

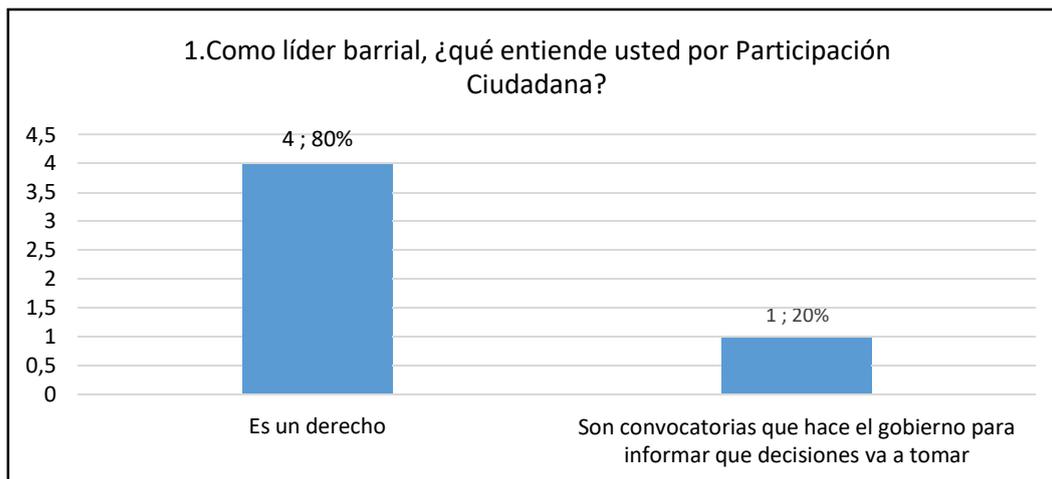


Figura 11: Conocimiento sobre participación ciudadana, elaborado por la Autora.

De acuerdo a la pregunta expuesta, la mayoría de los líderes barriales (4,80%) conocen a la participación ciudadana como un derecho. Esta respuesta por parte de los entrevistados, nos permite establecer que existe una comprensión básica sobre la normativa que ha definido a la participación ciudadana como un derecho consagrado en la Carta Magna Ecuatoriana.

La importancia de esta interrogante se basa, en la necesidad de identificar, si en efecto los representantes ciudadanos conocen sobre este derecho que permite el ejercicio democrático y participativo en las actuaciones estatales.

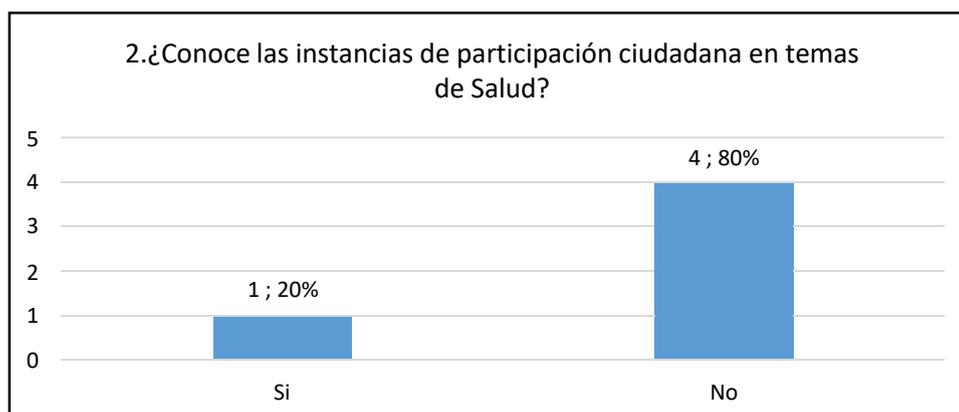
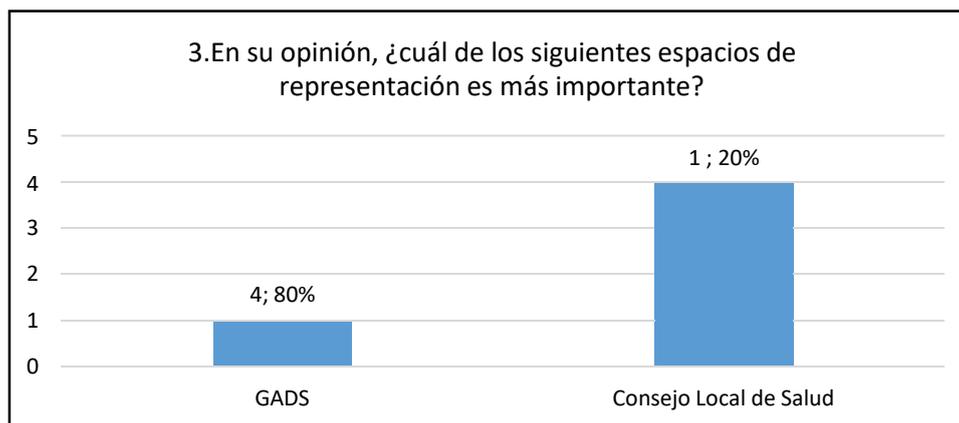


Figura 12: Conocimiento de las instancias sobre participación ciudadana, elaborado por la Autora.

En este contexto, el presente gráfico ha establecido el desconocimiento de los entrevistados (4,80%) en cuanto a las instancias en territorio implementadas por el ente Rector en Salud para conocer las necesidades en temas sanitarios; así como, la propuesta de formulación de políticas en este ámbito.

Por otra parte, el (1,20%) ha expresado conocer las instancias de participación ciudadana en temas de salud, este porcentaje mínimo demuestra la falta de interrelación del Ministerio de Salud Pública con la población en territorio en cuanto a promover de forma efectiva la instancia más cercana a la comunidad que la Cartera de Estado ha establecido (Consejo Ciudadano Local de Salud), en concordancia con lo señalado en el Manual para la “Implementación de la estrategia de participación ciudadana en el Ministerio de Salud Pública”.



**Figura 13:** Espacios de representación en la participación ciudadana, elaborado por la Autora.

Se ha considerado como un aspecto relevante, conocer por parte de los líderes barriales, su percepción en cuanto a la importancia de los espacios en el que sienten un mayor empoderamiento ciudadano.

En este sentido, los consultados han señalado mayormente (4,80%) que la instancia con más representación, es el espacio proporcionado por el Gobierno Autónomo Descentralizado. Esta respuesta obedece al acercamiento directo que tienen los ciudadanos en territorio con el GAD, producto de las necesidades cotidianas como la prestación de servicios básicos.

En lo que refiere al ámbito de la salud, le corresponde al Ministerio de Salud Pública en su calidad de Ente rector, emitir las políticas públicas sanitarias, sin que esta capacidad jurídica, excluya un trabajo articulado con otros niveles de gobierno como los seccionales, radicando su importancia en promocionar un trabajo en conjunto con el GAD para impulsar la participación ciudadana en la localidad.

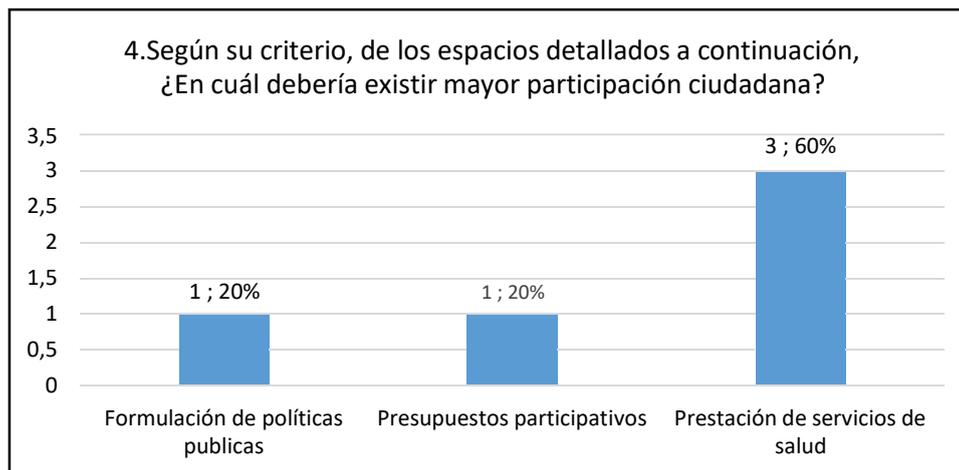


Figura 14: Espacios para participación ciudadana, elaborado por la Autora.

La trascendencia de esta interrogante está relacionada directamente con la visión del ciudadano en cuanto al ámbito de acción de la participación ciudadana según la temática. Con el objeto de analizar el tema principal de este proyecto que son las estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud, se planteó a los guías barriales tres contenidos: la formulación de políticas públicas, los presupuestos participativos y la prestación de servicios de salud.

El (3,60%) de los entrevistados considera que debe existir mayor participación de los ciudadanos en la prestación de servicios de salud, relacionándolo de forma directa con la necesidad territorial en cuanto a infraestructura hospitalaria, talento humano y provisión de medicamentos.

En cuanto a la formulación de políticas públicas en general y al presupuesto participativo existió un (1,20%) respectivamente que señaló la importancia del aporte ciudadano en estos aspectos, sin dejar de lado otras temáticas en las que es necesaria la participación ciudadana.

Para concluir lo referido en este punto, es imprescindible mencionar que la ciudadanía considera importante su participación en actividades que puedan apreciar de forma directa, es decir, en el producto final que les brinda la prestación de un determinado bien y servicio para satisfacer sus necesidades.

#### **2.2.7. Ejes principales que conforman las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud.**

Una vez, que en el presente trabajo se ha revisado y analizado el marco normativo ecuatoriano de la participación ciudadana, sus mecanismos, la estructura de la participación ciudadana a nivel territorial conforme a la distribución realizada por el Ministerio de Salud Pública y las instancias de participación implementadas para el efecto; previo a definir la propuesta de este proyecto, es

necesario establecer los ejes principales que conformarán las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud.

Por tal motivo y en concordancia con el estudio efectuado, se han considerado tres ejes principales que permitirán establecer posteriormente, una propuesta adecuada para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en políticas sanitarias.

- **Desconcentración:** “Es el traslado de funciones desde el nivel central de una administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.” (Código Orgánico Administrativo Ecuatoriano, 2017).

Es decir, la capacidad que tiene una institución del Estado como el Ministerio de Salud Pública en administrar sus funciones a través de diferentes niveles operativos en territorio, sin que ello signifique autonomía propia, sobre todo en cuanto a los lineamientos institucionales que establezca la Cartera de Salud.

En este sentido, se ha analizado con anterioridad el proceso a nivel desconcentrado que el Ministerio del ramo en temas sanitarios ha establecido en cuanto a la participación ciudadana a nivel territorial, sobre esta base, las estructuras desconcentradas del Ministerio de Salud Pública juegan un papel relevante en cuanto a las directrices emitidas por planta central, su real aplicación y la relación directa que ellos manejan con la ciudadanía en representación de esta Cartera de Estado en territorio.

- **Coordinación intergubernamental:** “La coordinación es el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto.” (Repetto y Nejamkis, 2005, p. 39).

El trabajo en conjunto en los distintos niveles de gobierno permite una coordinación y articulación adecuada para implementación de políticas públicas, por lo que, el trabajo conjunto que desarrolle el Ministerio de Salud Pública con otros niveles de gobierno como las GADs permite una relación más directa con la comunidad a nivel territorial y a la vez una retroalimentación por parte del ente rector en cuanto a las necesidades poblacionales.

Si bien es cierto, que este eje tiene un valor intrínseco en el ciclo de política pública no siempre su aplicación es la adecuada, considerando ciertos factores como las competencias otorgadas por ley, la comunicación interinstitucional y las diversas prioridades que cada nivel de gobierno establece.

- **Promoción de la participación ciudadana en salud:** La promoción de la salud es definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como: "el proceso que permite a las personas incrementar el control sobre su salud". Este concepto se pone en práctica usando enfoques participativos; los individuos, las organizaciones, las comunidades y las instituciones colaboran para crear condiciones que garanticen la salud y el bienestar para todos. (página web de la Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud).

Este concepto claramente define la importancia de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud a través de impulsar su conocimiento a la población, considerando para aquellos elementos a disposición del Estado, que permitan promover y difundir la importancia de la salud, no solo en el aspecto de prestación de servicios sanitarios; sino como un mecanismo que permite ejercer el derecho de ser escuchado en la toma de decisiones públicas que afecten su vida.

De esta forma, la promoción de la salud se convierte en uno de los ejes principales que conforman las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, permitiendo una activa contribución del ciudadano en cuanto a la generación de políticas públicas sanitarias; y generando su corresponsabilidad al participar activamente en la problemática de salud.

### **2.3. Estructura general**

Como se lo ha previsto, este proyecto ha considerado tres ejes principales que conforman las estrategias para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud, para un mejor entendimiento se ha elaborado un organizador gráfico que visualice cada una de las estrategias propuestas en cada eje:

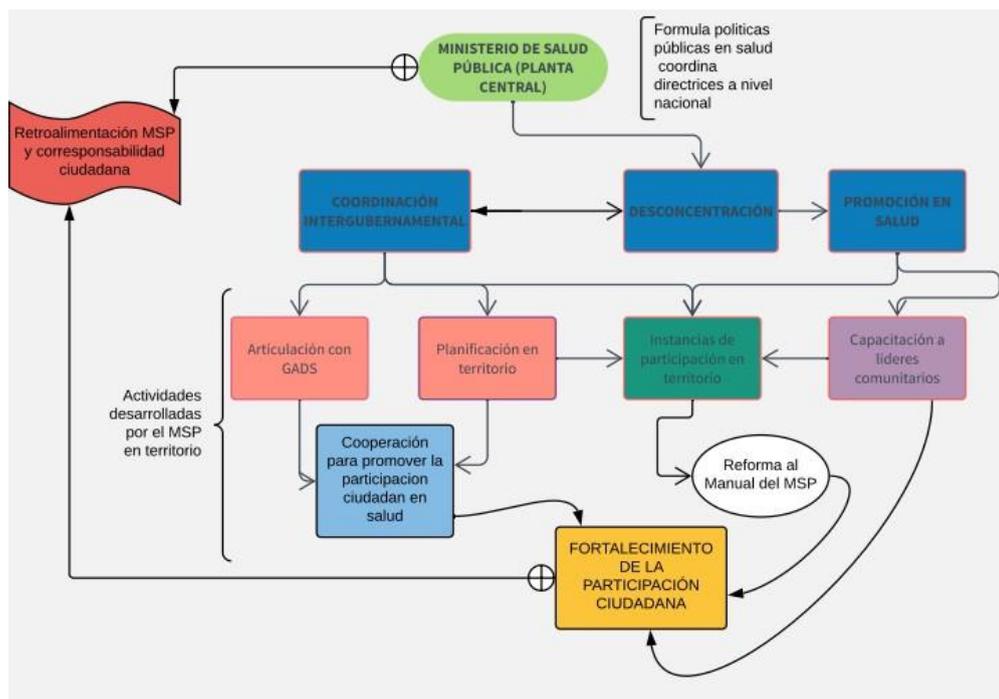


Figura 15: Estructura General de las Estrategias de la Participación Ciudadana. Elaborado por la Autora.

## 2.4. Explicación del aporte

Como lo hemos establecido el flujograma precedente, se ha propuesto cuatro estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en salud.

**Estrategia N°1: Articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados:** Conforme a lo expuesto en el presente documento, la percepción ciudadana en cuanto a los espacios de mayor representación a nivel territorial se relacionan directamente con los gobiernos seccionales, en este contexto, una coordinación intergubernamental entre el Ministerio de Salud Pública en territorio y los GADS permitirá una relación efectiva entre las necesidades poblacionales en cuanto a la temática sanitaria; así como, la presencia más cercana de la Cartera de Estado con relación a las personas.

Por otra parte, el trabajo coordinado en distintos niveles de gobierno permite eficiencia en cuanto a las funciones establecidas por la Ley, (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; y la Ley Orgánica de Salud).

Es preciso mencionar que la articulación forma parte importante en el ciclo de la política pública, sin embargo, para lograr su eficacia es necesario la ejecución administrativa que viabilice su cumplimiento, en el caso de estudio, es necesario que el Ministerio de Salud Pública a través de acciones como: diálogo interinstitucional, mesas de trabajo técnicas, convenios de cooperación, establezca una relación directa con los gobiernos seccionales a fin de contar con su apoyo en la promoción de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas de salud.

**Estrategia N°2: Planificación en territorio en cuanto a participación ciudadana:** La planificación es “el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto de la actividad en futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemático” (Yehezkel, 1990, p. 25).

De acuerdo al concepto referido en líneas anteriores, la planificación juega un rol importante en el proceso de la administración pública, puesto que permite establecer un camino ordenado y estructurado para la ejecución de los objetivos estatales. En cuanto a la participación ciudadana su planificación debe encontrarse basada en uno de los componentes más relevantes como es el territorio.

Si bien es cierto, que existe una planificación en cuanto a la generación e implementación de políticas públicas por parte del Ministerio de Salud Pública-planta central, es necesario, que los lineamientos a seguir obedezcan a la real necesidad de los individuos, por ello, la importancia de una planificación territorial que le permita al Ministerio de Salud Pública a través de su estructura desconcentrada establecer las acciones a implementar para lograr una estrategia de contribución ciudadana adecuada en el ámbito sanitario, a su vez esto permitirá una hoja de ruta clara en cuanto a las actividades que el MSP puede impulsar para promocionar la salud.

**Estrategia N°3: Instancias de participación ciudadana en territorio (Reforma al manual implementado por el Ministerio de Salud Pública):** La estructura que ha previsto el Ministerio de Salud Pública para la participación ciudadana, obedece a su capacidad de desconcentración institucional, para tal efecto ha implementado instancias jerárquicas que cumplan con las directrices y lineamientos emitidos desde su matriz.

En cuanto a las responsabilidades de estas instancias, las mismas han sido institucionalizadas a través del envío de información de un nivel jerárquico a otro, con la misión de cumplir las pautas emitidas por planta central. Sobre la base de aquello, existen dos aspectos que no han permitido que el Ministerio de Salud Pública, promueva de manera efectiva la participación ciudadana a través de su estructura en territorio.

El primer aspecto, está relacionado de forma directa con la estructura orgánica vigente del Ministerio de Salud Pública que se ha desconcentrado a nivel: central, zonal, y distrital; ahora, bien en cuanto a las instancias que ha establecido la propia Cartera de Salud para la participación ciudadana en territorio se ha creado otra instancia de carácter local, (relacionada directamente en el MSP y los

ciudadanos), la cual al no encontrarse establecida en la estructura orgánica del Ministerio no puede implementar las funciones que le han definido, de acuerdo al principio de legalidad.<sup>2</sup>

En cuanto al segundo aspecto, como se ha mencionado anteriormente las instancias creadas por la Autoridad Sanitaria del MSP para la participación ciudadana replican las directrices emitidas por la planta central, sin que aquello permita una interacción directa y autónoma con el ciudadano en territorio, lo que imposibilita conocer las verdaderas necesidades ciudadanas, que, a su vez, alimentarán la formulación de políticas públicas.

Por lo expuesto, es necesario desde el punto jurídico una reforma al Manual de “Implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud” (Cartera del Ramo, 2017), que permita actualizar las instancias de participación ciudadana, de acuerdo a la estructura orgánica del Ministerio de Salud Pública, así como, un análisis y revisión a sus funciones con el objeto de lograr un acercamiento verídico a la población, más allá del envío y entrega de información a nivel desconcentrado.

**Estrategia N°4: Capacitación de líderes comunitarios en participación ciudadana:** La presente propuesta está directamente ligada a la promoción de la salud, y es uno de los mecanismos más importantes que permitirá un empoderamiento de la ciudadanía en la participación de la temática sanitaria.

La formación en participación ciudadana a los representantes de los actores y actrices ciudadanas en territorio promueve dos parámetros positivos, el primero respecto a la transmisión de información en cuanto al ejercicio del derecho a participar activamente en las decisiones gubernamentales, el cual no finaliza en la capacitación que se realice a los líderes comunitarios, sino que se extiende a los ciudadanos a los que representan, lo que permite a su vez, contar con personas que conocen sobre el ejercicio de este derecho.

Este último aspecto, da paso a la visión con mayor relevancia en este proyecto, que es la generación de responsabilidad y compromiso por parte del ciudadano en las decisiones públicas que afecten de una u otra manera su vida, en específico en temas de salud, fomentar una participación activa de los individuos ayudará a la Autoridad Sanitaria Nacional a enfocar sus esfuerzos en necesidades reales, y a contar con un ciudadano que aporte con sus ideas, vigile y cuide la inversión económica realizada en la provisión de bienes y servicios sanitarios que realiza el Ministerio de Salud Pública de acuerdo a su visión institucional.

---

<sup>2</sup> El Principio de Legalidad es un principio fundamental, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción, no a la voluntad de las personas.

## 2.5. Estrategias y/o técnicas

Las técnicas utilizadas para desarrollar las Estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud se detallan como un conjunto de actividades basadas en los siguientes parámetros:

- **Establecer cuál es la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud:** Para este aspecto era necesario a través de una revisión y análisis documental definir la importancia de la participación ciudadana como un derecho consagrado en la Constitución de la República y normativa conexas, sus actores (ciudadanía y Estado); y determinar la capacidad de organización de la ciudadanía, con la ayuda de estadísticas emitidas por el Instituto de censos y estadísticas INEC.
- **Situación actual de la participación ciudadana en salud:** En este punto se analizó las instancias implementadas por el Ministerio de Salud Pública para desarrollar la participación ciudadana considerando aspectos como su estructura orgánica y las actividades implementadas en territorio, utilizando el método documental; y, cuantitativo a través de una entrevista realizada a líderes barriales donde se determine la percepción ciudadana en cuanto a su relación con el ente rector en formulación de políticas públicas en salud.
- **Ejes principales:** Con el estudio realizado definir los ejes principales que definirán las estrategias a proponer para fortalecer la participación ciudadana en la formación de políticas públicas en salud, de acuerdo a la presencia que tiene el Ministerio de Salud Pública a nivel territorial
- **Propuesta de Estrategias:** Crear estrategias que contribuyan a fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud, beneficiando al Ministerio de Salud Pública y al ciudadano en la prestación de bienes y servicios sanitarios.

## 2.6. Matriz de articulación

En la presente matriz se sintetiza la articulación del producto realizado con los sustentos teóricos, metodológicos, estratégicos-técnicos y tecnológicos empleados.

**Tabla 3**  
Matriz de articulación

<b>EJES O PARTES PRINCIPALES</b>	<b>SUSTENTO TEÓRICO</b>	<b>SUSTENTO METODOLÓGICO</b>	<b>ESTRATEGIAS / TÉCNICAS</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS</b>	<b>CLASIFICACIÓN TIC</b>
Información General	Participación Ciudadana. Marco Normativo. Políticas Públicas de Salud,	Revisión documental del marco normativo. Recolección de información recabada de artículos y estudios.	Analítico y teórico	La participación ciudadana nacional se encuentra amparada dentro de la Carta Política del Ecuador 2008. Importación de la Participación Ciudadana en la formulación de políticas sanitarias.	Microsoft Office Internet Lucidchart Plataforma Zoom
Capítulo I: Descripción del Proyecto	Institucionalización de la participación ciudadana en el Ministerio de Salud Pública.	Revisión documental y recolección de información de la participación ciudadana de artículos y estudios.	Analítico y teórico	Efectiva utilización de los mecanismos de participación ciudadana utilizados por el ente rector adecuándolos a las necesidades actuales.	Microsoft Office Internet Lucidchart Plataforma Zoom

<p>Capítulo 2: Propuesta</p>	<p>Revisión del Manual “Implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud en el Ministerio de Salud Pública”, Verificación de la Estructura Orgánica, misión y visión del Ministerio de Salud Pública.</p>	<p>Análisis de las instancias establecidas por el Ministerio de Salud Pública para la participación ciudadana en territorio.</p>	<p>Estadísticas de la capacidad de organización de la participación ciudadana en Ecuador. Aplicación de Sondeo de Opinión a Líderes Barriales del Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Falta de articulación y promoción de estrategias de participación ciudadana en políticas públicas en salud. Estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en salud.</p>	<p>Microsoft Office Internet Lucidchart Plataforma Zoom</p>
------------------------------	--	--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

## CONCLUSIONES

El marco normativo de la participación ciudadana en Ecuador es innovador, no solo porque permite una gobernabilidad adecuada en un país democrático; sino, por la categoría que le ha otorgado la Carta Política como el “quinto poder del Estado”, permitiendo de esta manera su ejercicio pleno por parte de la ciudadanía al establecerlo como un derecho.

Este soporte legal, dentro del Estado ha provocado su institucionalización a fin de garantizar su ejercicio en la toma de decisiones públicas, aspecto que se ha evidenciado en el Ministerio de Salud Pública con la creación de instancias y procedimientos administrativos que no permiten un espacio efectivo para la participación de los ciudadanos en la temática sanitaria.

La capacidad de desconcentración que tiene la Cartera de Salud, debe ser considerada como un aspecto favorecedor para conocer la realidad de las necesidades poblacionales en cuanto a la prestación de servicios sanitarios, por lo que se vuelve imprescindible un cambio en las funciones de las instancias que el MSP ha creado para la participación ciudadana en territorio; y el fortalecimiento a sus estrategias, con el fin de obtener un proceso de coordinación y articulación entre actores que permita la formulación de políticas públicas sanitarias coherentes.

Finalmente, es necesario entender el proceso de participación ciudadana con un nuevo enfoque que no está limitado al aporte o propuesta de la ciudadanía en un determinado tema a ser ejecutado por el Estado; sino que hace referencia a la conciencia y corresponsabilidad del ciudadano en la formulación, aprobación, ejecución de políticas públicas, en el presente caso, sanitarias, fomentando un control directo de las personas en su salud.

## RECOMENDACIONES

Es necesaria una reforma al Manual para la implementación de la estrategia de participación ciudadana emitida por el Ministerio de Salud Pública en el 2017, considerando que la participación ciudadana es un proceso social que cambia de forma constante, lo que obliga a la Cartera de Estado a actualizarlo de acuerdo a las necesidades territoriales y actuales de la población.

El trabajo en conjunto de los distintos niveles de gobierno y el Ministerio de Salud Pública (articulación y coordinación) en su calidad de Ente rector en salud, permitirá una cercanía efectiva a la comunidad, de igual forma una retroalimentación a la institución a fin de concebir políticas públicas sanitarias de calidad.

Generar a través de la promoción en salud, concientización en la ciudadanía de la problemática sanitaria, puesto que no solo se obtendrá resultados positivos para incentivar una participación ciudadana fuera del marco de su institucionalización, sino que, generará responsabilidad al ciudadano en el cuidado propio de su salud, convirtiéndolo en el eslabón principal para mejorar su propia calidad de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Salud Pública. (2017). Manual "Implementación de la estrategia de participación ciudadana en salud en el Ministerio de Salud Pública". Quito, Ecuador. Editogran-Medios Públicos EP.
- Divulgación Dinámica, The Education Club. (2017). La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación. <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>
- Botero, P., Torres, J. y Alvarado, S. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana. Bogotá, Colombia.
- Andrade, R. (2013). "Empoderamiento y participación comunitaria en salud en la población de Fajardo para la toma de decisiones y de su impacto en la calidad de atención en el S.C.S. de Fajardo". (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Quito, Ecuador.
- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2021). Sistema de Participación Ciudadana. <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/sistema-de-participacion-ciudadana/>
- Asamblea Nacional. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2017). "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida" de Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador>
- Camacho, C. (2012). Metodología de la Investigación UNERG. <https://metinvest.jimdofree.com/marco-metodol%C3%B3gico/>
- Carrera, F. A., (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. UNIANDES EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación. Vol. (2) Núm. (1).
- Enciclopedia Jurídica. (2020). Desconcentración - Derecho Administrativo. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/desconcentracion/desconcentracion.htm>
- Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. (2006). Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Coordinaci%C3%B3n-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-Criterios-para-Avanzar.pdf>

- Organización Mundial de la Salud. (1986). Carta de Ottawa para la promoción de la salud. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2013/Carta-de-ottawa-para-la-apromocion-de-la-salud-1986-SP.pdf>
- Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Porras, J. (2006). LA ORGANIZACIÓN: ENFOQUES, TIPOLOGIAS Y ENRIQUECIENDO LA NUEVA PERSPECTIVA. <http://www.unilibre.edu.co/bogota/pdfs/2016/3sin/B35.pdf>
- Moncayo, G. A., (2020). Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador. Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 11, vol. 2, julio-diciembre 2020, pp. 119-134.
- Asamblea Nacional. (2017). Código Orgánico Administrativo. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/07/CodOrgAdm.pdf>
- Leyton, C. (2018). Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural. Lima, Perú.
- Dror, Yehezkel. (1990). Enfrentando el Futuro. México, D.F.

## ANEXOS

La encuesta de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en salud que fue aplicada para efectos de la investigación se describe a continuación:

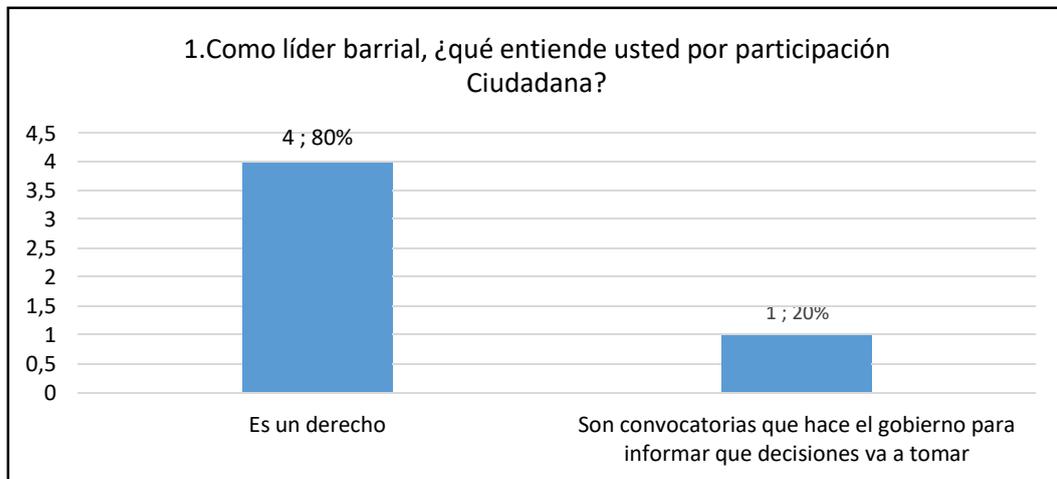


Figura 11: Conocimiento sobre participación ciudadana, Elaborado por la Autora.

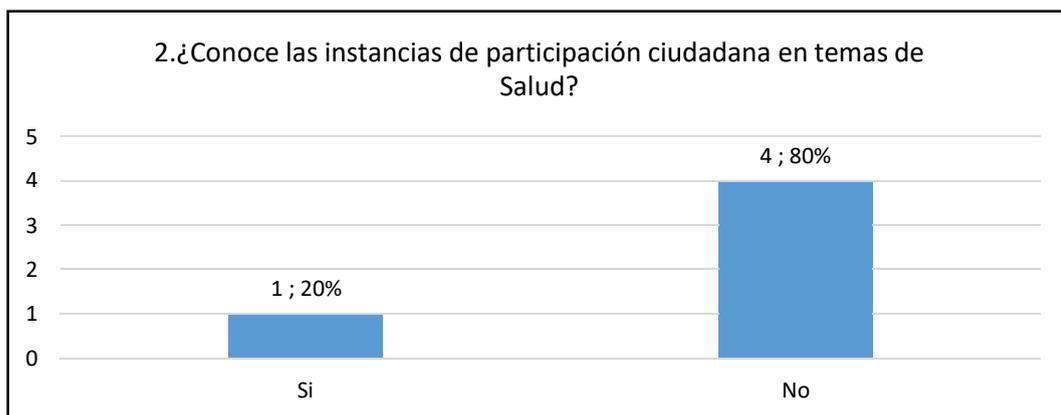


Figura 12: Conocimiento de las instancias sobre participación ciudadana, Elaborado por la Autora.

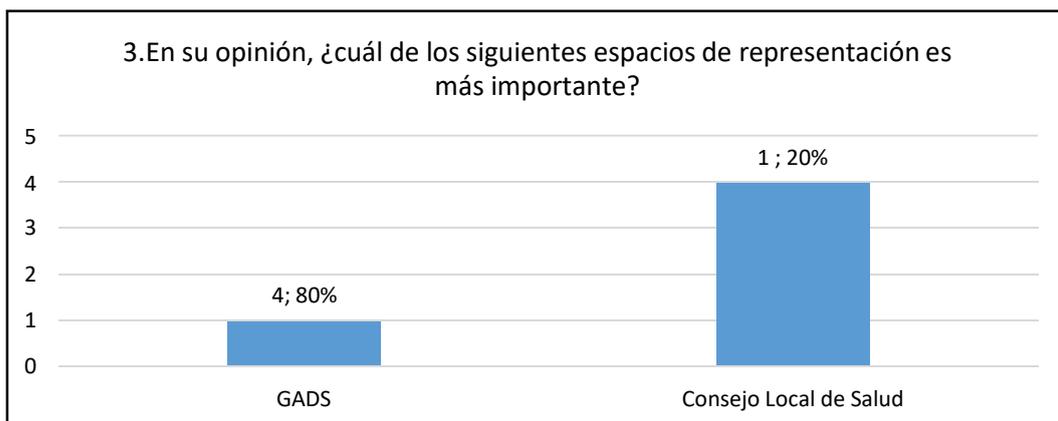


Figura 13: Espacios de representación en la participación ciudadana, Elaborado por la Autora.

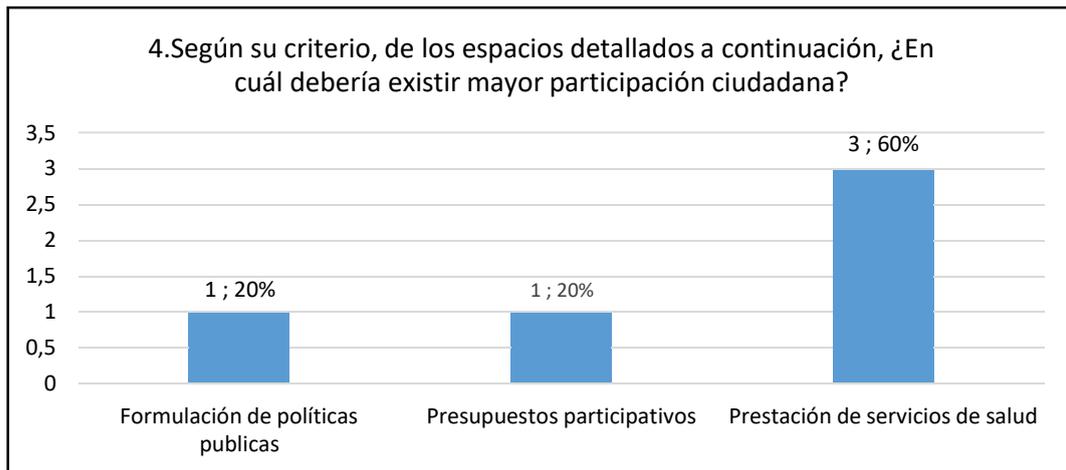


Figura 14: Espacios para participación ciudadana, Elaborado por la Autora.