

La participación ciudadana en la construcción del nuevo modelo de organización territorial del Ecuador

Por Carmita Leonor Álvarez Santana, Gerardo Villacreces Álvarez y Alicia Medranda Obregón

Carmita Leonor Álvarez Santana. Licenciada en Trabajo Social. Máster en Desarrollo Local y Economía Social y en Gerencia y Liderazgo Educacional. Docente de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, ULEAM. Decana de la Facultad de Trabajo Social de la ULEAM. Ecuador.

Gerardo Villacreces Álvarez. Asistente de Empleo, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, ULEAM, Ecuador.

Alicia Medranda Obregón. Docente Facultad de Trabajo Social de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, Ecuador.

1. Introducción

La República del Ecuador entró a nuevo modelo de Estado desde la aprobación de la nueva Constitución en el 2008, dejando atrás el modelo neoliberal, y adoptando una nueva fórmula de relación entre Estado- mercado- sociedad y naturaleza. En la actual Constitución, se cambia la visión del desarrollo como crecimiento económico y se establece una nueva visión, en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es alcanzar el *sumak kawsay -I-* o Buen Vivir.

Para la nueva Constitución, el *sumak kawsay* implica mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la re- distribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público, establecer una convivencia armónica con la naturaleza; y promover la diversidad cultural.

Dentro de este marco, reconoce al sistema económico como social y solidario, como su modelo de desarrollo, donde el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no a la inversa. Pero para ello, se requiere de gobernabilidad y participación, siendo fundamental la reestructuración del Estado dentro de un nuevo marco de organización territorial. El Ecuador reconoce el nuevo modelo de desarrollo desde la Constitución de la República.

La Constitución ecuatoriana, establece que para lograr los objetivos de la nueva concepción de desarrollo y para alcanzar el Buen Vivir, la gestión del Estado debe centrarse en un proceso de planificación participativa y descentralizada, tomando en cuenta una nueva organización territorial y mecanismos de gobernanza. Es entonces, la participación de los ciudadanos un elemento fundamental que sustenta al modelo socialista del Buen Vivir.

El Plan Nacional de Desarrollo (PNBV:2013), señala que hace poco, en el Ecuador otros han sido los factores que han ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los modos acción en

los territorios para impulsar actividades y relaciones económicas, socio-culturales y ambientales que caracterizan las formas de acceso a los recursos naturales y de servicios, y que no han generado un desarrollo armónico en la mayoría de la población y donde no ha existido la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Ahora se busca, *“...construir un país territorialmente equipotente, equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios y acceso a recursos productivos, mismo que solo será posible a partir de una optimización de las inversiones y reformas político-administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como el impulso a la economía solidaria”* (Plan Nacional del Buen Vivir, 2009:58).

Este modelo de desarrollo, llamado *“...el Socialismo del Buen Vivir implica una democracia profunda con participación popular permanente en la vida pública del país. No se realiza sin el compromiso activo de la ciudadanía y de los pueblos. La política democrática y la movilización permanente posibilitan alcanzar un nuevo nivel de convivencia social que respete las diversidades, las opciones y las creencias”*. (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013:24).

Uno de los principios y orientaciones de la planificación nacional contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, es lograr una justicia radicalmente justa, sustentada en una democracia participativa, donde toda la ciudadanía debe contar con el mismo poder para participar en el control colectivo de las decisiones políticas que afecten su destino común, lo cual implica defender los principios de igualdad política, participación poder colectivo democrático. (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013:26).

El nuevo modelo de organización territorial establece que, *“...el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales....”* (Constitución del Ecuador, 2008: Art.242). Las regiones, no están conformadas aún, pero se establece como requisitos para su estructuración, la voluntad de *“.....dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, para formar regiones autónomas de acuerdo con la ley; procurando: el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas....”*. (Constitución del Ecuador, 2008: Art.244)

El Plan Nacional para el Buen Vivir (Plan Nacional de Desarrollo), establece como Estrategia Nacional: el Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la desconcentración y descentralización. Para ello, el Gobierno, a través de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ha definido nueve zonas de administración para la planificación.

La propuesta es crear desde las zonas de planificación, se formen una Regiones Autónoma de Desarrollo endógeno que motive el sistema económico social, solidario y sostenible del Ecuador, consagrado en la Constitución; sin embargo este es un proceso político-social que deberá ser liderado por la ciudadanía, a través de gobiernos locales o llamados GAD -2-.

Por lo consiguiente, este estudio se sustenta en investigar e identificar los niveles de participación ciudadana que en el Ecuador determinan las dinámicas de la ciudadanía dentro de un modelo territorial que busca la equidad y justicia social, en la que los recursos de distribuyan para todos los ecuatorianos sustentados en el desarrollo local.

Se amplía en esta investigación, con una fundamentación teórica de los mecanismos de participación ciudadana que tiene el sistema de planificación participativa, de un país que apuesta que al empoderar a la ciudadanía de sus deberes y derechos, logrará consolidar las regiones

autónomas, respetando las diferencias de las identidades territoriales existentes; como es el caso de dos provincias que a primera instancia, muestran ser totalmente diversas.

La presente investigación analiza, desde una perspectiva operativa, cuál es la realidad de la participación ciudadana, en los procesos de implementación de programas de planificación participativa, que apuntalan a la construcción del nuevo modelo de desarrollo, sustentada en impulsar una estrategia de desarrollo económica endógena, que sostengan al modelo de organización territorial que demanda la conformación de regiones autónomas. Esto significa que la investigación se enfoca en el análisis de los niveles de participación ciudadana que impulsan los distintos niveles de gobierno, para construir el buen vivir, sustentado en la organización territorial que demanda la Constitución.

2. Métodos

Este trabajo mide dos variables: los **niveles participación ciudadana** en Ecuador, y el **modelo territorial**, que sustenten el nuevo modelo económico del Ecuador.

Se realiza análisis de la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, que fue realizada por el Gobierno en el año 2008. Desde esta perspectiva abarcadora, se hace referencia a las tendencias de participación en el Ecuador sobre la base del análisis de información histórica, memorias y registros de los procesos en los espacios de participación ciudadana.

El cuestionario sobre Participación Ciudadana fue un módulo dentro de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en el mes de junio de 2008.

A través de la ENPC-2008, existe información acerca de las diferentes formas de participación ciudadana, cruzada por niveles de ingresos, edad, grupo étnico, lugar de residencia (urbano rural) y sexo, y la información será básica para partir de un diagnóstico acerca de las formas de participación tradicional en el Ecuador.

La Encuesta se aplicó a 14.938 personas de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Ambato, resto de Sierra urbana, resto de Costa urbana, Sierra rural, Costa rural y Amazonía urbana y rural. Participaron como informantes hombres o mujeres entre 26 y 55 años, jefe/jefa de hogar o su cónyuge, que no estudian, cuya educación es primaria y secundaria y tienen trabajo.

La encuesta tiene un margen de error de + 5 para un intervalo de confianza de 95% para cada una de las regiones.

Otra fuente de consulta para los análisis de esta variable, son los informes de los procesos de participación ciudadana que reportan los GADs y la SENPLADES -3-, para sus procesos de planificación, análisis cualitativo, que responde a los siguientes principios metodológicos:

- Diálogo de saberes

Que busca propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de planificación.

- Valorar la experiencia.

Las vivencias y la experiencia de los y las participantes fueron el punto de partida para el proceso de planificación y ocuparon un lugar central en la propuesta metodológica trabajada, de tal manera que la voz de los participantes no fuese subsumida bajo la voz de especialistas y expertos en el tema de la planificación.

- La diversidad como riqueza.

Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue estimulada y promovida.

- Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo.

Se buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y estrategias territoriales.

- Ejes transversales.

Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión, discusión y diseño de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.

- Flexibilidad.

Se trabajó en una metodología lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos contextos en que se desarrollaron las instancias de participación ciudadana activada, y a la diversidad de participantes involucrados en el proceso.

La segunda variable aborda desde el enfoque de la Equidad Territorial, se mide valorando positivamente a aquellos proyectos localizados en áreas de mayor pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y que se contienen en el Plan Nacional de Desarrollo y las Agendas Zonales de Desarrollo. Se considera el impacto en las posibles regiones a conformar, sobre las que incidirá el proyecto en su fase de operación sustentados en teorías del desarrollo local y buen vivir.

El Ecuador ha definido una Estrategia Territorial Nacional, (ETN) que considera el territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico. Permite articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio (contienen tal, marino e insular). Es a partir de la identificación de las necesidades territoriales, que se permite desarrollar estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país.

En el país han existido varios esfuerzos y experiencias relacionadas con procesos de planificación y ordenamiento territorial, sin embargo, ahora apuesta con la conformación de regiones a una nueva estructura que logre superar los principales problemas derivados de las inequidades territoriales. Una de las debilidades a superar es que la planificación territorial ha

radicado en la separación entre los objetivos de desarrollo y la realidad del territorio, desconociendo sus potencialidades y limitaciones para alcanzar el desarrollo propuesto.

A esto se suma la desarticulación entre niveles de gobierno (donde cada unidad política administrativa no se identifica como parte de un todo, sino que se considera independiente del resto de localidades de igual o diferente jerarquía) y la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial, que defina en términos generales los límites y acciones del resto de actores, tanto sectoriales como de los niveles territoriales.

Para analizar estos aspectos, se recabó información en la construcción de la ETN, que utilizó la metodología de análisis territorial, que comprende varias etapas:

Fase 1: Análisis territorial

Fase 2: Diagnóstico y definición del modelo territorial actual

Fase 3: Definición del modelo territorial deseado y de los lineamientos de planificación territorial

Con el análisis y los elementos desarrollados en las fases anteriores, la ETN propone construir el modelo deseado del territorio.

Los lineamientos de planificación territorial constituyen grandes pautas o directrices para disminuir los desequilibrios económicos, sociales, de infraestructura y ambientales, sobre la base del manejo adecuado de los recursos naturales y del control de las fronteras urbanas. Con estos lineamientos el Estado busca un reequilibrio territorial mediante el cumplimiento de propuestas de actuación que deberán efectuarse a corto, mediano y largo plazo, en donde la participación ciudadana es el eje articulador que oriente la consolidación de regiones. (Plan Nacional de Desarrollo: 2013)

3. Estudio del arte

Kliksberg (1998), señala que la participación es el núcleo del sistema de gestión de la política social en los años 2000, ya que actualmente no se visualizan programas y/o soluciones estáticas para los problemas sociales, sino que se requieren de esquemas que sean adaptativos que permitan innovar y adecuarse constantemente a la diversidad de situaciones que emergen, en este ámbito la participación juega un rol fundamental.

En términos generales, este concepto según Cunill (1991) ha sido definido como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”, este autor orienta su concepto a todo proceso en el que la ciudadanía hace uso de su derecho de intervenir en las cuestiones de Estado.

Participación ciudadana, significa diferentes cosas para diferentes personas, pero esencialmente es la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. Según Oakley, (1991), aunque en general, se reconoce que “la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación.”

Merino (1995) explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él “participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con

alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre lo anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas

Siguiendo a Esther Diez (2005), señala que la participación ciudadana requiere de tres elementos: Saber, Querer y Poder. De allí que los procesos de participación obedecen a estas tres variables, de las cuales la combinación de SABER y QUERER, nos permite direccionar los cauces adecuados para el PODER.

Un pueblo educado y conocedor de sus deberes y derechos, querrá los mejores cambios para su desarrollo, incidiendo en los niveles de gobierno para que exista una real planificación participativa.

La ciudadana es sólo una de las formas de participación en el espacio público, Cunill (1991, 1997) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

- Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Por su parte, Ziccardi (1998) indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. El tipo de participación al que referimos en el presente artículo científico es la ciudadana institucionalizada relacionada con las políticas públicas, más allá de los procesos electorales que tienen como finalidad única la formación de la autoridad legítima. Ziccardi (2004: 250) formula tres funciones de la participación ciudadana formal:

Otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas.

Entre los instrumentos formales podemos distinguir los que implican una participación solamente de tipo individual, y los que contemplan una participación que puede ser individual o colectiva. Entre los mecanismos individualizados destacan la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, que pueden tener efectos vinculatorios o no. Estos instrumentos pueden emplearse para

la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública y sus prioridades, o la aprobación del marco legal que les dará fundamento. En Ecuador, existe una Ley Orgánica de Participación Ciudadana que establece mecanismos y formas de participación de la ciudadanía para incidir en lo público y ser actor de su propio cambio.

En cuanto a los instrumentos formales que pueden favorecer tanto la participación colectiva y organizada como la individual podemos mencionar las siguientes:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de las políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas.

Esta investigación describe si los niveles de participación ciudadana, pueden coadyuvar a que se conformen las regiones, como mecanismos para propiciar un nuevo modelo de territorio que se sustenta en la denominada Estrategia Territorial Nacional (ETN). SENPLADES (2013. 56)

El modelo territorial actual representa la interrelación de los procesos sociales y económicos que se desarrollan en el país, así como la articulación y la movilidad a través de redes de vías de comunicación, principalmente terrestres, que enlazan los asentamientos humanos.

La ETN propone construir el modelo deseado del territorio, que constituye el reflejo de las actividades que se deben realizar dentro del mismo territorio, con el propósito de mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza.

Los lineamientos de planificación territorial constituyen grandes pautas o directrices para disminuir los desequilibrios económicos, sociales, de infraestructura y ambientales, sobre la base del manejo adecuado de los recursos naturales y del control de las fronteras urbanas. Con estos lineamientos el Estado busca un reequilibrio territorial mediante el cumplimiento de propuestas de actuación que deberán efectuarse a corto, mediano y largo plazo, en donde la participación ciudadana es el eje articulador que oriente la consolidación de la Región.

4. Resultados

4.1. La participación Ciudadana en Ecuador

Del texto de SENPLADES Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador (2008:11), analizar la participación ciudadana en el Ecuador, nos remota a hacer una descripción de la historia misma. Durante las dos décadas precedentes, el Ecuador fue testigo de una intensa y dinámica presencia social y ciudadana en el escenario político. La década de los noventa colocó en primer plano a un vigoroso movimiento indígena, que junto con otros movimientos sociales, incorporó en

la agenda pública un conjunto de demandas que entretejieron los temas de la redistribución — tierra, crédito, seguridad social— y el reconocimiento —étnico, de género y generacional— con el de la construcción de una nueva democracia.

A pocos años del retorno a la democracia, las frustraciones de la sociedad ecuatoriana empezaron a emerger, dado que el voto y la ampliación del derecho al mismo no fueron de la mano de políticas públicas destinadas a mejorarla calidad de vida de la población; al contrario, éstas ampliaron la brecha de la desigualdad entre ricos y pobres, lo que desgastó paulatinamente la gran expectativa ciudadana frente a los alcances de la democracia.

En este contexto, no es de extrañar que uno de los temas principales del repertorio de los movimientos sociales haya sido una fuerte interpelación a la democracia restringida que se vivía en Ecuador y la necesidad de avanzar hacia una nueva democracia, según algunos autores, para democratizar la democracia.

Esta consigna implicaba una crítica intensa, en varios sentidos, a la representación política: a los partidos que dejaron de representar los intereses nacionales y terminaron expresando los intereses de pequeños grupos de poder económico; a los límites del voto y la delegación de poder que ello conlleva, cual cheque en blanco, sin ningún tipo de control; y a la ausencia de mecanismos concretos de participación ciudadana durante todas las fases de la gestión pública. En síntesis, se pusieron en evidencia los límites de la democracia representativa. (SENPLADES: Tendencias de la Participación Ciudadana: 12)

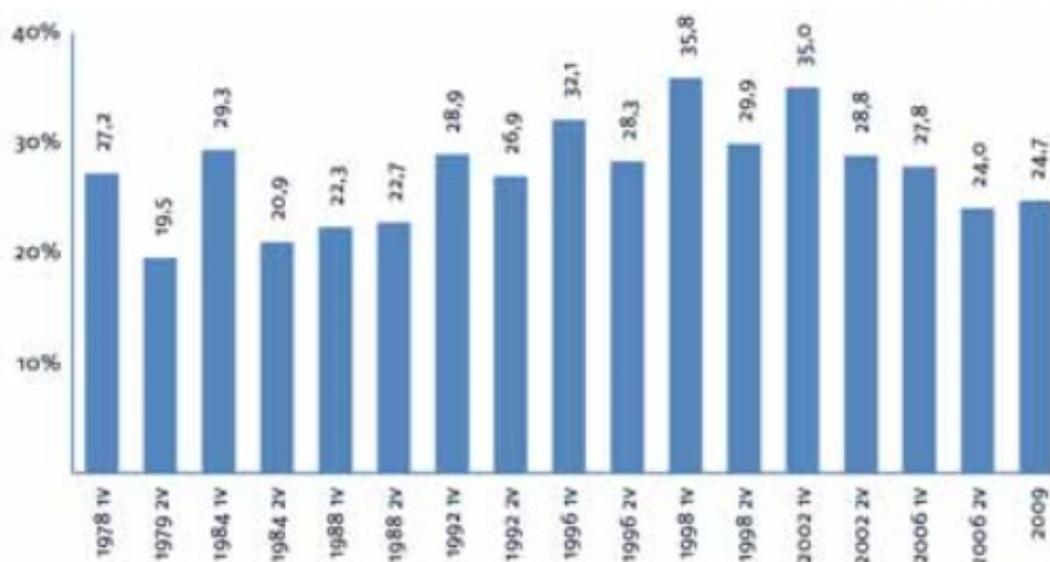
La importante experiencia desplegada en estas décadas respecto a estrategias y acciones de resistencia —paros, levantamientos, marchas, vigiliass—, iniciativas de revocatoria de mandato, elaboración de propuestas a distinto nivel e implementación de espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad en el ámbito local configuraron un sinnúmero de planteamientos, hoy elevados a norma constitucional, tendientes a profundizar la democracia, al complementar la democracia representativa con la democracia participativa.

La tónica existente hasta antes de la Constitución del 2008 y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, eran las formas descrita en el párrafo anterior en la que la ciudadanía hacía uso para demandar sus derechos o para expulsar inclusive presidentes del Ecuador, cansados de la aplicación de políticas públicas restringibles de sus derechos.

De los principales mecanismos de participación ciudadana que se usaban, está solamente el voto, caracterizado por un **ausentismo electoral**. La falta de representación puede ser la principal causa, pero no la única determinante. En relación a este tema, Thomson señala:

En todo caso, pareciera una mejor idea hablar en positivo de la promoción de la participación más que del combate de abstencionismo, puesto que no es cierto que la totalidad de quienes se abstienen terminen con su conducta dañando la legitimidad del régimen democrático y podría ser que busquen ejercer una faceta válida de la libertad de expresión, ella también componente esencial de una democracia representativa (2004).

En el Ecuador, el voto es obligatorio a partir 1979. No obstante, el porcentaje de ausentismo electoral es significativo, lo que podría connotar que, desde años atrás, la representación política está en crisis. El ausentismo en los comicios presidenciales, entre los años 1978 y 2009, a partir de las cifras proporcionadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). -4-

Gráfico N° 1: Ausentismo en elecciones presidenciales, 1978-2009

Fuente: CNE. Elaboración: SENPLADES. Año: 2011

La migración de los ecuatorianos explica, en parte, el ausentismo durante la última década. Sin embargo, no es la causa principal de las variaciones. Si así fuera, la tendencia del ausentismo sería creciente desde el año 2000. En 1998, el saldo migratorio fue de 41 mil ecuatorianos aproximadamente; en el 2000, la migración registró la cifra más elevada, 176 mil ecuatorianos aproximadamente; un valor cercano a éste se identifica en el 2002. No obstante, el mayor ausentismo corresponde al año 1998.

Otro indicador al que nos referiremos es el de los partidos y movimientos existentes como forma de participación política existente en el Ecuador.

Tomando como referencia a la Encuesta nacional de Participación, analizada desde el texto de SENPLADES (Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador: 36) hablar de crisis de partidos políticos, nos referimos a la brecha que se instaura en el espacio político a causa de la descomposición orgánica de las estructuras de poder (especializadas para obtener votos), lo que genera una relación disfuncional entre el votante medio y el espacio institucional. Dicho fenómeno desacredita, de repente, a los partidos políticos, percibidos como máquinas para generar votos y no como espacios para cumplir las promesas realizadas durante la campaña.

De allí que comenzaron a surgir movimientos. Uno de los movimientos políticos de mayor relevancia ha sido Pachakutik, eje fundamental del movimiento indígena y articulador de una población que, desde el nacimiento del Estado, no fue considerada como parte constitutiva de su ciudadanía. La participación electoral del movimiento indígena animó, a partir de 1996, la organización de otros sectores sociales para participar en los procesos electorales. De esta manera,

se configuró lo que Taverna (2007) plantea como «sistema de representación abierto», que se define en los términos siguientes:

Sistema de representación abierto: es aquel en el que las reglas formales de representación política abren la contienda electoral a otros actores además de los partidos políticos y en el que además, las reglas informales imperantes en el sector de los movimientos sociales —o en alguna porción significativa de este— establecen a la vía electoral como una vía legítima de acción política.

Para el referéndum de la actual Carta Constitucional del Ecuador, se registraron alrededor de 130 organizaciones, entre partidos y movimientos políticos. En el año 2009, el Consejo Nacional Electoral daba cuenta de 13 partidos políticos, 37 movimientos políticos nacionales, 4 movimientos políticos internacionales y 182 movimientos políticos provinciales.

Ante tal cantidad de partidos y movimientos, emergen muchas dudas. Entre ellas, si, en realidad, cada uno cuenta con una ideología definida, si la democracia participativa rige los procesos internos, si permiten y permitirán una renovación en sus filas y, finalmente, si se mantendrán a lo largo del tiempo. (SENPLADES, Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador: 39)

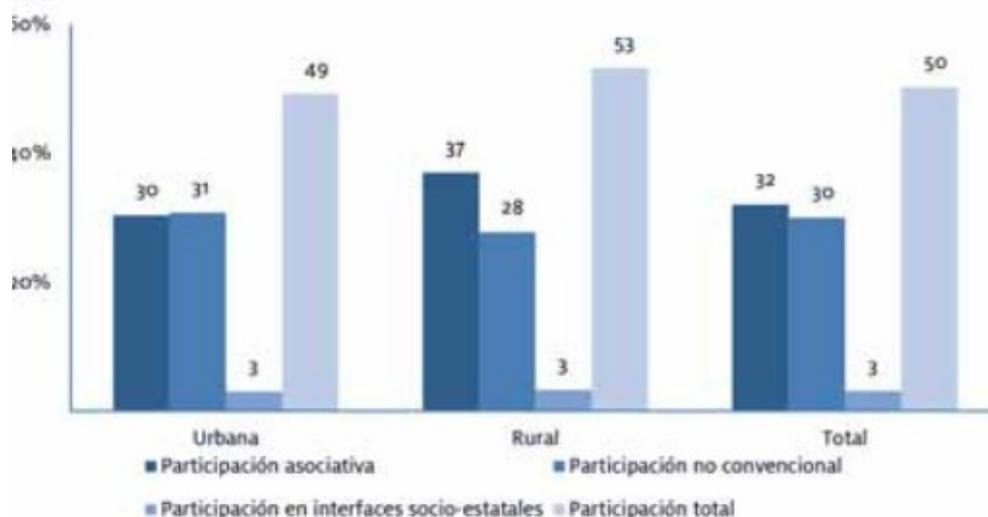
Existen en el Ecuador otras formas de Participación no convencional, relacionadas con procesos electorales, con organizaciones sociales y políticas o con espacios abiertos por el Estado, varios estudios sobre participación han hecho hincapié en la necesidad de analizar otra forma de participación (Etzioni, 1970), denominada en algunos estudios como «activismo de protesta» (Norris, 2002), «participación política no institucional» (Valencia, 1990) o «participación no convencional» (Kaase y March, 1979).

Tomado del mismo texto, (SENPLADES: 49), este ámbito de participación, dichos estudios incluyen las formas de protesta social (manifestaciones, huelgas, levantamientos, protestas, etc.), así como otras expresiones novedosas de activismo social (mensajes por e-mail, a través del móvil, boicotear o dejar de comprar ciertos productos por razones políticas, éticas o para favorecer el medioambiente, entre otras).

Las protestas, manifestaciones y otras formas de participación no convencional son, comparativamente, más elevados en relación con los otros tipos de participación.

Si se toma en cuenta que, en las dos últimas décadas, han sido reiterados los momentos de alta movilización callejera, toma de carreteras, plantones, marchas, etc., no sólo para la exigencia de reivindicaciones concretas, sino también para solicitar la salida de presidentes, es plenamente comprensible que la participación en este tipo de eventos haya convocado a un número significativo de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos.

Las personas entrevistadas en la ENPC2008 dieron cuenta de su participación en estos eventos de diversas maneras:

Gráfico N° 2: Tipo de participación según área

Fuente: ENPC, 2008 (INEC) , Elaboración: SENPLADES

Otra variable a medir en esta forma de participación es el rango de edad, que no parecen haber mayores diferencias en estas formas de participación. Los jóvenes entre 17 y 24 años, y los adultos entre 38 y 50 años, sean quienes recurren más a este tipo de participación. Conforme avanza la edad, esta participación se reduce, para llegar a 25%, un porcentaje que no deja de ser significativo.

Estas formas de participación, se concretan en su máxima expresión con el derrocamiento de presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). Para Ramírez (2005), esta «forma de participación-insurrección» ha sido parte del ordenamiento democrático ecuatoriano y expresa una rutina de acción colectiva contestataria, de resistencia extrema que se manifiesta en momentos de franca degradación de la política institucional, y condensa dinámicas más estructurales de exclusión y subordinación política de amplios sectores sociales.

En Ecuador también existen otras formas de participación, como las asociativas, que aunque no nos referiremos a ellas, las dejamos señaladas: Sindicatos, Colegios de Profesionales, Comités de padres de Familia, Clubes deportivos, grupos culturales, asociaciones estudiantiles, comités barriales, cooperativas de ahorro y crédito, comunidades, juntas de agua, asociaciones de productores y comerciantes, voluntariados, organizaciones religiosas, grupos de mujeres, asambleas, etc.

En términos generales, los indicadores muestran que la participación asociativa en el Ecuador ha sido baja. Los porcentajes inferiores a 10% en cada una de las organizaciones analizadas, en la encuesta nacional, lo que revela que la ciudadanía está alejada de espacios colectivos de socialización y de asociatividad. A pesar de los bajos índices de participación en estos espacios asociativos, es posible leer algunas tendencias que dan pautas sobre este tipo de participación. Una primera lectura muestra que los espacios de participación asociativa tienen mayor presencia en el mundo rural. Siguen los hombres participando más que las mujeres, los adultos más que los jóvenes, por referirnos a unos indicadores más significativos.

Es a partir de la Ley de Participación Ciudadana sancionada en 2008 que se contemplan nuevas formas de participación: surgen instancias, mecanismos y niveles de participación.

La participación se da en los distintos niveles de gobierno nos dice el Artículo 100 de la Constitución, en estos se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno. La participación, entre otras acciones, se ejercerá para: elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, entre los gobiernos y la ciudadanía; definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos, etc.

La Ley de Participación, expresa que para que los ciudadanos hagan uso de sus derechos de participación se podrán activar diferentes mecanismos, y se crea como célula de los diferentes mecanismos, la: Asamblea Ciudadana. Se determina en la ley que en cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea para incidir en el ciclo de las políticas públicas. La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir estará conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales, de cada consejo ciudadano sectorial y representantes de las organizaciones sociales de carácter nacional (art. 50 de la LOPC). La Asamblea Local constituye el espacio de deliberación pública, fortalecimiento, e interlocución con las autoridades (art. 56 de la LOPC).

La ciudadanía organizada en Asamblea o de manar individual podrá hacer uso de varios mecanismos de participación, a saber: Audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, veedurías, observatorios, consulta previa, y de esta manera incidir y participar en la construcción de los presupuestos participativos y ser parte de los consejos locales de planificación de cada nivel de gobierno. Ahora existen mecanismos para revocar el mandato de una autoridad

Podremos decir que ha ido creciendo el nivel de participación ciudadana, en el actual régimen basado en el buen vivir, educar a la ciudadanía en sus derechos, es ir consolidando un modelo de desarrollo que apuntala a la equidad y justicia social.

4.2. El nuevo Modelo de organización territorial

Cualquier Estado puede adoptar como régimen de organización territorial en el orden político-administrativo, uno de los dos sistemas existentes: a) el ejercicio centralizado y concentrado del poder b) el otro sistema es el de un gobierno ejercido desconcentrada y descentralizadamente. (Mora: 2008)

La nueva constitución tiene como eje central de la misma, la futura creación de Regiones con autonomía, el cual pasaremos a analizar:

De acuerdo a la Constitución del Ecuador, (2008) el país es un territorio que constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales. El nuevo modelo económico del Ecuador adoptado desde el 2008 es un sistema económico social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

La misma Constitución señala que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

Para el caso que nos interesa en este trabajo, se establece que dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en el 2010, señala región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, en este Código y su estatuto de autonomía.

Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones. El proceso de conformación de regiones, es el siguiente: a) Iniciativa para la conformación de las regiones, que corresponde a los Gobiernos Provinciales; b) Elaboración del Proyecto de ley, por los mismos Gobiernos Provinciales; c) Proyecto de estatuto de autonomía, que será la norma institucional básica de la región d) Dictamen de constitucionalidad; e) Consulta popular, Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, la ley y el estatuto entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro f) Vigencia de ley y estatuto g) Nueva consulta, si la consulta popular no obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos en cada provincia, ésta podrá volver a convocarse posteriormente en las provincias donde no haya sido aprobada; h) Reforma del estatuto se realizarán con sujeción al proceso en él establecido.

El plazo máximo de ocho años que establece la Constitución para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera:

- Las solicitudes de consulta popular para la aprobación del estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, luego de haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y este Código, podrán ser presentadas, previa decisión de los consejos provinciales, por los prefectos o prefectas en el plazo máximo de ocho años contados a partir de la aprobación del presente Código.
- Una vez cumplido el plazo previsto en el literal anterior, la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integraren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República.

Las regiones que se conformen en un plazo menor al establecido en este Código recibirán, adicionalmente, durante diez años, a más de los recursos que por ley les correspondan, transferencias adicionales por las nuevas inversiones que se realicen en la región, en la forma que establezca la ley que regule las finanzas públicas.

El impulso a una transformación de la estructura del territorio nacional requiere que las políticas públicas se articulen con las condiciones y características propias de los territorios, busca promover sinergias inter- e intra-regionales y sistemas red, formados por grupos urbanos, que favorezcan el desarrollo endógeno del país. Los territorios deben ser entendidos con funciones específicas y articularse de manera complementaria, sin distinciones entre lo urbano, rural sino con políticas específicas que promuevan la igualdad de oportunidades, asegurando el acceso equitativo a servicios básicos, salud, educación, nutrición, hábitat digno, entre otros.

La óptica relacional que adopta una estrategia territorial nacional vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios. Va más allá de supuestas confrontaciones espaciales. No

enfrenta, por ejemplo, al espacio urbano con el rural; más bien se concentra en cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

Cabe remarcar que construir un país territorialmente equitativo, seguro, sustentable con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios sólo será posible a partir de una optimización de las inversiones acompañada de reformas político-administrativas acordes.

La consolidación de una estructura nacional policéntrica debe ser entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio.

El impulso a una estructura nacional de este tipo requiere de un fortalecimiento al sistema de asentamientos humanos, privilegiando el carácter policéntrico, articulado y complementario entre sí que: garantice los derechos y redunde en la integración de servicios con criterios de universalidad y solidaridad; promueva las actividades y encadenamientos productivos; que tenga la capacidad de controlar y moderar su crecimiento en base a las capacidades ambientales del entorno y promuevan el manejo factible de los desechos y elementos contaminantes; así como la generación de investigación, ciencia y tecnología en función de las necesidades específicas de los territorios. Esto es lo que se busca construir a partir de las regiones como una nueva organización del territorio ecuatoriano

No podemos hablar de organización territorial, sino nos referimos a la Estrategia Territorial nacional (ETN). De conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), la Estrategia Territorial Nacional constituye un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir.

La Estrategia Territorial Nacional considera el territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico. Permite articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio (continental, marino e insular). A partir de la identificación de las necesidades territoriales, permite desarrollar estrategias para cambiar las condiciones dadas y alcanzar el Buen Vivir en las distintas localidades del país.

La Estrategia Territorial Nacional tiene lineamientos sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, las grandes infraestructuras, el desarrollo territorial, las actividades económicas, los equipamientos, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural.

Estos se concretan con los procesos de desconcentración y descentralización del Estado, pero cómo desde la ciudadanía se puede consolidar un modelo de desarrollo territorialmente equitativo?, esto no se logrará si es que la participación de la ciudadanía es activa, con conciencia del nuevo rumbo del Estado al que desea llegar.

Para que la democracia real exista, se requiere una capacidad de la mayoría ciudadana para decidir en los asuntos públicos de la nación. La democracia real exige de la población una participación permanente y no sólo en el momento del voto. Debe extenderse a todas las esferas de la vida social: productivas, educativas, políticas y comunicacionales.

La democracia debe ser radicalizada, ampliada, como dice Boaventura de Sousa Santos: *«Sostengo que debemos profundizar la democracia en todas las dimensiones de la vida. Desde la cama hasta el Estado, como dicen las feministas. Pero también con las generaciones futuras y con la naturaleza, lo cual nos urge a parar la destrucción del planeta que actualmente se está*

desarrollando» (De Sousa, 2008).

El Buen Vivir, además de ser una nueva filosofía que sustituye la noción de explotación por la noción de simbiosis entre la naturaleza y los seres humanos, rescata la solidaridad como base de la construcción social y busca el equilibrio y complementariedad entre los seres humanos. En esta perspectiva, la Pacha Mama, la naturaleza, tiene derechos, tiene ciudadanía. La democracia, por tanto, implicaría también una nueva relación respetuosa y armónica, no de explotación entre seres humanos y naturaleza. Así, la participación ciudadana debería estar orientada a precautelar y establecer relaciones responsables y respetuosas con la naturaleza.

5. Conclusiones

Una verdadera planificación para el desarrollo demanda de la participación ciudadana activa y responsable, y esto solo se construye con un proceso de educación y capacitación en todos los niveles.

En Ecuador existe dos momentos históricos, en temas de participación ciudadana, -analizando las últimas décadas-, hechos vividos marcados por el nacimiento de la ley orgánica de participación ciudadana, que entrega herramientas para la inserción de la población en las políticas públicas.

La verdadera gobernanza se da cuando el sistema de planificación participativa se instaure con la participación del Estado y la ciudadanía.

Para que el Modelo de ordenamiento territorial se instaure, basada en la Estrategia Territorial Nacional, la ciudadanía debe ser consciente del camino que desde recorrer y hacer uso racional de los bienes naturales para que asegure un crecimiento sostenido basado en el Buen vivir de todos los ecuatorianos.

Ha sido un duro camino para los ecuatorianos, que haciendo uso de mecanismos de resistencia ha logrado expulsar del poder a presidentes que no han respondido a los proyectos de desarrollo planteados; hoy con la ley de participación ciudadana se abre una puerta de oportunidades para incidir en la política pública, esto no se logrará si no se educa a la gente sobre sus derechos y sobre el modelo de desarrollo planteado al que la mayoría de los ecuatorianos apostamos como un nuevo estilo de vida, garantista de derechos y de oportunidades.

Notas

-1- Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (Pág. 10). Palabra quichua: El concepto del “buen vivir” parte de su versión indígena ancestral, el “Sumak Kawsay”, que propone medidas de equilibrio y complementariedad entre los seres humanos y la integración con la Pacha Mama, es decir la naturaleza.

-2- GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.

-3- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

-4- En el año 2009, Rafael Correa ganó la Presidencia en una vuelta, pues reunió el 51,99% de la votación.

Referencias bibliográficas

Alburquerque Francisco y otros: (2008). Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Graficas Santa María, Sevilla España.

Álvarez, Carmita, (2009). Guia de Participacion Ciudadana para los GADs. SENPLADES. Quito Ecuador.

Barroso González María y Flores David: Teoría y Estrategias del Desarrollo Local. Universidad Internacional de Andalucía. 2010.

Boaventura de Souza Santos (2008). Ecuador-Bolivia, Estados plurinacionales y la Constituyente. Ecuador.

De León Omar y Gregorio Vidal (2010): América Latina: democracia, economía y desarrollo social, Trama, Madrid.

De León Omar. (2008). Estrategias de desarrollo territorial en América Latina: entre la imitación y la innovación social. Universidad Complutense de Madrid.

De Sousa Santos, Boaventura. (2007). Socialismo do século XXI. En Folha de São Paulo, 7 de junio.

Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Constituyente.

Hernández Sampieri, Roberto. (1998): Metodología de la Investigación. México. Mcgraw-Hill interamericana.

Larrea, Ana María (2009). La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contra-hegemónico. Documento del Grupo de Trabajo Hegemonías y Emancipaciones, FLACSO.

Miedes Ugaldá Blanca. (2009) Gobernanza e inteligencia territorial. Universidad de Huelva. España.

Pfenniger Mariana. (2004): Indicadores y estadísticas culturales: un breve repaso conceptual. 1 Portal Iberoamericano de Gestión Cultural para su publicación en el Boletín GC: Gestión Cultural N°7. España

Pérez Tapias, José (1995). Filosofía y crítica de la cultura. Reflexión crítico-hermenéutica sobre la filosofía y la realidad cultural del hombre. Madrid: Trotta.

Ramírez, René (2008). Igualmente pobres, desigualmente ricos. Quito: Ariel-PNUD.

SENPLADES, (2009). Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. Ecuador.

SENPLADES Zona 4. (2010). Agenda Zonal de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. Montecristi, Ecuador.

UNESCO. (2009)¿Cultura y Desarrollo: una respuesta a los desafíos del futuro? Simposio de UNESCO. Paris

UNESCO (2009). Informe de la diversidad cultural y diálogo intercultural.

UNESCO. (2009). Marco de Estadísticas Culturales. Quebec Canadá

Vacacela Gualán Rosa María. (2010). La Construcción del Estado Plurinacional y las Políticas

Públicas. SENPLADES. Ecuador

VELÁSQUEZ Sigifredo. (2006) La historia en la formación de la identidad y la cultura de Manabí. Casa de la Cultura Ecuatoriana. Manabí. Ecuador

<http://medardomora-reformapolitica.blogspot.com>

<http://www.llacta.org/notic/2008/not0409a.htm>

<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=67215>

<http://www.flacso.org.ar/politicaspublicas/docencia/diplomas/gestion-control-politicas-publicas>