

Universidad de Huelva

Departamento de Economía General y Estadística



La participación ciudadana de las identidades territoriales de Manibí Santo Domingo de los Tsáchililas como protagonistas en la construcción del desarrollo local, inciden en la configuración de la Región 4 del Ecuador

**Memoria para optar al grado de doctora
presentada por:**

Carmita Leonor Álvarez Santana

Fecha de lectura: 13 de enero de 2016

Bajo la dirección de los doctores:

María de la O Barroso González

David Flores Ruiz

Huelva, 2016



Universidad de Huelva

Departamento de Economía



“La participación ciudadana de las identidades territoriales de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchililas como protagonistas en la construcción del desarrollo local, inciden en la configuración de la Región 4 del Ecuador”.

Memoria para optar al grado de doctora presentada por:

Carmita Leonor Álvarez Santana

Fecha de lectura: 30 de marzo de 2015

Bajo la dirección de los doctores:

María de la O Barroso González y David Flores Ruiz

Huelva, 2015

ISBN:

D.L.:

UNIVERSIDAD DE HUELVA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA



Memoria para optar al grado de doctora
Presentada por:

Carmita Leonor Álvarez Santana

Bajo la dirección de los doctores:
María de la O Barroso González y
David Flores Ruiz

Huelva, España.

Marzo de 2015

© Carmita Álvarez Santana

AGRADECIMIENTO

A Dios creador de mis sueños y mi existir; a la Universidad de Huelva por la oportunidad de aprender y ampliar mi horizonte de conocimientos y permitirme ser parte de esta prestigiosa institución; y a través de ellos:

A mis Maestros, Directores de Doctorado: Dra. María de la O. Barroso y Dr. David Flores, por su apoyo incondicional a seguir en la UHU, por su gran calidad humana y brindarme su amistad; y a mi Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, por ser la cuna de mi desarrollo profesional y docente, que me permitan servir mejor a mis estudiantes de una las más nobles profesiones: Trabajo Social.

A mi país que me vio crecer, y tras sus luchas, apuesta por un modelo de desarrollo más justo y equitativo para sus habitantes, convirtiéndose en referencia mundial de una nueva forma de vida.

A las personas que es el sostén de mi vida: A mi esposo Erick, por ser la luz de ser; a mi único hijo, Gerardo y su esposa, y con ellos, los seres que representan el tierno amor: Gerardito y Rafaela. A mi Madre, que es la mujer a que dió todo en la vida...el tiempo y espacio es poco para agradecer.

Carmita Álvarez Santana
España 2015

Resumen

A lo largo de su historia, el Ecuador ha transitado por distintas modalidades de acumulación, íntimamente relacionadas con diversas alianzas hegemónicas de los sectores dominantes. Desde el 2008, apuesta por una nueva estrategia de acumulación, sustentada en el Buen Vivir, que le permita construir un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural.

Este nuevo modelo de acumulación, se basa en una estrategia nacional endógena, que articula al Ecuador soberanamente en el mundo; de modo que se consiga superar el modelo primario exportador de su economía, democratizar el acceso a los medios de producción y crear las condiciones para incrementar la productividad y generar empleo, para esto apuesta como una de sus estrategias en un nuevo modelo de organización territorial, entre las que propone crear regiones de desarrollo.

Esta tesis de investigación doctoral, realiza una descripción de una de las principales condiciones que requiere este nuevo modelo de desarrollo: la participación ciudadana.

El modelo propone que en el Ecuador, se cree la Región 4, conformada por las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, mismas que reúnen algunas de las condiciones para establecerse como una nueva unidad territorial; sin embargo tienen una marcada diversidad étnica y cultural. A pesar de esta diversidad cultural, que tiene una evidente expresión territorial, se va a investigar a través de esta tesis, cómo desde la participación ciudadana, se puede articular, elementos que activen las relaciones productivas, basadas en el desarrollo local, que promueva políticas que para aprovechar las potencialidades de cada provincia, en un ejercicio de complementariedad.

Abstrab

Throughout its history, Ecuador has gone through various forms of accumulation, closely related to various hegemonic alliances in key sectors. Since 2008, advocates a new accumulation strategy, based on the Good Life, enabling it to build a constitutional State of rights and justice, plurinational and intercultural.

This new model of accumulation, is based on an endogenous national strategy that articulates the Ecuador sovereign in the world; so they get overcome the primary export model of the economy, democratizing access to means plant production and create conditions to increase productivity and create jobs, to this commitment as one of its estartegias in a new model of territorial organization, among which it aims to create development regions.

This doctoral thesis research, makes a description of one of the main conditions required by this new model of development: citizen participation.

The model proposes that in Ecuador, Region 4, comprising the provinces of Manabi and Santo Domingo de los Tsáchilas, same as meet some of the conditions to establish a new territorial unit coomo believed; however they have a marked ethnic and cultural diversity. Although this cultural diversity, which has a clear territorial expression, is to investigate through this thesis, how from public participation, you can arcticular elements that activate the productive relations, based on local development, promoting policies that to exploit the potential of each province, in an exercise of complementariedad.

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	1
CAPÍTULO 1	2
INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS,.....	2
HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN... 2	
1.1. Introducción	3
1.2. JUSTIFICACIÓN.....	6
1.3. OBJETIVOS.....	12
1.4. HIPÓTESIS	12
1.5. METODOLOGÍA	13
1.6. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	18
II MARCO TEÓRICO	20
REFERENCIAL DEL OBJETO DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN	20
CAPÍTULO 2.	21
TEORÍAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	21
2.1. Ciudadanía, Estado – nacional e identidad.....	22
2.2. Estado plural, etnicidad y ciudadanía extendida	30
2.2.1 Ciudadanía diferenciada.....	33
2.2.2. Ciudadanía étnica	34
2.2.3. Ciudadanía depurada	35
CAPÍTULO 3	36

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ECUADOR.....	36
3.1. Las formas de participación ciudadana en Ecuador	37
3.1.1. Participación en el poder político.....	39
3.2. Participación no convencional	50
CAPÍTULO 4	98
LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ECUADOR Y LA	
ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL.....	98
4.2. La conformación de las regiones en Ecuador.....	101
4.3. El Plan Nacional para el Buen Vivir	103
4.4. La reconfiguración del territorio nacional	104
4.5. Estrategia Territorial Nacional	105
4.5.1 Justificación.....	106
4.5.2. Metodología	108
4.5.3. Síntesis del modelo territorial	111
4.5.3.1. Red de asentamientos humanos.....	111
4.5.4. Sustentabilidad ambiental	117
4.5.5. Matriz Productiva.....	123
4.5.6. Reducción de brechas.....	133
4.6. El Estado en el territorio.....	137
4.6.1. El proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios.....	137
4.7. Gestión de la implementación	139
CAPÍTULO 5	141
CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS DE MANABÍ Y	
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS.....	141

5. Caracterización territorial de las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas 142

5.1. Localización	142
5.2. División política	143
5.3. Zonas y unidades territoriales de planificación.....	143
5.4. Aspectos físicos generales.....	146
5.4.1. Extensión.....	146
5.4.2. Unidades de síntesis territorial	147
5.4.3. Ecosistemas	149
5.4.4. Aspectos climáticos.....	150
5.5. Población.....	151
5.5.1. Población total y por sexo	151
5.5.2. Pirámide poblacional.....	151
5.5.3. Población urbana y rural	153
5.5.4. Autoidentificación.....	154
5.5.5. Tasa de crecimiento.....	154

CAPÍTULO 6 155

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS IDENTIDADES TERRITORIALES DE MANABÍ Y SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS. 155

6.1. Asentamientos humanos de la Zona 4.....	156
6.1.1. Poblamiento del territorio	156
6.1.2. Red de asentamientos humanos	157
6.2. Eje reducción de brechas.....	160
6.2.1. Diagnóstico situacional de la Zona de Planificación 4 – Pacífico	160
6.2.1.1. Pobreza	160

6.2.1.2 Vivienda	161
6.2.1.3. Servicios básicos	164
6.2.1.4. Educación	165
6.2.1.5. Salud	169
6.2.1.6. Movilidad humana.....	171
6.2.1.8. Grupos de atención prioritaria	171
6.1.2.9. Proceso de construcción de identidades	175
CAPITULO 7	180
7.1 Investigación empírica sobre la participación ciudadana en los procesos de participación ciudadana de los Gobiernos Locales	181
7.1.1 RESULTADOS DE LAS ENCUENTRAS DIRIGIDAS A LA CIUDADANÍA.....	184
7. 2 RESULTADOS DE ENTREVISTAS DIRIGIDAS A AUTORIDADES.....	200
CAPITULO 8.....	206
EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	206
8.1. La Participación Ciudadana para la Vida Democrática	207
8.2. La Participación Ciudadana en la Reforma Democrática del Estado..	208
8.3. La Participación Ciudadana en el Sistema Nacional de Planificación	210
8.3.1 Principios de la participación en el Sistema Nacional de Planificación	211
8.3.1.1 La Participación Ciudadana en el Ciclo de la Planificación.....	212
8.4. El Enfoque Regional de la Planificación Participativa	214
CAPITULO 9	247
CONSIDERACIONES GENERALES, COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES.....	247
9.1 CONSIDERACIONES GENERALES.....	248

9.2. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS	250
Hipótesis 1	250
Hipótesis 2	251
Hipótesis 3	252
9.3 CONCLUSIONES	254

Índice de Tablas

Tabla No. 1: Participación en sindicatos por área, sexo y etnia	67
Tabla No. 2: Participación en sindicatos por rango de edad y quintil de ingreso	68
Tabla No. 3: Participación en un comité barrial/rural por área, sexo y etnia	70
Tabla No. 4: Participación en un comité barrial/comunitario por rangos de edad y quinto de ingreso	71
Tabla No. 5: Participación en comunidad/recinto por área, sexo y etnia	72
Tabla No. 6: Participación en juntas de agua por área, sexo y etnia	73
Tabla No. 7: Participación en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores por área, sexo y etnia	74
Tabla No. 8: Participación en organización de mujeres por área, sexo y etnia	75
Tabla No. 9: Consejos Sociales	82
Tabla No. 10: Participación por genero y etnia	95
Tabla No. 11: Participación por rango de edad y quintiles de ingreso	95
Tabla No. 12: Jerarquía de los asentamientos humanos	112
Tabla No. 13: Lineamientos para el eje de asentamientos humanos	115
Tabla No. 14: Lineamientos para el eje sustentabilidad ambiental	122
Tabla No. 15: Sectores productivos vinculados con los asentamientos humanos en función de la especialización económica funcional.	126
Tabla No. 16: Lineamientos para el eje de matriz productiva.....	130
Tabla No. 17: Jurisdicciones con índices más altos de incidencia de pobreza por consumo y bajo desarrollo social – Provincia de Manabí	133
Tabla No. 18: Lineamientos para el eje reducción de brechas	134
Tabla No. 19: Sectores, indicadores y tipos de intervención	135
Tabla No. 20: Distribución administrativa y poblacional	145
Tabla No. 21: Grupo de edades	152
Tabla No. 22: Jerarquía de los Asentamientos Humanos.....	158
Tabla No. 23: Pobreza por NBI por hogar, personas y distritos (%).....	161
Tabla No. 24: Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo por distrito	161
Tabla No. 25: Tenencia a propiedad de la vivienda (%)	162
Tabla No. 26: Hacinamiento por años censales y distritos (%).....	163
Tabla No. 27: No recibe el agua por tubería por año censal y distrito (%).....	164

Tabla No. 28: Procedencia de la luz eléctrica por año censal (%)	165
Tabla No. 29: Escolaridad por sexo y distrito	166
Tabla No. 30: Tasa de Analfabetismo por sexo, años y distrito.....	167
Tabla No. 31: Analfabetismo por área y distrito	169
Tabla No. 32: Nacimientos por área y distrito (%)	169
Tabla No. 33: Mortalidad por años, sexo y distrito (%).....	170
Tabla No. 34: Causas de muerte por sexo (%)	170
Tabla No. 35: Emigrantes por distrito (%)	171
Tabla No. 36: Indicadores multidimensionales de niños y niñas de 0 a 11 años por distritos	172
Tabla No. 37: Indicadores multidimensional de adolescentes de 12 a 17 años por distritos	172
Tabla No. 38: Indicadores multidimensionales de jóvenes de 18 a 29 años por distritos	173
Tabla No. 39: Indicadores multidimensional de adultos mayores de 65 años y más por distritos	174
Tabla No. 40: Nacionalidades indígenas de la Zona 4	176
Tabla No. 41: Distribución de la muestra.....	183
Tabla No. 42: Tipos de Instituciones.....	208
Tabla No. 43: Participación Ciudadana.....	213

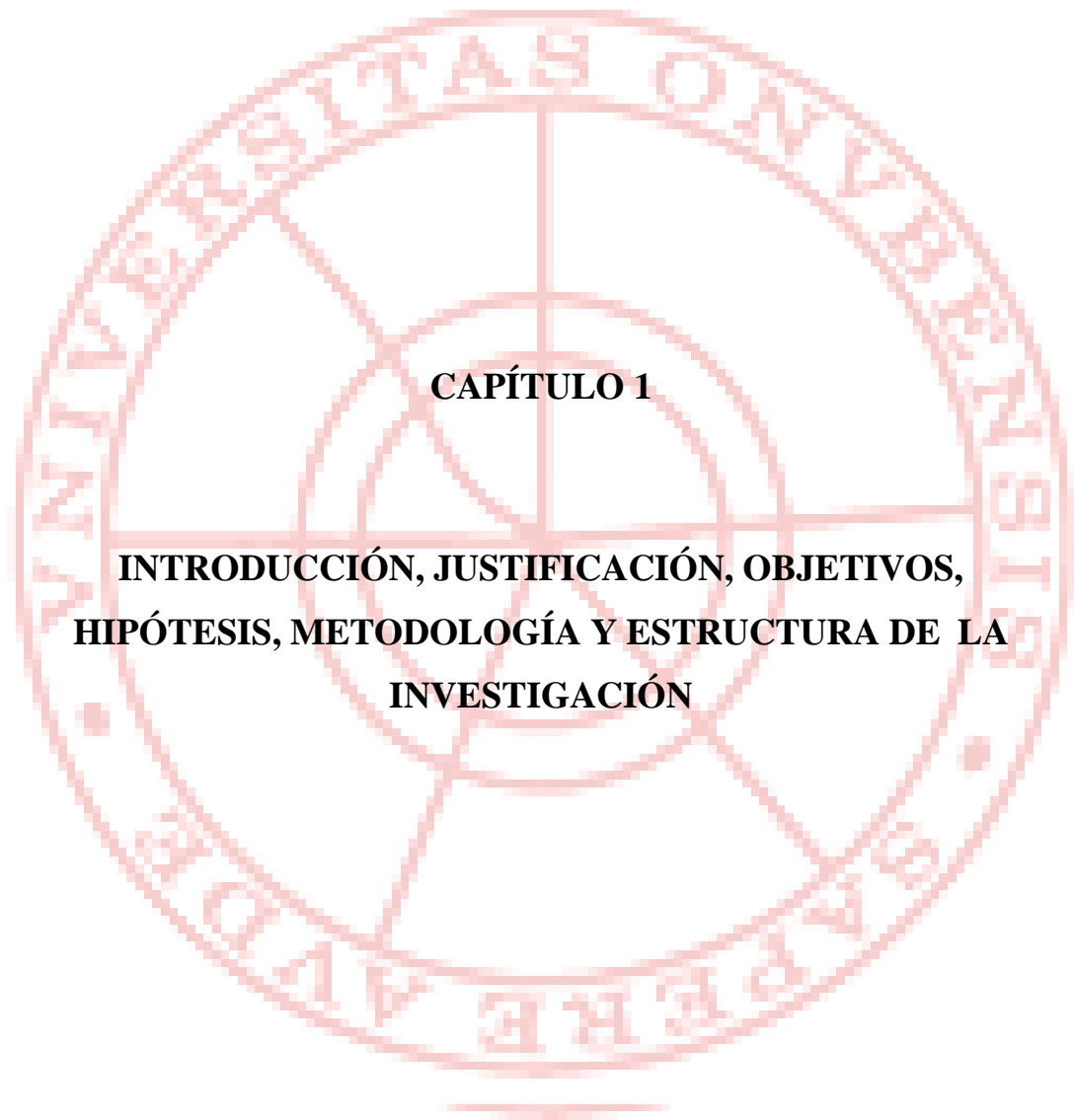
Índice de Gráficos

Gráfico No. 1: Ausentismo en elecciones presidenciales, 1978-2009	41
Gráfico No. 2: Ausentismo en Ecuador durante la última década	42
Gráfico No. 3: Ausentismo en las votaciones presidenciales en América Latina	45
Gráfico No. 4: Votos nulos y blancos por género	46
Gráfico No. 5: Tipo de participación según área.....	51
Gráfico No. 6: Participación no convencional por rangos de edad	52
Gráfico No. 7: Participación no convencional de autoadscripción	53
Gráfico No. 8: Participación en los últimos cinco años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación	55
Gráfico No. 9: Participación en los últimos años en algunas protesta, levantamiento, marcha o manifestación por rangos de edad.....	56
Gráfico No. 10: Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por sexo.....	59
Gráfico No. 11: Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por área	59
Gráfico No. 12: Participación en marcas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por rangos de edad	60
Gráfico No. 13: Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por autodefinición	61
Gráfico No. 14: Formas no convencionales de participación: ¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted?.....	62
Gráfico No. 15: ¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted?.....	63
Gráfico No. 16: Formas no convencionales de participación según sexo.....	64
Gráfico No. 17: Participación por área.....	78
Gráfico No. 18: Participación por sexo	79
Gráfico No. 19: Participación por quintil de ingreso	79
Gráfico No. 20: Participación por rangos de edad	80
Gráfico No. 21: ¿Cuenta el cantón con un plan de desarrollo?	88
Gráfico No. 22: ¿Cuándo se elaboró el plan?.....	89
Gráfico No. 23: ¿Hubo participación ciudadana?	90
Gráfico No. 24: ¿Los mecanismos de participación se utilizaron durante todo el proceso?.....	90

Gráfico No. 25: ¿Quiénes participaron en la elaboración del plan?.....	91
Gráfico No. 26: ¿Existen o se van a crear mecanismos de control del plan?.....	92
Gráfico No. 27: ¿Existe alguna oficina dentro del Municipio que coordine la relación con la sociedad o la comunidad?.....	92
Gráfico No. 28: ¿Existen otros mecanismos de participación ciudadana?	93
Gráfico No. 29: Frecuencia de participación a convocatorias del Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial	94
Gráfico No. 30: ¿Ha asistido a convocatorias de municipios?.....	96
Gráfico No. 31: Unidades de síntesis territorial a nivel nacional.....	109
Gráfico No. 32: Jerarquía de los asentamientos humanos.....	114
Gráfico No. 33: Modelo territorial deseado: asentamientos humanos.....	117
Gráfico No. 34: Áreas naturales protegidas continentales y cobertura natural (sin estatus de protección) y las áreas intervenidas que existen en su interior.....	119
Gráfico No. 35: Divisoria de aguas a nivel nacional y principales cuencas hidrográficas.	120
Gráfico No. 36: Situación actual: sustentabilidad ambiental	120
Gráfico No. 37: Modelo territorial deseado: Sustentabilidad ambiental.....	121
Gráfico No. 38: Situación actual matriz productiva.....	128
Gráfico No. 39 Modelo territorial deseado: Transformación de matriz productiva.....	129
Gráfico No. 40: Cierre de brechas de inversión por periodo temporal de todos los sectores (%)	136
Gráfico No. 41: Localización y delimitación	142
Gráfico No. 42: División político administrativa	143
Gráfico No. 43: Distritos administrativos	145
Gráfico No. 44: Unidades de síntesis territorial	149
Gráfico No. 45: Ecosistemas	150
Gráfico No. 46: Femenidad y masculinidad en porcentajes	151
Gráfico No. 47: Pirámide de población	152
Gráfico No. 48: Población urbana y rural	153
Gráfico No. 49: Jerarquía de los asentamientos humanos.....	160
Gráfico No. 50: Expresiones artísticas y culturales.....	177
Gráfico No. 51: Situación actual patrimonio cultural	178
Gráfico No. 52: Instituciones corporativas.....	209
Gráfico No. 53: Veedurías Regionales a políticas.....	212







CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN, JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Introducción

La República del Ecuador entró en un 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*¹ 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 redistribución 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.

La misma 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.

Hasta hace poco, en Ecuador otros han sido los factores que han ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los modos de 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

¹ 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.

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” (SENPLADES, 2010, pág. 58).

Este modelo de desarrollo, llamado el Socialismo del Buen Vivir implica una democracia en la que la participación popular permanente en la vida pública del país, es su eje fundamental. No existe democracia sino se realiza con el compromiso activo de la ciudadanía y de los pueblos. Se considera, que la política democrática y la movilización permanente posibilitan alcanzar un nuevo nivel de convivencia social que respete las diversidades, las opciones y las creencias.

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.

La población de Ecuador entiende que cada territorio tiene su diversidad cultural, étnica y es la participación activa de ellos que lograrán una configuración de regiones sostenibles y con visión de desarrollo local sustentadas en el Buen Vivir.

Para el país, el territorio es el depositario de la historia económica, política, social de un país, y la expresión espacial de la forma de acumulación y redistribución de la riqueza, es entonces en el territorio donde se deben concretar y asimilar las diferentes acciones políticas, tanto públicas como privadas, con un pleno ejercicio de sus actores: los ciudadanos.

El nuevo modelo de organización territorial que establece la nueva Constitución, determina que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. 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....”. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

El Plan Nacional para el Buen Vivir o llamado también, 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 Desarrollo² (SENPLADES), ha definido nueve zonas de administración para la planificación.

Una de esas zonas, es la No. 4, conformada por las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, con miras a que ellas formen una Región 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 GAD³.

Por lo consiguiente, este estudio se sustenta en un marco teórico que identifica las identidades territoriales que habitan en las provincias de la Zona 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, donde se describe los componentes culturales y étnicos, para que sobre la base del desarrollo local determinar el sustento en la configuración de la Región 4 del Ecuador.

Se amplía esta investigación, con una fundamentación teórica y estadística que describen el desarrollo local, el nuevo modelo de organización territorial, el modelo de desarrollo económico del Ecuador y los mecanismos de participación ciudadana que

² SENPLADES: Siglas, con las que se identifica a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo

³ GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado

tiene el sistema de planificación participativa, de un país que apuesta que mediante el empoderamiento de la ciudadanía en sus deberes y derechos, y que de esta manera 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, cual 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. El análisis se enfoca desde 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.

1.2. JUSTIFICACIÓN

La participación ciudadana es un derecho, una garantía constitucional y un deber ciudadano así lo establece la Constitución ecuatoriana. Los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado. A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas debe ser un elemento fundamental para la realización de los derechos del “Buen Vivir”. En este sentido, es una prioridad recoger la voz de aquellos que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber del Estado y de sus gobernantes, establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada, a fin de fortalecer la democracia.

Es importante señalar que el modelo de desarrollo ecuatoriano, se inspira no sólo por la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares, sino por la necesidad de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios de todo proceso de planificación nacional, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad. Asimismo, es necesario que se creen las

condiciones para la construcción de un sistema de participación social, articulado a las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social. El desafío es conocer si la puesta en marcha de un sistema participativo de seguimiento, evaluación y vigilancia social, a partir de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, con el concurso de las diferentes instancias involucradas, ha tenido en estos años el impacto esperado y los resultados de ir evolucionando de una ciudadanía pasiva y con inercia, a una participación activa, comprometida y que cogobierne con sus autoridades.

Para poder analizar la participación ciudadana en la gestión y desarrollo territorial que conformarán las regiones, es necesario que entendamos toda la estructura política que se ha creado desde el modelo de planificación participativa para sostener la construcción del buen vivir. El cambio de los modos de gestión pública hacia modelos de cogestión requiere mecanismos permanentes de participación pública, que mejoren la capacidad de incidencia y control social sobre la acción estatal. Para ello, se creó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que establece la implementación de espacios ciudadanos que define estrategias, mecanismos e instancias de participación en los distintos niveles de gobierno, asegurado así que el poder ciudadano se vincule en todo el ciclo de las políticas públicas derivadas del Plan Nacional para el Buen Vivir, y de los programas y proyectos que se ejecutan en el territorio.

Los mecanismos de participación nacen como una de las instancias de participación social y ciudadana, que permite recoger la visión y percepción de hombres y mujeres de diferentes contextos socioculturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición, sobre la implementación de las políticas públicas nacionales en los territorios. De este modo, la acción pública se nutre del saber acumulado por los colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas y demandas históricas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad, el incremento de las capacidades de la ciudadanía para una mejor y mayor articulación de intereses con el Estado y con la sociedad misma, y fortalece el tejido social.

Una de las orientaciones éticas del sistema de planificación participativa es la justicia democrática participativa: en una sociedad políticamente justa, todos y todas

deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común, lo que debe entenderse como la defensa de los principios de igualdad política, participación y poder colectivo democrático

La nueva organización territorial de Ecuador, se sustenta en lograr una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa. La convivencia humana alude a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos y ciudadanas, que se reconozcan como parte de una comunidad social y política. La construcción de la cooperación, la solidaridad y la fraternidad es un objetivo acorde con una sociedad que quiere recuperar el carácter público y social del individuo y no pretende únicamente promover el desarrollo de un ser solitario y egoísta, como la denominada sociedad de libre mercado.

Para construir verdaderas regiones, como una nueva forma de desarrollo territorial, es necesario entender que éstas, no solo son un grupo o uniones de varias provincias, sino que es necesario entender que la cooperación entre territorios y sus identidades territoriales, se desarrollarán en la medida en que las partes interesadas sean conscientes de que, en el futuro, estarán ligadas por proyectos conjuntos: propiciar un orden social e institucional en el que las personas reconozcan que el beneficio de uno depende del beneficio de todos. Mirar desde allí la construcción de las regiones, permitirá sostener no solo el plan de desarrollo nacional y la nueva organización territorial, sino la consolidación de un modelo económico basado en el buen vivir.

La sociedad ecuatoriana se caracteriza por su diversidad cultural y étnica, sin embargo, el Estado desde sus orígenes, no ha reflejado dicha realidad, y por lo tanto no ha respondido las demandas de la población, en especial de los pueblos y nacionalidades. Es importante comprender que Ecuador es un país con un territorio que parece relativamente pequeño, pero en él cohabitan una diversidad étnica y cultural; entender esta realidad permitirá la construcción de un Estado Plurinacional e Intercultural. Construir este Estado, implica la incorporación de las nacionalidades y pueblos, en el marco de un Estado plurinacional unitario y descentralizado, en donde la sociedad diversa tenga la posibilidad de coexistir pacíficamente garantizando los derechos de la totalidad de la población, indígenas, afroecuatorianos y blanco mestizos.

La construcción de regiones en Ecuador, nos remota a entender su historia, pues éstas no se van a conformar sólo con la norma constitucional, sino se realiza un verdadero proceso de construcción participativa, en la que las identidades territoriales cohabiten, a pesar de sus diferencias, amparados por un modelo de desarrollo único que buscará como elemento común el desarrollo de todos sus habitantes. En América Latina desde la colonia, la práctica de la exclusión ha sido una expresión de racismo y subordinación, instituida en la estructura del poder político etnocentrista y liberal en la forma de Estados-Nación. Para el caso específico del Ecuador, desde 1830, la condición uninacional y monocultural del Estado, consagrada en las Constituciones Políticas, constituye uno de los factores que provocó la desigualdad y polarización que caracterizan el modelo de desarrollo actual. (SENPLADES, 2010, pág. 45)

Los estudios realizados por la SENPLADES, señalan que las consecuencias de la exclusión y el racismo se evidencian en los indicadores de condiciones de vida de la población.

Así, en el año 2001 y 2006 el 80.4% y el 83,22% (respectivamente) del total de la población indígena se encontraban en pobreza extrema, es decir subsistían con menos de un dólar al día, mientras que del total de población no indígena el 66.99% y el 54,95% (en los mismos años) se encontraban en esta situación. De la misma forma, la tasa de desnutrición en el año 2004 de niños y niñas indígenas menores a 5 años alcanzó el 46,7%, mientras que de población no indígena fue de 21,2%. En cuanto a educación primaria, en el año 2006 el 60% de indígenas, 75% de afroecuatorianos, 83% de mestizo y 85% blancos mayores de 12 años terminaron la primaria. (Pàg.45)

Por lo tanto es justa, la reivindicación y resarcimiento de los derechos históricos de las nacionalidades y pueblos indígenas ancestrales, a través de acciones afirmativas y la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (Art. 1 de la Constitución) que permitan la inclusión. Esto se trata de la inclusión de naciones o nacionalidades culturales, con estructuras de sociedades colectivas-comunitarias, asentados en territorios ancestrales (Declaración Naciones Unidas Art. 9, Convenio 169 Art. 13), que difieren del modelo neoliberal.

Los términos nación-nacionalidad son estrategias de unidad y lucha contra la exclusión y desigualdad, no constituyen formas de separatismo o división territorial. Un ejemplo actual de esto es la Unión Europea. Ella aglutina una diversidad de Estados, naciones, nacionalidades, pueblos y culturas, mismos que se han integrado para un desarrollo conjunto.

En el caso de América Latina y el Caribe las organizaciones indígenas han luchado por el reconocimiento político-jurídico de sus Estados. Resultado de ello es la declaración efectuada en Guatemala en marzo de 2007 en la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de América Latina, en la que manifiesta la necesidad de consolidar los procesos impulsados para fortalecer la refundación de los Estados y la construcción de los Estados plurinacionales y sociedades interculturales, tomando como instrumentos las Asambleas Constituyentes con representación directa de los pueblos y nacionalidades.

Para los casos de Ecuador y Bolivia, Estados declarados como unitarios, plurinacionales e interculturales la reconstrucción del Estado se vincula al paradigma del Buen Vivir. El Estado Plurinacional, reivindica e incluye a todas las nacionalidades y pueblos diversos existentes en el Ecuador (hispanohablantes e indígenas), valorando conjuntamente, todas las diversidades y riquezas culturales ancestrales y actuales, como bases de la formación, de la identidad ecuatoriana.

Para ello, el Buen Vivir requiere de gobernabilidad y participación ciudadana, siendo fundamental la reestructuración del Estado para la construcción de una democracia plural, plurinacional e intercultural, y para alcanzar el pluralismo jurídico y político. Adicionalmente, es primordial la formulación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que permitan alcanzar las reivindicaciones históricas, en el marco de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y nacionalidades.

Si Ecuador plantea una estrategia nacional endógena y sostenible para el Buen Vivir, que se sustenta en mecanismos de desarrollo local, con una inserción estratégica y soberana en el mundo, entender las lógicas, modos de vida y de producción de los habitantes, permitirá con una verdadera decisión política la conformación de regiones autónomas para el desarrollo.

La propuesta de políticas de desarrollo local que sustenta el desarrollo endógeno que implementa Ecuador, consiste en implementar políticas públicas que modifiquen los esquemas de acumulación, distribución, redistribución y, con un enfoque territorial que permita reducir las inequidades que existen actualmente.

¿Por qué entonces es importante analizar, la estrategia de acumulación del Ecuador?, pues ésta ha sido, a lo largo de toda la vida republicana, basada en la agro-exportación, a la cual se sumó, en las últimas cuatro décadas, el petróleo como bien exportable. Según los economistas del Buen Vivir, esta forma de generar riqueza estuvo acompañada por una estrategia de liberalización de la economía y de redistribución por “goteo”, ya sea en el mercado o a través de política social asistencial focalizada, solo ha traído inequidades y más subdesarrollo. El actual Gobierno, considera que salir del modelo neoñoliberal es una necesidad inmediata, y es lo que está apostando el Ecuador en estos 7 años, con el Gobierno de Rafael Correa; toca pues analizar en esta tesis doctoral, qué papel ha jugado la ciudadanía en su construcción, y si su participación está logrando construir regiones autónomas.

Las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, a quienes el gobierno mira como posible región 4, reúnen algunas características propias que a primera vista, diríamos que no reúnen condiciones para conformarse en regiones, pues en ella habitan pobladores de diferentes etnias y culturas; sin embargo rescatamos en la participación ciudadana un elemento integrador y que motive con un adecuado modelo de gestión de la planificación territorial en la conformación de una región autónoma de desarrollo. Las estrategias que proponemos, saldrán solo después de hacer un análisis de la realidad ecuatoriana frente a la evolución de la participación ciudadana dentro de un sistema de planificación participativa.

Por lo consiguiente, si la Constitución establece que existen 8 años para conformar regiones, ya podemos analizar cómo ha evolucionado la participación de los ciudadanos en estos 7 años, de los cuales hemos venido monitoreando desde el 2010, a través de la investigación de esta tesis doctoral. Consideramos que la mayor ventaja comparativa con la que cuenta las dos provincias es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber aprovecharla, a través de su conservación y de la construcción de industrias propias y el desarrollo tecnológico,

estos podrían ser aprovechados para motivar a un verdadero desarrollo local, de la nueva región 4. Trataremos de responder: ¿Qué han hecho los gobiernos locales en estos 7 años para propiciar una planificación participativa?, ¿cómo han sido utilizados los mecanismos de participación ciudadana para conformar regiones?, ¿cómo se ha aplicado desde el gobierno central, políticas públicas que consoliden el modelo de desarrollo endógeno?, ¿cómo se ha desarrollado la participación de las identidades territoriales que habitan en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas en pro de la construcción de la región 4?; estas son varias de las preguntas que sustentan y justifican este trabajo de investigación

1.3. OBJETIVOS

Determinar los mecanismos del sistema de participación ciudadana, implementados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), para coadyuvar a la configuración de las regiones, como nuevo modelo de organización territorial del Ecuador.

Establecer las causas por las que los mecanismos de participación ciudadana en Ecuador no han sostenido el nuevo modelo de organización territorial regional, basado en la gestión del desarrollo local, que consolida el modelo de desarrollo económico social y solidario del Ecuador.

Desarrollar un modelo de gestión de la participación ciudadana que integre a las identidades territoriales que habitan en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, para la construcción y desarrollo de la región 4, que fomente las dinámicas de planificación participativa de las políticas públicas, para el desarrollo local.

1.4. HIPÓTESIS

Esta investigación se contrasta, con el fin de buscar comprobar las hipótesis planteadas:

Hipótesis 1

Los mecanismos del sistema de participación ciudadana, implementados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), coadyuvan débilmente a la configuración de las regiones, como nuevo modelo de organización territorial de Ecuador.

Hipótesis 2

Los mecanismos de participación ciudadana en Ecuador, ha sido utilizada como estrategia política para sostener a los GAD, y no para fomentar el modelo de organización territorial regional, basado en la gestión del desarrollo local, que consolide el modelo de desarrollo económico social y solidario del Ecuador.

Hipótesis 3

Un modelo de gestión de la participación ciudadana que integre las identidades territoriales que habitan en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, para la construcción y desarrollo de la región 4, fomentará las dinámicas de la planificación participativa de las políticas públicas para el desarrollo local.

1.5. METODOLOGÍA

Para poner a prueba la tesis de grado doctoral, se miden dos variables: los niveles de participación ciudadana de las identidades territoriales de las dos provincias, y las características territoriales que tienen las provincias para identificar elementos de desarrollo local en común, que sustenten el nuevo modelo económico de Ecuador, con miras a sostener la creación de la región 4.

Para la primera variable, se realizaron análisis de la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, que fue realizada por el Gobierno en el año 2008, donde se hace una aproximación, de carácter nacional y desde el instrumental científico estadístico, a las diversas dimensiones de la participación ciudadana en la vida política y social del Ecuador, hasta antes de ese año.

Desde esta perspectiva, se hace referencia a las tendencias de participación en 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 Subempleo⁴, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), aplicado en el mes de junio de 2008 en todo el país. A través de la ENPC-2008, se obtuvo información de diferentes formas de participación ciudadana, cruzada por niveles de ingresos, edad, grupo étnico, lugar de residencia (urbano rural) y sexo.

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 información para analizar la variable de los “niveles participación ciudadana”, fue la investigación de campo realizada por la autora de este trabajo de tesis, que se realizó a través de encuestas y entrevistas a las autoridades y ciudadanía organizada que habita en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Esta investigación de campo, es de carácter descriptivo y etnográfico, ya que los datos obtenidos en las distintas situaciones planteadas en la investigación, son descritos e interpretados según la realidad y descripción histórico- cultural de las dos provincias involucradas. Aquí se aplicaron 384 encuestas a la ciudadanía organizada, cuya muestra es producto estándar para un margen de error del 5%, y una población 1.657.732, para Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, según los datos del INEC en el último censo nacional del 2010.

⁴ ENPC-2008: Siglas para identificar la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana.

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

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.

Con la información acumulada, se realizó el análisis desde una lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y estrategias territoriales. 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. La metodología fue 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, se 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. Se realiza una investigación bibliográfica de las potencialidades del territorio de las dos provincias y

de los enfoques variados sobre desarrollo local, para encontrar los puntos comunes para sostener la posible conformación de la región 4.

Se analiza la ventaja competitiva del territorio de la Zona 4, utilizando el modelo del “diamante” de competitividad de Porter, de esta manera se obtiene un análisis de la competitividad dada en el territorio de la Zona 4, que se entenderá no como piezas aisladas, sino que se busca identificar la configuración de los posible sistemas interrelacionados entre las dos provincias. En esta parte lo que buscamos es destacar los valores territoriales de cada provincia, de su identidad, de su diversidad y de la flexibilidad que ha existido en el pasado como son sus formas de producción y las características locales del territorio. Estos datos nos permitirá determinar las constantes que dirigen los sistemas productivos de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, para justificar que las identidades territoriales existentes diversas en ambas provincias pueden encontrar elementos comunes para el fomento de desarrollo económico local, que sostengan el modelo de economía social y solidaria del buen vivir, sustentado en una amplia participación de la ciudadanía, quienes apuestan y sostienen al modelo, porque están convencidos que en la diversidad, puede haber unidad, para el desarrollo común de sus habitantes.

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 Ecuador han existido varios esfuerzos y experiencias que han buscado asentar procesos de planificación y ordenamiento territorial, sin embargo, ahora apuesta con una conformación de regiones, a una nueva estructura que logre superar los principales problemas derivados de las inequidades territoriales. Una de las debilidades ha 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 la superación de la pobreza y los objetivos de crecimiento económico y social.

Ha existido una 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 débil presencia 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 recaba información en la construcción de la ETN⁵, que utilizó la metodología de análisis territorial; el análisis de la propuesta que hace el Estado, nos va a permitir contrastar las dos variables. La ETN, comprende varias etapas:

Fase 1: Análisis territorial

Implica la recopilación y procesamiento de datos e información secundaria: biofísica, socio-económica, de infraestructura y de amenazas naturales, que definen las unidades de síntesis territorial, en este caso las dos provincias. Esta información permitió determinar los ejes de sustentabilidad ambiental y de matriz productiva, sus limitaciones y potencialidades identificadas que permiten determinar los modos de producción en los que se sostendría la región 4.

Fase 2: Diagnóstico y definición del modelo territorial actual

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. Al analizar los datos de la ETN desarrollados en esta etapa, nos permite tener una visión de contexto de la realidad de las dos provincias, para identificar potencialidades territoriales que podrían sostener la conformación de la región 4.

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

⁵ ETN: Siglas, para referirse a la Estrategia Territorial Nacional.

Con el análisis y los elementos desarrollados en las fases anteriores, la ETN, propone construir el modelo deseado del territorio. Aquí se considera que la Zona Administrativa 4, puede llegar a convertirse en la Región Autónoma 4. Este constituye el reflejo de las actividades que se deben realizar dentro del mismo, con el propósito de mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza. Los datos arrojados nos permiten determinar las condiciones que necesita la Zona 4, para fomentar el desarrollo local, sustentado en un modelo territorial deseado que consolide el buen vivir.

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 debe ser el eje articulador que oriente la consolidación de la Región 4.

1.6. ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente tesis doctoral está dividida en 4 partes: en la primera de ellas se establece el diseño de la investigación, en la segunda parte se presenta el marco teórico- referencial del objeto de estudio de la tesis: la participación ciudadana, desde las teorías existentes. Aquí existen varios capítulos en los que se hace mención a la nueva organización territorial de Ecuador.

La parte tres, presentan los análisis empíricos y los procesos de aplicación de las modalidades de participación ciudadana por los gobiernos locales o llamados en Ecuador GADs. En el último bloque, parte cuarta, se presentan las consideraciones finales de la investigación.

La primera parte está constituida por el capítulo 1, en el cual se presentan la justificación, objetivos, hipótesis y estructura de la presente investigación. Aquí se define la parte estructural y organizativa de la tesis.

La segunda parte contiene los capítulos 2, 3, 4, 5 y 6. En ellos se describen teorías sobre la participación ciudadana; se hace una descripción de los procesos de participación ciudadana en el Ecuador; así como se describe la nueva organización territorial en Ecuador, desde la Estrategia Territorial Nacional (ETN); se hace una caracterización territorial de las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, valiéndonos de la Agenda Zonal 4 y el Plan Nacional del Buen Vivir; y en el último capítulo se refiere a la participación ciudadana las identidades territoriales de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas

La tercera parte de la tesis, tiene el capítulo 7 que se refiere al sistema de participación ciudadana y cómo se ha implementado en Ecuador. Además presenta estudios empíricos sobre implementación de los sistemas de participación ciudadana en los gobiernos locales en sus procesos de planificación; en esta parte se presenta los resultados de la investigación realizados por la autora, que nos permite medir qué tanto ha crecido la participación de la ciudadanía en el involucramiento de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de políticas públicas, según lo que indica la Ley de Participación Ciudadana, que está en vigencia desde el 2010. Obteniéndose las principales aportaciones de la tesis.

La parte cuarta, se refiere a las consideraciones generales, en el capítulo 8, donde se describe si se comprobaron las hipótesis, y también se refiere a las conclusiones de la investigación

Finalmente se cita las referencias bibliográficas.





2.1. Ciudadanía, Estado – nacional e identidad

Se ha entendido la ciudadanía como el reconocimiento por parte del Estado de la igualdad de todos sus miembros como portadores de derechos y deberes. Poseer dichos derechos y obligaciones contribuye a establecer las condiciones para consolidar la igualdad entre estos ciudadanos, en sí un objetivo fundamental de la ciudadanía. Nos referiremos algunos conceptos de ciudadanía, sobre todo analizaremos el que hace referencia en PNUD.

El concepto de ciudadanía se vinculaba específicamente a los procesos de formación de Estados-nacionales y de modernización económica. La ciudadanía representaba para Marshall un instrumento cuyo objetivo era establecer la igualdad entre ciudadanos por medio del desarrollo de algunas características que igualaran a todos los sujetos ante al Estado; esas características incluían el ejercicio de un conjunto de derechos y obligaciones. Desde este punto de vista, este autor, propone que el concepto operacional de ciudadanía incluye tres componentes básicos y compartidos: a) un estatus legal, el conjunto de derechos y varias obligaciones específicas; b) un estatus moral, que implica otro grupo de responsabilidades y obligaciones; y c) una identidad o aspecto identitario que ha brindado formal e históricamente la pertenencia al Estado-nacional. (Programa Nacional para el Desarrollo Humano, 2005)

Los principales derechos ciudadanos, de acuerdo con Marshall eran los derechos políticos, civiles y sociales. Esta conceptualización se refleja en las palabras de Villoro: “la ciudadanía e entiende como un conjunto de elementos que otorgan derechos iguales, uniformes a todos los participantes en el Estado y les dan obligaciones uniformes”. (Villoro, 1998, pág. 66)

De esa manera, se considera que es a través de la ciudadanía, donde se generó la ampliación creciente de los derechos individuales y universales, los derechos políticos, civiles y sociales con el propósito de igualar las oportunidades individuales frente a la sociedad y el Estado.

El proceso de participación ciudadana y su relación con el Estado, orienta hacia la meta que todos los ciudadanos pudieran disfrutar de las mismas oportunidades. Así vemos que la ciudadanía concreta la relación entre el individuo y el Estado, dado que el Estado mismo tiene la obligación de proteger los derechos del ciudadano.

Otro concepto de ciudadanía se señala en el texto de PNUD que señala que, “la ciudadanía se entiende como un conjunto de prácticas (legales, políticas, económicas, culturales) que definen a la persona como un activo miembro de la sociedad y que, como consecuencia de esas prácticas, puede recibir ‘recompensas’, recursos u ofertas que potencialmente facilitan alterar su posición en la sociedad”. (Brett, 2007, pág. 12).

El autor extiende la conceptualización desde el fundamento jurídico de la ciudadanía, hacia la inclusión de factores sociológicos. Podemos ver que va cambiando la forma en que se entiende el contenido de los derechos humanos, que se da como consecuencia de las luchas sociales, éstos procesos han ido transformando los contenidos de la ciudadanía y los derechos que la fundamentan. Las obligaciones que tiene el Estado se transformarán con el transcurso del tiempo y como resultado de las demandas de la acción que ejerza de manera colectiva la ciudadanía.

Por lo consiguiente, los aspectos sociológicos y políticos de la ciudadanía pueden facilitar un entendimiento más profundo del concepto y deben ser tomados en cuenta en el análisis del contenido de la ciudadanía.

A lo largo de la historia de la humanidad, se ha afirmado que los ciudadanos son sujetos de derechos otorgados y garantizados que deben de ser garantizados por el Estado, los cuales son componentes clave de la situación legal, de todos los ciudadanos. Estos derechos se caracterizan convencionalmente por su origen individual y universal; dicho en otras palabras, los derechos son individuales y universales, justamente con el objetivo de lograr la igualdad entre los ciudadanos.

El autor citado, señala que al haber una existencia plural de ciudadanos, dentro del Estado-nacional, entendida como la convivencia de pueblos diversos, sectores y poblaciones particulares en un determinado territorio, debe transformar irreversiblemente la naturaleza del significado de ciudadanía.

Al haber en un determinado territorio, la presencia de sujetos individuales y colectivos de derechos, se debe de reconsiderar la reconfiguración de los derechos que deben fundamentar la ciudadanía, en dicho Estado que ya no es individual, sino plural. Por lo tanto, el Estado tiene obligaciones ante todos los ciudadanos que cohabitan.

“Este concepto de ciudadanía plena (derechos ciudadanos universales e individuales) no encaja fácilmente en sociedades donde hay grupos humanos que tienen grandes desigualdades materiales o culturales. La diversidad de clase y de género y la de creencias, hábitos y símbolos (cultura), no solo vuelve difícil el ejercicio de los derechos y deberes sino la convivencia misma. En la versión liberal, la ciudadanía es igualdad formal pero entonces ¿cómo puede un indígena sentirse ciudadano frente a otros que lo dominan? Y, ¿por qué o cómo aceptar las normas políticas de una cultura ajena?” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2005, pág. 13)

Este concepto, orienta hablar de una transformación del concepto de ciudadanía, que el mismo informe del PNUD, se refiere como “ciudadanía extendida”. Esta conceptualización implica que se proponga la extensión de los derechos que sustentan a la ciudadanía. Es decir, de los titulares de derechos en sí, como de las obligaciones relativas a dichos derechos asumidas por el Estado.

Amplio ha sido el debate acerca de lo que comprende los derechos humanos, y sobre todo, cuáles de esos derechos podemos establecer y reconocer dentro de los derechos de ciudadanía.

Sí el concepto de ciudadanía universal, se la define como el conjunto de derechos y obligaciones, que han sido a lo largo de la historia, utilizados con el objetivo de generar condiciones de igualdad entre los ciudadanos, concretar su relación con el Estado, y crear un vínculo identitario entre el ciudadano y su nación, es fundamental sobre todos en los países que se han reconocido así mismo como plurinacionales. Por tal razón, se necesita precisar y hasta cuestionar, el concepto de una ciudadanía universal en países llamados plurinacionales, como Guatemala, Bolivia,

Ecuador y Venezuela, donde cohabitan un sinnúmero de pueblos y nacionalidades a la vez.

Un elemento fundamental que implica la concepción de ciudadanía, es la pertenencia, o sea el hecho que la ciudadanía ha sido un instrumento a través del cual se ha buscado generar y consolidar la relación entre un individuo o grupo y una nación. En sus palabras:

En la propuesta que nos hace Brett (Brett, 2007, pág. 13), la ciudadanía es, sobre todo, un sentido de pertenencia relacionado con un conjunto de derechos, formas de inclusión y participación que desbordan los ámbitos políticos y cívicos, ampliándose hacia la cultura y la economía.

Tradicionalmente, ser ciudadano ha sido interpretado como equivalente a poseer una nacionalidad, y el concepto generalizado ha sido universalmente aceptado solo a vincularlo a que ser ciudadano, es tener una nacionalidad, es decir pertenecer a un Estado. La identidad ciudadana ha sido interpretada por muchos autores como sinónimo de la identidad nacional y como una herramienta para obtenerla y concretarla.

La ciudadanía universal, tal como ha sido vinculada a una identidad nacional y utilizada como mecanismo para imponer dicha identidad por encima de las demás identidades colectivas, ha dejado poco espacio para que sea asumida la diversidad de identidades étnicas y culturales dentro de una nación. El contexto de Latinoamérica sigue siendo un ejemplo de esta situación. Las múltiples naciones indígenas fueron sometidas a procesos brutales de eliminación y asimilación durante el proceso de consolidación del proyecto de Estado nacional homogéneo, conformado bajo una sola identidad dentro de una sola nación, lo cual finalmente significó que las naciones dentro del Estado-nacional, estuvieran sujetas a ello y a la imposición de una única identidad nacional. (Kymlicka, 2004, pág. 17)

Estas concepciones, lo que hacen es concebir a la ciudadanía continúe siendo el instrumento a través del cual el Estado- nación niega la pertenencia a él a muchas personal; este concepto responde a la visión de la ciudadanía liberal, que en teoría debería comprender los derechos básicos de todo hombre o mujer, está en realidad

contaminada con las ideas y valores propios de una nación dominante, la del Estado hegemónico.

Bajo esta concepción, ser un buen ciudadano, es considerar al patriota leal a los valores de la nación dominante, a quien defiende su forma de vida, sus manifestaciones básicas de cultura, su lengua o su concepción religiosa, sus símbolos patrios, dejando de lado aquellas particularidades locales que existen y confluyen en el mismo territorio.

Tradicionalmente, las historias, los mitos colectivos y las ideas comunes fundadoras de las naciones latinoamericanas se forjaron en el siglo XIX, para establecer Estados-nacionales que coincidieron con la etnicidad de los conquistadores y que buscaron crear naciones homogéneas de mestizos y de criollos, cuyos regímenes de ciudadanía confirieron, aunque muchas veces en letra muerta, derechos individuales y universales a sus integrantes. En las palabras de Villoro: “Los Estados nacionales nacieron del dominio de un grupo criollo y mestizo que se identificó a sí mismo como la nación y prescindió de las naciones indígenas que habían sido colonizadas” (Villoro, 1998, pág. 69).

Tras los procesos de conquista y coloniaje, los Estados-nacionales latinoamericanos, que se han ido formando, lo que han hecho es ir excluyendo históricamente las identidades y formas de vida de los pueblos indígenas y han violado sistemáticamente sus derechos, eliminándolos e intentando assimilarlos o integrarlos a través de la estandarización lingüística, la eliminación de las distintas culturas como consecuencia de legislación racista asimilacionista e integracionista y de políticas públicas homogenizantes, utilizando sus instituciones – incluyendo las escuelas y colegios, las universidades y el sistema político y jurídico – para llevar a cabo dicho proceso. Este proceso ha ido configurando una sola visión de ciudadanía, a desmedro de otras poblaciones que tienen su propia identidad.

Según O’Leary (O’Leary, 2004, pág. 14) el objetivo de estos procesos han sido “crear una ciudadanía común unificadora o una identidad nacional cívica”, la estandarización histórica ha jugado también un papel clave en este proceso; o sea, la represión de historias y de los posibles portavoces como partidos políticos, movimientos étnicos y comunitarios, que contradijeran la historia oficial nacional. Tal proceso ha

buscado eliminar las diferencias nacionales, étnico-nacionales y culturales para que no tuvieran importancia en el espacio o esfera pública.

Conferir a los individuos una ciudadanía universal y la correspondiente identidad nacional a todos los pueblos o naciones dentro de un Estado-nacional, ha sido un instrumento clave en el proceso histórico de homogenización y ha retado la sobrevivencia de los pueblos existentes en un determinado territorio, sobre todo los pueblos indígenas ancestrales. Este proceso de universalizar la ciudadanía, ha tenido como objetivo, establecer las bases para la igualdad ciudadana, tanto en cuanto a los derechos y obligaciones como en cuanto a poseer una identidad compartida única, sin importar las diferencias étnicas o culturales de las naciones, habiendo imposiciones que muchas veces no corresponden a la realidad de los pueblos y nacionalidades particulares que habitan en un Estado- nación.

La historia de independiencia de los pueblos que habitaban América, puede dar fe, que el dominio y la colonización se dio a través de la perpetración de violencia sistemática y brutal en contra de los pueblos indígenas, a las que se suman políticas de terror y eliminación; el proyecto de Estado-nacional latinoamericano monocultural, al igual que en otras regiones, adoptó una serie de mecanismos específicos, incluyendo políticas y legislación, para lograr sus fines. Una forma de evidenciar estos atropellos a la cultura propia de los pueblos es codificarlos en las constituciones nacionales durante los siglos XIX y XX, que lograron acomodar las normas estatales y el comportamiento social hacia los pueblos indígenas. En sí, generaron una serie de exclusiones y violencias sufridas por los indígenas, que han obstaculizado el pleno ejercicio de los derechos y la autonomía de los mismos pueblos y nacionalidades que habitan en un territorio, llamado Estado. Según Kymlicka, los grupos minoritarios y, añadiríamos aquí los pueblos indígenas, son típicamente el primer blanco de estas políticas, dado que “son el mayor obstáculo a la meta (o mito) de un Estado-nacional unificado y, como consecuencia, los que más necesitan la ‘nacionalización’”. (Kymlicka, 2004, pág. 18).

Aunque la naturaleza precisa de cada Estado nacional variara según su contexto específico, el antiguo modelo de Estado-nacional homogéneo buscó imponer su historia, idioma, sistemas político y jurídico, cultura, símbolos y héroes en todos sus

ciudadanos, para formar una sola nación caracterizada por esta única identidad homogenizante (Kymlicka, 2004, pág. 19).

En toda sociedad existe un grupo nacional dominante, que busca la manera de imponer su pensamiento y la forma de hacerlo es a través de los mecanismos institucionales, que muchas veces están contra los intereses e identidad de los grupos minoritarios; esto conllevó a que existe una subordinación de las naciones dentro de la “nación mayor”, y se lo ha logrado apelando a nación política dentro de una ciudadanía y una cultura universal.

“Este Estado nacional se cohesiona con recursos políticos y de fuerza, ideológicos, económicos (el mercado interior) y también culturales... requiere de medios políticos para estructurarse (fuerza, coerción, leyes, formas ideológicas) porque supone la existencia de un poder estatal unificador... Los indígenas son incluidos a través del mercado de trabajo y su marginalidad política es su forma de inclusión” (Programa Nacional para el Desarrollo Humano, 2005, pág. 18).

En este contexto, los regímenes latinoamericanos habían restringido la ciudadanía universal directamente, para favorecer a sus grupos étnicos minoritarios; pero el modelo de Estado que sustentan estos países, han limitado los derechos ciudadanos a las poblaciones, teniendo escasas oportunidades de gozar de los beneficios del Estado: salud, educación, vivienda, etc.

Para beneficiarse del Estado- nación, los pueblos indígenas han tenido que asumir su correspondiente identidad nacional y, por consiguiente, rechazar la propia, con implicaciones propias de no sentirse identificados con la estandarización ciudadana, que muchas veces atenta contra su propia identidad.

La historia nos cuenta que el proceso de formación de Estado en América Latina dependía entonces del uso de la fuerza para eliminar, asimilar o integrar a los distintos pueblos en una sola nación y forjar esta identidad única con sangre y violencia. Sin embargo, dicho proceso siempre ha sido parcial e incompleto: el indígena no ha desaparecido, la nación homogénea no se ha consolidado, las voces subalternas no se han callado, las historias, mitos y héroes nacionales no se han consensado. A pesar de

tales procesos político-militares brutales, se ha evidenciado que la identidad nacional homogénea impuesta durante estos siglos no se ha aceptado universalmente dentro de los países específicos. En palabras de Kymlicka, las naciones dentro de siguen persistiendo.

Este proceso de homogenización de la ciudadanía, lo que ha logrado es que se incremente la resistencia. De hecho, la relevancia, la capacidad de imponer la cohesión sociopolítica y cultural del Estado-nacional liberal es cada vez más cuestionable y débil y las exigencias para el Estado plural, la nación étnicamente diversa, siguen aumentando. Se considera que, las instituciones políticas en la región de América Latina, son todavía débiles y el compromiso de todos los ciudadanos con dichas instituciones es cuestionable, mientras que el alcance territorial de tales instituciones estatales sigue siendo ambiguo, particularmente en las áreas rurales. Por poner un ejemplo, si nos referimos al contexto actual boliviano, donde la autonomía de la región de Santa Cruz y otras regiones está en proceso de reclamación, se nota que el Estado-nacional y la nación (irreversible, consensuada, y que sirve a todos) son absolutamente cuestionables y cuestionados, un mito. Esto mismo ocurre en Ecuador, donde los pueblos y nacionalidades que habitan en el Estado, no se identifican con la cultura y la ciudadanía mestiza.

Es difícil argumentar que exista una comunidad humana única. Las identidades, fronteras y legitimidad nacionales son diversas y en toda Latinoamérica, existen muchas en cada país. Lo importante es, que dentro del proceso de formación del Estado, se respete y se escuche a las identidades, sus fronteras y se de legitimidad del Estado, a través de verdaderos procesos de participación de los colectivos que habitan en el Estado.

En el estudio del PNUD al que nos hemos referido en este capítulo, se analiza que existe cierto tipo de ambigüedad en la forma con que se ha tratado el tema de las identidades étnicas y su relación con la ciudadanía en América Latina. Considera que se ha descrito Latinoamérica como la región donde las identidades étnicas han tenido históricamente poca importancia política y en donde las divisiones étnicas han sido comparativamente débiles y los conflictos étnicos poco frecuentes, aislados y de dimensiones restringidas. En análisis de esta posición, busca reinterpretar los procesos

históricos de formación de ciudadanía e identidad nacional dentro de un marco donde la identidad étnica en sí tiene una importancia clave. Al contrario, entonces, el conflicto étnico en Latinoamérica no ha sido invisible o infrecuente y los mismos proyectos de formación de Estado-nacional han ocurrido a partir y como consecuencia de tal conflicto y de la vulneración de derechos de los pueblos y nacionalidades que habitan en el Estado-nación.

Este abordaje busca entender los procesos de formación de ciudadanía no solamente vinculados a la democratización, o a la historia propia de los pueblos, sino más bien como las luchas identitarias vinculadas a la formación de los Estados-nacionales y a las políticas étnicas en la región, han incidido para que hoy día, podamos reflexionar sobre un concepto de ciudadanía más democrático.

Esta posición ha conerido una significancia clave en la relación entre los procesos políticos, la identidad y la ciudadanía: es en este nexo que las luchas de los pueblos y nacionalidades, juegan un papel determinante para contribuir al desarrollo del contenido de una nueva concepción de ciudadanía y los derechos que la fundamentan y de las correspondientes obligaciones del Estado en esta materia.

Concluimos señalando que la identidad está vinculado a la construcción social, política y cultural del concepto de ciudadanía, y en la medida que se respeten los derechos propios de cada grupo, se concretará una ciudadanía menos vulnerada y más participativa del desarrollo de su propio Estado.

2.2. Estado plural, etnicidad y ciudadanía extendida

En el capítulo anterior se ha evidenciado que existe una relación directa entre la ciudadanía universal y una identidad atada a una comunidad política centralizada administrativamente y culturalmente homogénea, dentro de la cual la ciudadanía se trata y se entiende como un estatus legal universal, igual y democrático. Dentro de este marco, ha sido el Estado-nacional el que se ha presentado como la única ubicación o manifestación significativa de comunidad e identidad política, en donde la ciudadanía ha significado membresía dentro de este Estado nacional.

En Latinoamérica, este fenómeno ha conllevado e institucionalizado la exclusión, vulneración de derechos y marginalización de los pueblos y nacionalidades existentes, no solamente en cuanto al rechazo formal de la vigencia jurídica y justiciabilidad de sus derechos colectivos, sino también como consecuencia de la ineficacia sistémica del impacto de la protección que debe dar el Estado, y el consiguiente ejercicio de sus derechos individuales.

En un Estado plurinacional y multiétnico, no se puede hablar de generalidades, ni ciudadanía universal, no se puede imponer la lógica de un Estado lineal y homogéneo, dado que existe una variedad de comunidades políticas a las cuales los diversos ciudadanos, pudieran pertenecer simultáneamente. Por poner un ejemplo, un anciano indígena puede ser autoridad tradicional, haber participado en un ejército nacional como soldado, o en otras instituciones o autoridades de su Estado y votar en elecciones nacionales. Otro ciudadano, puede ser que no vote, pero sí sirve profundamente y con honor a su comunidad indígena como autoridad tradicional, como comadrona⁶.

Entonces, se evidencia que hay distintas instituciones, identidades grupales, y comunidades políticas a las cuales un ciudadano pudiera mostrar lealtad, a pesar de lo que nos ha dicho la ciudadanía universal sobre la comunidad e identidad política. ¿El indígena que no vota pero que participa como autoridad tradicional es menos ciudadano que el que vota, pero no ejerce ninguna otra participación en su comunidad? Claramente, se observa que dicho tema es de suma complejidad y merece un estudio profundo, pero dado que nos interesa esclarecer que elementos forman parte de la ciudadanía, se entiende que este está ligado a cultura, a étnia, a tradiciones, etc, que en su conjunto configuran elementos adicionales a la hora de definir la ciudadanía, y que nunca puede ser vista como un concepto homogéneo.

No obstante, lo que vemos es que en dichas circunstancias es necesario desarrollar otras formas de ciudadanía, otras articulaciones de la identidad colectiva de los grupos o naciones dentro de los Estados. Pues en un mismo territorio confluyen y

⁶ Comadrona: Mujeres parteras, muy respetadas en las comunidades, por traer la vida.

conviven una variedad de grupo, que tienen sus propias costumbres, leyes e inclusive modos de producción.

Es necesario, preguntarnos ¿por qué existe el miedo de permitir estas posibilidades? ¿Acaso es imposible para un ser humano demostrar lealtad a distintas entidades, comunidades, identidades? Estas son interrogantes creemos que las vamos despejando en la medida que podamos analizar, sí esta nueva visión de ciudadanía puede contribuir al desarrollo de los pueblos y finalmente al Estado al que pertenecen, sin dejar de ser diversos en la unidad nacional.

Aquí aparece el concepto de ciudadanía extendida, al que se refiere Brett (Brett, 2007, pág. 13) en la que se podrían conferir autonomía a los pueblos indígenas, proporcionar las condiciones bajo las cuales se respeten y ejerzan los derechos humanos integrales (individuales y colectivos) de los pueblos, mientras los mismos mantengan y contribuyan a la integridad de un Estado-nacional plural y no homogenizante. Es decir que no deberían amenazar la integridad del Estado nacional, sino contribuir a reformarlo y transformarlo.

Como ha indicado Kymlicka: “No es cuestión de tener una lealtad primaria incondicional al Estado. Ese no puede ser el modelo de unidad en un Estado-multinacional. En cambio, la unidad va a ser un cuadro más complicado: la atadura de los pueblos al Estado que coexiste, en mutua interdependencia, con su lealtad e identidad hacia los grupos nacionales subestatales” (Kymlicka, 2004, pág. 20). En esta parte, hemos presentado una serie de debates analíticos que se interrelacionan y giran alrededor del concepto de la ciudadanía.

El argumento central ha sido que para construir un Estado incluyente y representativo del pluralismo de pueblos, es necesario implementar el marco normativo jurídico relativo a los derechos de los pueblos y nacionalidades que la habitan. Dicho marco impone una serie de obligaciones profundas al Estado-nacional, además de conferir una gama amplia de derechos a los pueblos o naciones.

Para poder constituir un Estado plurinacional, es necesario que exista el marco legal para que lo asegure, y por lo consiguiente de la ciudadanía extendida, al que se

hace referencia pueda tener el asidero del cumplimiento de sus derechos tanto individuales como colectivos.

Por lo tanto, el Estado plural o multicultural, no se construye como una muestra de la buena voluntad de los Estados y los gobernantes frente a los reclamos de los ciudadanos por el reconocimiento de su diversidad, sino de cómo implementa una sinergia de elementos jurídicos y sociales que tiendan a cumplir sus derechos.

La construcción del Estado plural y la institucionalización de las obligaciones y los derechos que lo fundamentan, es un deber justiciable de los Estados que han ratificado los instrumentos que forman parte del marco normativo jurídico internacional relativo a los derechos de los pueblos indígenas y los grupos minoritarios. Por lo tanto, extender la ciudadanía universal hacia una ciudadanía más incluyente es obligación del Estado.

2.2.1 Ciudadanía diferenciada

Otro de los conceptos, relacionados con ciudadanía, es la llamada ciudadanía diferenciada, esta concepción está ligada a las estructuras propias de los indígenas, quienes gozan del autogobierno local o regional, y donde la comunidad indígena o grupo étnico se manifiesta con sus expresiones de participación política y social. Sin embargo, dichos pueblos siguen perteneciendo al país que los acoge.

Los ciudadanos disfrutan “un sentido de pertenencia con cualquiera de sus identidades y con el Estado nacional. Pueden hacerlo, sin perder su identidad étnica al coexistir en el mismo sujeto diversas identidades, que no son contradictorias. Es la experiencia activa y continua de participación lo que altera los componentes de la identidad” (Programa Nacional para el Desarrollo Humano, 2005, pág. 301)

El Ecuador, por su parte ha declarado en su Constitución ser un país plurinacional e intercultural, esperando que en estas condiciones, los ciudadanos los pueblos y nacionalidades, gocen de la protección de sus derechos universales e individuales, además de sus derechos colectivos. La ciudadanía es un conjunto de prácticas sociales, obligaciones y derechos legales que se refieren tanto a su identidad

como indígena como a su identidad como miembro o integrante del Estado nacional del cual forma parte.

2.2.2. Ciudadanía étnica

La ciudadanía étnica puede comprenderse como “una forma de ciudadanía restrictiva que reconoce a los grupos étnicos, les restituye bienes simbólicos y materiales, y les otorga canales de participación” (Bello, 2004, pág. 202). Similarmente, Zárate propone que la ciudadanía étnica represente “el proceso de revalorización de la calidad étnica en el espacio público o el reconocimiento del hecho y derecho de ser diferente” (Zarate, 2002, pág. 23). Por medio de dicho proceso, el indígena se asume como sujeto político y los reclamos jurídicos se convierten en una herramienta central de las luchas indígenas.

Algunos autores señalan que el tema salió del activismo y las luchas de las organizaciones de los pueblos indígenas en las década las cuales articularon “un discurso en que la etnicidad y la resistencia cultural se definían como componentes básicos en la lucha por los derechos sociales, cívicos y políticos.

De esta manera, significativamente, tanto la ciudadanía diferenciada como la ciudadanía étnica se enfocan en la judicialización de los reclamos de los ciudadanos indígenas frente al Estado, los cuales se caracterizan por su naturaleza individual y colectiva.

Por lo tanto, desde este punto de vista, es fundamental el reconocimiento jurídico que permita regular las relaciones entre grupos culturalmente distintos y que conviven en un mismo espacio social. En otras palabras, dichas normas se desarrollan para controlar la arbitrariedad y la imposición entre grupos distintos étnicos y culturales, y el mismo Estado, y para regular las relaciones interétnicas, con los mismos derechos como instrumentos de dicho proceso (Zarate, 2002, pág. 24).

2.2.3. Ciudadanía depurada

Aparece otra conceptualización de ciudadanía, la llamada depurada que también comparte el concepto que, dada su integración a una comunidad política específica, los individuos gozan de derechos y obligaciones que no comparten con miembros de otras comunidades (étnicas, culturales), mientras que comparten otros derechos y obligaciones comunes a todos los miembros que componen un Estado-nacional (Villoro, 1998, pág. 67).

Es decir que existen obligaciones y derechos específicos y universales a todos los distintos grupos o naciones que integran las comunidades. Un elemento central de la concepción de ciudadanía depurada, es la importancia de garantizar que ésta no se ligue o vincule a los intereses o identidad de un solo grupo, dada la historia de exclusión y violencia que ha acompañado la formación de los Estados-nacionales.

“La noción de ciudadanía tendría que depurarse en el sentido de no representar sólo los fines, valores y concepciones del grupo o nación dominante. La ‘ciudadanía depurada’ de todo carácter nacional estatuye una igualdad básica entre todos los grupos diferentes de un solo Estado y supone convenio entre ellos... La ciudadanía compete a la relación de toda persona con el Estado plural; es independiente de la relación diferenciada de pertenencia que tuviera esa persona con una comunidad cultural específica.” (Villoro, 1998, pág. 68).

Finalmente, veremos que la ciudadanía depurada se fundamenta en una comprensión y reconocimiento de los elementos comunes que establecen las condiciones para crear la igualdad entre todos los miembros de un Estado y la colaboración entre ellos.

En este estudio, señalaremos que dentro de éstas concepciones de ciudadanía, lo importante es asegurar desde el Estado la reivindicación de derechos colectivos e individuales de los distintos grupos que integran un Estado. Respetar sus propias características étnicas, culturales, sociales, dentro de la convivencia armónica de todos los ciudadanos que integran el Estado- nación, será el eje que fomente la reivindicación de sus derechos.



CAPÍTULO 3
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ECUADOR

3.1. Las formas de participación ciudadana en Ecuador

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, con el de la construcción de una nueva democracia.

Según los estudios hechos por la SENPLADES, sobre temas de participación ciudadana, a pocos años del retorno a la democracia, en los años 70, y con el surgimiento de una economía basada en la producción petrolera las preocupaciones de la sociedad ecuatoriana empezaron a surgir, dado que el voto y la ampliación del derecho al mismo no fueron congruentes con las políticas públicas que mejorare la calidad de vida de la población; más bien, éstas ampliaron la brecha de la desigualdad entre ricos y pobres, lo que desgastó progresivamente la gran expectativa ciudadana frente a los objetivos de la democracia.

En este contexto, no es de raro que uno de los temas principales de los reclamos de los movimientos sociales, haya sido una fuerte reclamación a la democracia opacada que se vivía en Ecuador y la necesidad de avanzar hacia una verdadera democracia, según algunos autores, para democratizar la democracia.

Las exigencias fueron intensa, a la representación política, que quienes les gobernaba, es decir a los partidos que dejaron de representar los intereses nacionales y terminaron por defender los intereses de pocos grupos de poder económico; a los límites del voto y la delegación de poder que ello conlleva, como que fuera un papel en blanco entregado, sin ningún tipo de control; y a la falta de mecanismos concretos de participación ciudadana durante todas las fases de la gestión pública. En síntesis, se manifestaron las limitaciones de la democracia representativa.

Los mecanismo en el que se expresaba la resistencia al descontento de la ciudadanía eran las huelgas, levantamientos, marchas, vigiliyas, e iniciativas de

revocatoria de mandato, presentación de propuestas a para generar espacios de encuentro entre el Estado y la sociedad, produjeron un sinnúmero de planteamientos, tendientes a fortalecer la democracia, al buscar encontrar espacios de acercamiento de la democracia representativa con la democracia participativa.

Este era el panorama antes del año 2008, podríamos decir que el objeto de este análisis, se centrará en dos etapas: antes de la nueva Constitución, y con el nuevo marco jurídico. La nueva Constitución, que busca conjugar e integrar los principios y procedimientos de la democracia representativa y de la participativa ciudadana.

El centro de la propuesta ecuatoriana constitucional, es establecer un conjunto de normativa orientadas a robustecer la democracia representativa, a través de la incorporación de varios cambios, entre ellos, la representación urbano rural en los concejos cantonales, paridad de género en los cuadros de candidatos, reparto proporcional en los escaños, incorporar mecanismos demócratas en los partidos políticos, incentivos financieros del Estado en las campañas electorales, así como una serie de elementos que busquen garantizar que la ciudadanía participe en todo el proceso de la gestión pública y en todos los niveles de Gobierno.

El proceso firme de los derechos y garantías deben estar en armonía con la democracia, con la consolidación del nuevo modelo de Estado y sociedad, para esto se necesita información real y actualizada sobre las tendencias de la participación de la ciudadanía en el país. Por lo tanto, en este capítulo analizaremos desde el estudio que hiciera la Secretaría de Planificación, las tendencias de participación ciudadana en el Ecuador, a raíz de la Encuesta Nacional.

Abordaremos varios temas, a partir del análisis de información electoral histórica, memorias y registros de los procesos en los espacios de participación ciudadana y los resultados de la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana realizada en 2008, de esta manera podremos contrastar esta información, con lo que se evidencia actualmente, a raíz de la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana del 2010.

3.1.1. Participación en el poder político

Comprender cómo se implementó la democracia participativa, tal cual lo plantea la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), requiere un análisis histórico de la representación política en el país desde el retorno a la democracia en el Ecuador en el año 1979, pues vivíamos en dictadura militar. A lo largo de este capítulo, estudiaremos cómo la representación política ha decaído o, más bien, cómo siempre ha sido cuestionada por la población.

En el presidencialismo, la segunda vuelta electoral y la adopción de un sistema de votación mayoritario de listas abiertas presentan una serie de restricciones y dificultades para la gobernabilidad (De la Torre, Populismo, democracia, protestas y crisis recurrente en Ecuador, 2006, pág. 12). Tanto el presidencialismo como la votación por listas abiertas tienden a agudizar el personalismo político, y producen, además, dos fuentes de legitimidad: una en el poder Legislativo y otra en el poder Ejecutivo, lo que ha ocasionado un permanente juego de poder de los partidos que no son afines al Gobierno, que generan constante oposición al Ejecutivo, y una resistencia de los presidentes a los congresistas de turno. Esta situación ha ocasionado un gran problema de gobernabilidad en el Ecuador.

Ya desde el siglo XVIII, los estudiosos de las ciencias políticas criticaban el accionar de la democracia representativa, en el sentido de que los gobernantes no asumían el compromiso de cumplir sus promesas de campaña, con las que ganan las elecciones, y olvidan así a sus electores, situación que anula el principio de la representación.

Producto de este incumplimiento de los gobernantes, el pueblo pierde la confianza en la democracia electoral, pues no existe un mecanismo de exigibilidad que haga seguimiento y motive a cumplir las promesas de campaña. El ausentismo y los votos blancos y/o nulos son la forma en que los sufragantes demuestran la pérdida de confianza y reflejan una crisis de representatividad y de participación política de quienes se candidatizan y triunfan en las elecciones.

Según el informe de SENPLADES, en el Ecuador, los resultados de los procesos electorales ponen en manifiesto una crisis en la representatividad de quienes resultan ganadores. La falta de renovación de la representación política pone en manifiesto su representatividad, pues hay diputados, assembleístas, alcaldes, entre otros, que llevan en los cargos más de 10 años. Esto ha ocasionado que se use el término “partidocracia” para referirse a una clase política que se ha enquistado en el poder y ha usado a los partidos como sus eslabones electorales; los partidos políticos ya son espacios de construcción ideológica y representación social, sino que los partidos son el eslabón para perennizarse en un cargo de representación política, en la que las mujeres tienen escasa presencia. (SENPLADES, 2010, pág. 21)

Para adentrarnos al estudio histórico sobre la participación ciudadana en la gestión pública en Ecuador, analizaremos en esta parte los problemas inherentes a la democracia representativa, como el ausentismo electoral, el ausentismo por sexo, haremos una comparación con América Latina, la crisis de representación de los partidos, la participación de los movimientos políticos independientes en elecciones, y la paridad en la participación de hombres y mujeres en los espacios de poder. Estos datos van a servir para determinar los niveles de participación histórica que han tenido el país, pues al parecer antes del 2008, es la única manera legal que han tenido los ciudadanos para participar en espacios públicos.

Ausentismo electoral

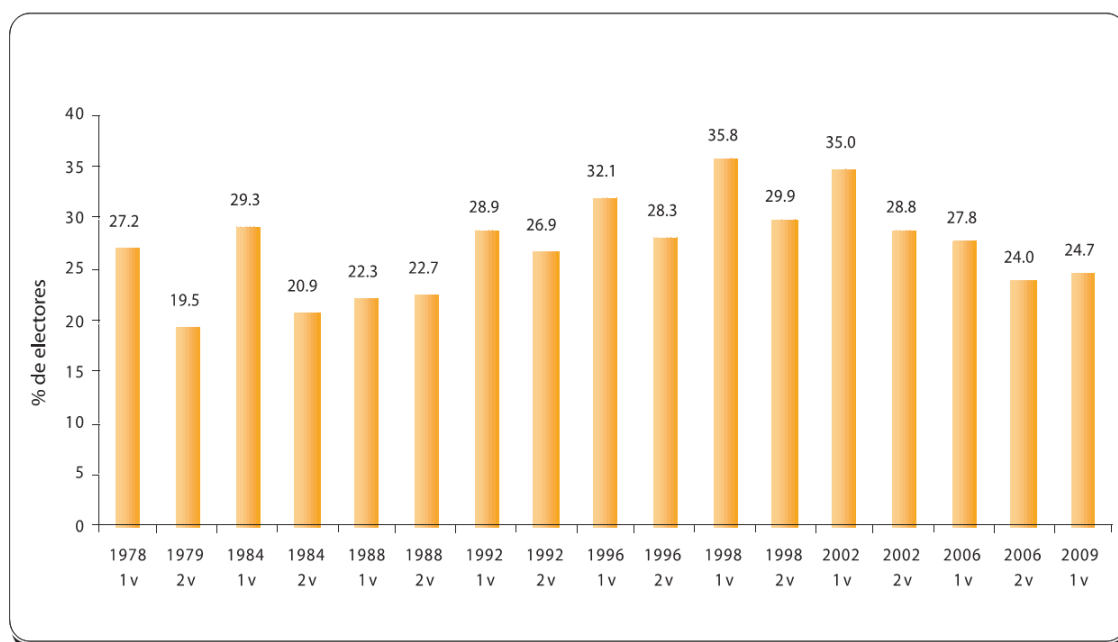
Cuando nos referimos al ausentismo, es necesario identificar las limitaciones que se tiene para poder emitir juicios que nos permitan explicar con certeza las causas, pues son varias y la información disponible es insuficiente, por esta razón haremos el análisis desde la fuente oficial, que es la Encuesta Nacional de Participación Ciudadana y los resultados que aparecen en el Consejo Nacional Electoral.

Una de las posibles causas del ausentismo es la falta de representación que tienen los candidatos, pues ellos no son vistos como personajes que reúnen las condiciones para ser los gobernantes que representen a un electorado. 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. (Thonson, 2004, pág. 12)

El voto es obligatorio a partir 1979, en el Ecuador, y a pesar de ello el porcentaje de ausentismo electoral es significativo, lo que podría determinar que, desde años atrás, la representación política atraviesa una crisis. El ausentismo en los procesos electorales para presidentes, entre los años 1978 y 2009, a partir de las cifras proporcionadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y elaborada por SENPLADES, así lo demuestran.⁷ (SENPLADES, 2010, pág. 21)

Gráfico No. 1: Ausentismo en elecciones presidenciales, 1978-2009



Fuente: CNE

Elaboración: SENPLADES. 2010

El porcentaje promedio de ausentismo, en esos años, es de 27,3%, y únicamente en la última década incrementó a 28,1%. Cabe destacar la tendencia decreciente, que

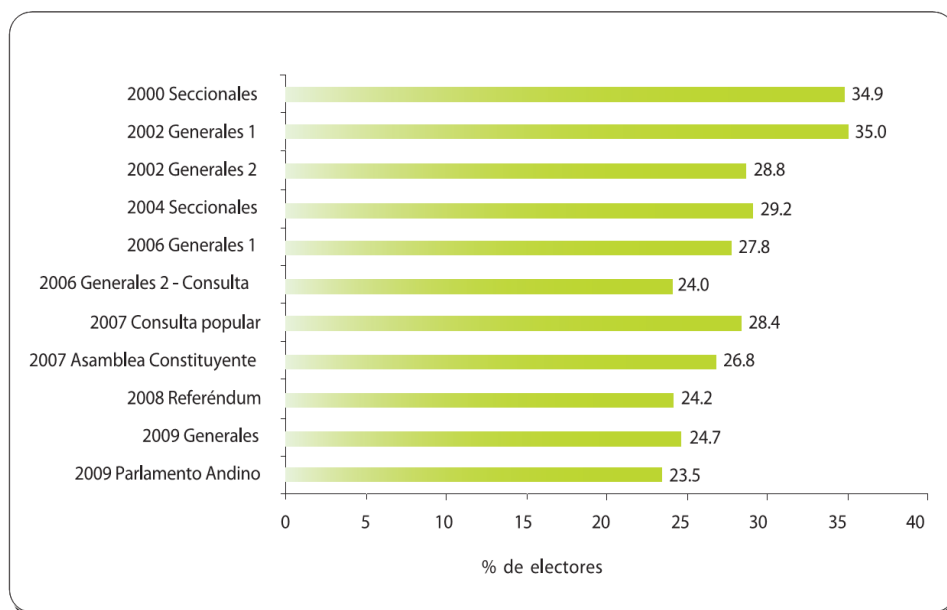
⁷ En el año 2009, Rafael Correa ganó la Presidencia en una vuelta, pues reunió el 51,99% de la votación.

empieza en 35,0% (2002), que coincide con la nueva esperanza que tiene el país, tras elegir a Lucio Gutierrez, tras derrocar a Jamil Mahuad, por el famoso “feriado bancario” y termina en 24,7% (2009), después de nuevas decepciones, que sufre ante las continuas crisis de gobernabilidad que sufre el presidente Correa, por un congreso en oposición.

En todo caso, se observa que en la contienda del 1988, el ausentismo es menor en la primera vuelta de esas elecciones que en la segunda, situación que puede tener dos causas: los electores dan mayor importancia a la segunda vuelta, pues es donde se define al triunfador; y, por otro, la ciudadanía requiere obtener el certificado de votación que es el requisito para todos los trámites públicos.

A continuación presentamos un gráfico que permite identificar qué proceso electoral, es el que registró mayor ausentismo. El Gráfico No. 2, muestra porcentajes del ausentismo para todos los procesos electorales celebrados entre el 2000-2009, período en el que se realizaron tres elecciones generales con su segunda vuelta (se efectuó una consulta popular, además de la segunda vuelta en el año 2006), dos elecciones de gobiernos locales, una consulta popular, una elección de asambleístas que tenía como función, escribir la nueva Constitución de la República del Ecuador, y un referéndum. (SENPLADES, 2010, pág. 22).

Gráfico No. 2: Ausentismo en Ecuador durante la última década



Fuente: CNE

Elaboración: SENPLADES. 2010

De igual manera, los porcentajes más bajos de ausentismo corresponden a las segundas vueltas y la tendencia decreciente se mantiene. Estos datos están relacionados a los derrocamientos presidenciales: El mayor ausentismo se registran en las elecciones de gobiernos locales del año 2000 (34,9%) y la primera vuelta de las elecciones presidenciales en 2002 (35%), esto evidencia la crisis de gobernabilidad, producto de la crisis económica y política luego del derrocamiento del ex Presidente Jamil Mahuad, a raíz de la cual, también coincide con el fenómeno migratorio del Ecuador hacia varios países, especialmente España e Italia. El ausentismo más bajo corresponde a las últimas elecciones del Parlamento Andino, equivalente a 23,5%, del cual deducimos que por requerir el certificado de votación, y al no haber próximas elecciones, la ciudadanía acudió a sufragar, sin embargo en esta elección se registra el mayor número de votos nulos y blancos; del análisis deducimos que fue un proceso poco conocido y cuya representatividad no es para Ecuador, sino ante el Parlamento de la Región Andina. (SENPLADES, 2010, pág. 24).

Otra posible causa del ausentismo, es que en estos años de análisis, la migración de los ecuatorianos aumentó. En 1998, el dato migratorio fue de 41 mil ecuatorianos aproximadamente; en el 2000, la migración alcanzó una cifra más alta, 176 mil ecuatorianos aproximadamente; un valor muy parecido a éste se registra en el 2002. Mucha de la gente que emigró, se encontraba dentro de la PEA. A pesar de ello, la migración no es la causa principal de las variaciones de los porcentajes de ausentismo, si así fuera, la tendencia del ausentismo sería creciente desde el año 2000 y no obstante, el mayor ausentismo corresponde al año 1998. Podemos decir, que hasta aquí, la principal causa sigue siendo la falta de credibilidad y fe del electorado en las personas que representan el sector político ecuatoriano. Este dato nos permite analizar que la participación ciudadana bajo la modalidad representativa, que se ejerce a través del voto, ha estado en una profunda crisis en estos años.

Esta crisis de confianza, a la que nos referimos de los electores en la democracia representativa, también puede ser analizada con los datos de los de votos efectivos presidenciales, en relación con el total del padrón electoral que registra el Consejo Nacional Electoral entre los años 1979 y 2009.

El ex Presidente Jaime Roldós, es quien registra el mayor apoyo con un 49,1%, después sigue el actual Presidente Rafael Correa, que en la segunda vuelta del año 2006 registrar un 38,4%. Con respecto al nivel de aceptación, diremos que Rafael Correa fue electo en la primera vuelta con 34,1%, lo que constituye un verdadero éxito, tras el regreso de vida democrática en Ecuador, para esto la SENPLADES, manifiesta que es un hecho inédito. (SENPLADES, 2010, pág. 24).

Ausentismo por sexo

Un elemento importante para analizar en esta investigación son los niveles de participación por sexo, que nos indicará referencias de los niveles de participación de hombres y mujeres, en un país que es considerado con un grado de cultura llamada “machista”. El porcentaje de ausentismo de los hombres supera ligeramente a la de las mujeres. Según datos del CNE⁸ y descritos por SENPLADES, entre 2002 y 2009, el promedio del ausentismo de los hombres en las elecciones es de 28,5%, mientras que el de las mujeres es de 26,3%, estos porcentajes, nos indican que a pesar de estar un país con referencias de una cultura de predominio de relaciones de poder del hombre sobre la mujer, son ellas quienes tienen un nivel mayor de participación. Caso contrario ocurrió en las elecciones de parlamentarios andinos y miembros de las juntas parroquiales que se llevó a cabo en 2009. Cuyos dato arrojan que la abstención de los hombres, en relación con la de las mujeres, fue levemente inferior (23,3% de hombres y 23,6% de mujeres, respectivamente). (SENPLADES, 2010, pág. 25)

El ausentismo en comparación con América Latina

En muchos países de Latinoamérica, es norma común el derecho electoral. En el continente a pesar de la crisis por la deuda externa, algunos estudiosos consideran que los años 90, fue una década donde se revitalizó la democracia. La primera década del siglo XX, en países como Bolivia y Perú, se observa un promedio de ausentismo de 16,4% y 16,5%, respectivamente, mientras que en el Ecuador el ausentismo promedio es de 27,9%. Al observar el Gráfico No. 3, al comparar Ecuador con otros países de

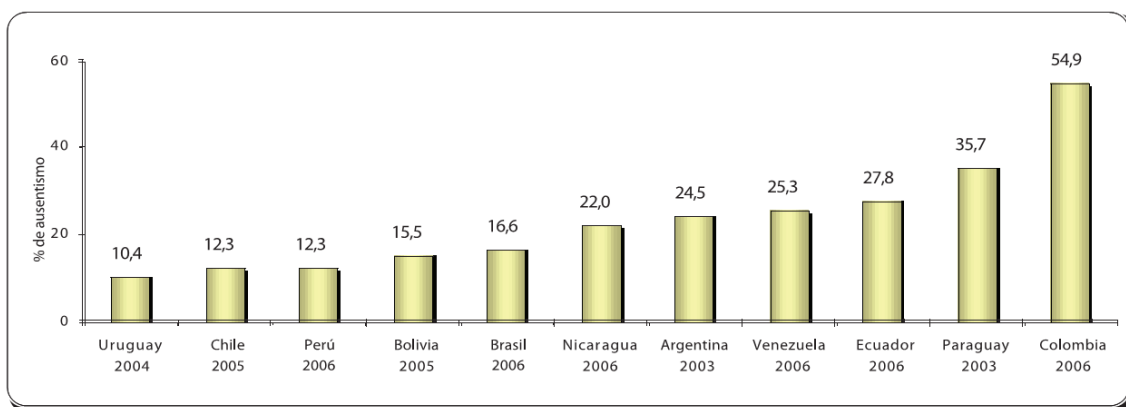
⁸ CNE: Consejo Nacional Electoral del Ecuador

América Latina, podemos concluir que el Ecuador es uno de los países con más alto tiene el índice de ausentismo electoral.

Seguimos afirmando, que una de las principales causas del ausentismo electoral, es la falta de representación ciudadana por parte de los partidos políticos legalmente conformados. Si consideramos que en Colombia, el voto no es obligatorio, y donde la participación electoral no alcanzó ni el 45% del padrón electoral, podríamos hasta preguntarnos qué tan legítimo es el triunfo de los que ganaron, si comparamos con Nicaragua, donde, en las elecciones presidenciales del año 2006, registró una participación del 78%.

Otro hecho importante que podríamos resaltar, es el ocurrido en Bolivia, pues ante un promedio de ausentismo de la última década del 16,4%, los datos consulatdos del año 2009m registran una participación histórica del 94,5%, con el triunfo de Evo Morales, quien consiguió la mayor votación y una absoluta legitimidad en la representación política de su país. De este dato podemos analizar que en la medida que un candidato represente a las masas, la ciudadanía incrementa su nivel de participación y se legitima un proceso en mayor medida. (SENPLADES, 2010, pág. 26).

Gráfico No. 3: Ausentismo en las votaciones presidenciales en América Latina



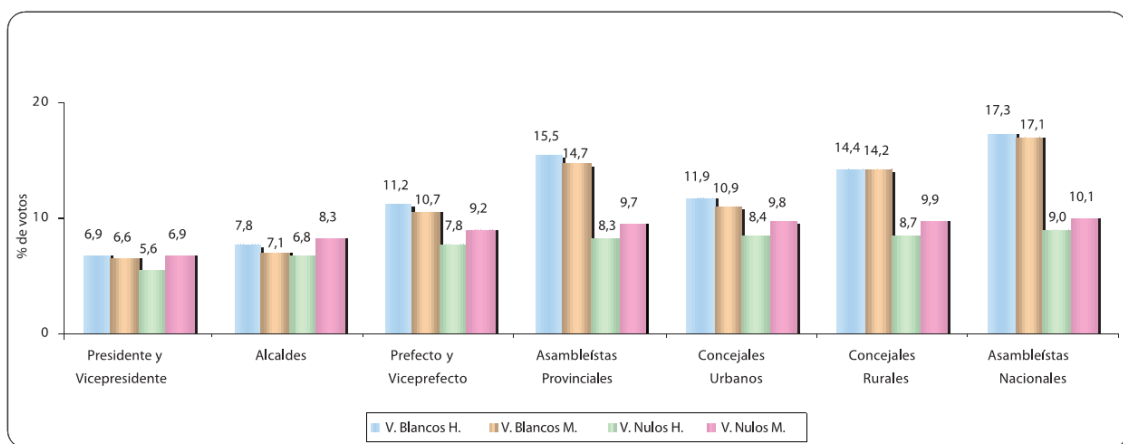
Fuente: Political Database of the América (2006), Oficina de Estadística

Elaboración: SENPLADES 2010

Veamos ahora, datos sobre los votos nulos y blancos por género. En los comicios electorales del año 2009, las mujeres anulaban su voto en mayor grado que los varones y votaron blanco en una proporción ligeramente menor. De igual manera, en

esas elecciones, las mujeres dieron un rechazo a la poca representatividad, a través del voto nulo. Podemos observar también en este gráfico que en las elecciones del año 2009, hubo mayor porcentaje de votos nulos para las dignidades de asambleístas.

Gráfico No. 4: Votos nulos y blancos por género



Fuente: CNE, Elecciones 2009

Elaboración: SENPLADES, 2010

Al referirnos de crisis del sistema de representación, nos referimos a la separación que existe entre los reales intereses de los ciudadanos que hacen uso del voto y las decisiones de los gobernantes electos. Para esto, nos referiremos a lo que señala Przeworski.

Las elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas preferidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tienen suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos, y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobiernos a actuar en beneficio del interés del público. (Przeworski, 1998, pág. 22)

Si pretendemos conceptualizar que es el abstencionismo, el Diccionario Electoral de Alcubilla, lo describe como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...], es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto”. (Alcubilla, 2000, pág. 19)

Por lo tanto al haber una gran crisis de representatividad en el país, señalaríamos que es lo que ha ocasionado un alto porcentaje de ausentismo y ha la desmotivación y

desinterés en la política, como lo señala la ENPC-2008. Una de estas causas, es como ya lo indicamos: la repetida presencia y captación de los escaños en los cargos de representación política, por parte de los mismos ciudadanos que han hecho ya de vida política como profesión, y persiguen la reelección de manera permanente, algunos casos particulares se llegó a detectar alcaldes y asambleístas con más de 20 años en el poder.

Ante este hecho, señalamos que la reelección en los cargos de elección popular no necesariamente es negativa, pues se requiere de cierta continuidad, en los procesos de planificación pública, que muchas veces requiere de largo plazo, sin embargo, también es nocivo la permanencia en el poder de los mismos gobernantes por muchos años, tal como se ha señalado, ocasionando desgaste político e inercia en la ciudadanía, al ver que no cambia las condiciones de los habitantes, sino más bien sólo ha servido para enriquecer a quienes son los gobernantes de turno.

Los partidos y los movimientos políticos independientes

No se puede ocultar que existe una crisis de partidos políticos, es decir existe una 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. Esta situación desacredita, a los partidos políticos, percibidos como estructuras que albergar a unos cuantos candidatos, para llevarlos al poder, y no como espacios para cumplir las promesas realizadas durante la campaña.

Como resultado de esta relación disfuncional, movimientos sociales y ciudadanos han hecho presión para participar en las elecciones de manera independiente, alejados de los partidos tradicionales, y generar así sus propias estructuras, a partir de los llamados movimientos políticos.

Surge así en Ecuador, uno de los movimientos que mayor importancia ha tenido en los últimos años: Pachakutik⁹, centro del movimiento indígena e instancia en la que se cobija la voz de este importante sector poblacional del país, grupo humano que desde

⁹ Pachakutik: Movimiento de Unidad Plurinacional, es un movimiento político ecuatoriano de tendencia indigenista y socialdemócrata.

el surgimiento del Estado, no fue considerada como parte constitutiva de la ciudadanía. Los datos que reporta la SENPLADES, señala que en el Congreso Nacional, durante los periodos 1988-92 y 1992-96, se eligieron dos legisladores indígenas, que llegaron por partidos de la Izquierda Democrática y el Movimiento Popular Democrático, sin embargo estos diputados, una vez que llegaron al poder, no respondían a los intereses, ni al horizonte político del pueblo al que representaban, por lo que su paso por el Congreso Nacional, no marcó relevancia en la conquista de leyes a favor de este importante sector del Estado ecuatoriano. (SENPLADES, 2010, pág. 36).

Es desde el año 1994, que el Congreso Nacional hizo efectivo el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para que puedan participar en las elecciones de votación popular. Esto trajo como consecuencia, que los partidos políticos “tradicionales” perdieran el monopolio de la representación electoral.

Así es que nace el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP) en el año 1995, y en 1996, participó en las elecciones; ya ellos lograron ocho legisladores de un total de 82 escaños, de los cuales 4 eran indígenas y 4 mestizos. Esta agrupación política, alcanzó, también 6 alcaldías y varias concejalías en los gobiernos locales. Sin embargo, su candidato a la presidencia de la República, obtuvo un tercer lugar, con 17,34% de la votación.

Así fueron incrementando el número de escaños logrados en varios gobiernos locales, desde 2003, todos ellos principalmente en la serranía ecuatoriana, dejando al descubierto la tendencia del voto de la población indígena a las propuestas de la izquierda. Así mismo, evidenció que los indígenas analfabetos votan más que los analfabetos no indígenas.

Es claro, que a raíz de la participación electoral de este movimiento indígena se logró que otros sectores sociales se organizaran para participar en los procesos electorales. De esta manera, se configuró lo que Sánchez cita (Brett, 2007, pág. 37) y se lo 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. En 2004, surgieron varios movimientos políticos independientes (MPI¹⁰) con afanes de participación electoral que, en alianza con el MUPP-NP, alcanzaron 37 alcaldías. (SENPLADES, 2010, pág. 38).

Al parecer el pueblo ecuatoriano, encontró otro mecanismo de participación política, rompiendo las barreras de los tradicionales partidos, pues en las elecciones de concejales, alcanzaron 84 electos, correspondiente al 66% en alianza, lo que permite constatar el peso de los movimientos independientes, en el país desde la reforma que hizo el anterior Congreso Nacional:

La participación creciente de los MPI desde los años 2000 demuestra que la sociedad civil se organiza a nivel local para controlar por sí misma la gestión del cantón con el fin de alejarse de los partidos. (Lacuisse, 2007, pág. 38)

Indicamos que, estos movimientos surgieron como consecuencia de la incapacidad de los partidos tradicionales para dialogar con el resto de la sociedad y su forma de trabajo, que lo que hacía es potenciar algunos caudillo, que sólo esperaban llegar al poder, sirviéndose de las estructuras partidistas. En todo caso, la emergencia de estos movimientos, trajo consigo también una “sobreoferta” de candidaturas, que ocasionó que surjan exagerados números de candidaturas. Este fue también un fenómeno que pudo haber afectado en el crecimiento de los votos nulos y blancos.

Cuando hubo el referéndum, para aprobar la actual Carta Constitucional del Ecuador, ya aparecieron alrededor de 130 organizaciones, entre partidos y movimientos políticos. Tanto así, que los datos del 2009, el Consejo Nacional Electoral indicaba que existían alrededor de 13 partidos políticos, 37 movimientos políticos nacionales, 4

¹⁰ Movimientos Popíticos Independientes

movimientos políticos internacionales y 182 movimientos políticos provinciales. (SENPLADES, 2010, pág. 38)

En esos años, ebullición la necesidad de participación política, como una forma de expresión y protesta de la ciudadanía ante la muy desgastada representación en los cargos públicos. Ante el surgimiento de una gran cantidad de partidos y movimientos, que lo que hizo el CNE, es regular esta situación, normando a través de una ley, en la que cada movimiento o partidos políticos debe de tener un número determinado de afiliados, y haber ubicado escaneos en las elecciones pasadas, si existen en el tiempo, entre otras.

3.2. Participación no convencional

Varios autores, señalan que existen otras formas no convencionales de participación, distintas a los de procesos electorales, que buscan incidir en la interlocución Estado - ciudadanía; y que algunos estudiosos los catalogan como “activismo de protesta” (Norris, 2002), “participación política no institucional” (Valencia, 1990) o “participación no convencional” (Kaase y March, 1979), citados por (Sánchez, 2010, pág. 49)

Los estudios a los que hacen referencia estos autores, incluyen formas de protesta social como son las manifestaciones, huelgas, levantamientos, protestas, etc., así como otras expresiones de activismo social usando medios tecnológicos y las redes sociales.

Analizaremos brevemente estas formas de participación, entre las que se incluye hasta el derrocamiento presidencial, como formas de participación ciudadana ecuatoriana.

Los mecanismos de la participación no convencional arrojados por la ENPC-2008 son más elevados en relación con los otros tipos de participación. Los últimos años, antes del 2008, en el Ecuador han existido un sinuero de manifestaciones, como huelgas, paros, protestas, etc, que han evidenciado un descontento nacional, hacia los

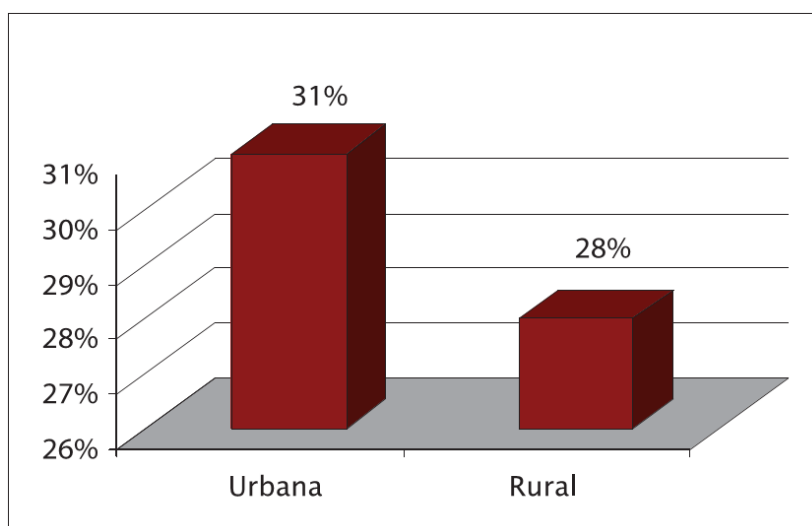
gubernates de turno, por la aplicación de políticas públicas que no benefician a la mayoría de los ecuatorianos.

Las personas entrevistadas en la ENPC2008 señalaron que su participación en estos eventos se ha dado de diversa forma. Así a manera de ejemplo: en el sector urbano el número de personas que declara haber participado en alguna vez estas formas de manifestación, es ligeramente más elevado que el número de personas que señalan haber participado en espacios asociativos. Esta afirmación, nos indica que estas protestas, no siempre obedecieron a la convocatoria de dirigentes o líderes.

Por lo que podemos concluir que en las protestas localizadas en las principales ciudades del Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca, relacionadas con la expulsión de los ex Presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, muchos votantes, señalaron que participaron por su propia desición, y no por convocatoria de algún líder político.

De allí que la SENPLADES, describe este tipo de participación no convencional por áreas: donde la participación urbana es superior (31%), frente a la del área rural (28%). (SENPLADES, 2010, pág. 50)

Gráfico No. 5: Tipo de participación según área

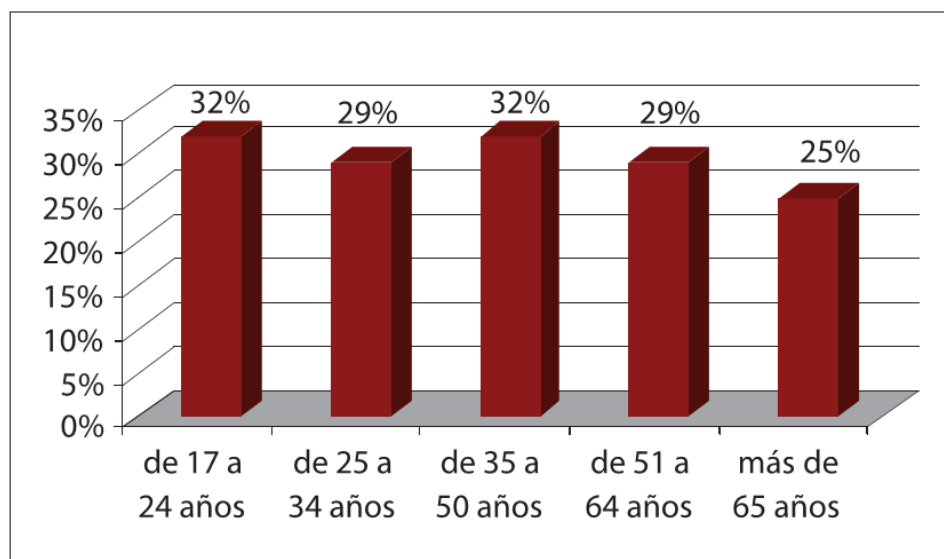


Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES, 2010

Por rangos de edad, no parecen muchas variaciones en estas formas de participación. Los datos arrojan que para el caso de los jóvenes entre 17 y 24 años, y los adultos entre 38 y 50 años, son quienes usan más a este tipo de participación. A más edad, esta participación disminuye, para llegar a 25%, un porcentaje que no deja de ser significativo.

Gráfico No. 6: Participación no convencional por rangos de edad



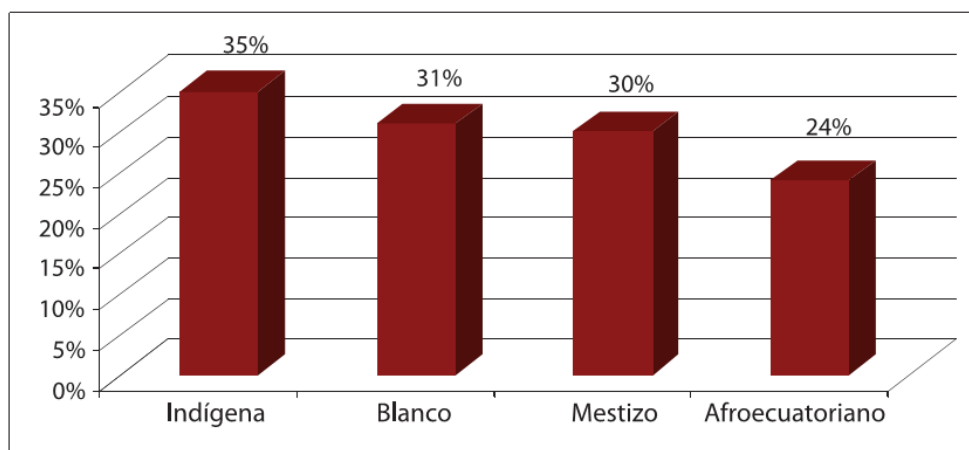
Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES, 2010

En este tipo de participación, el mayor porcentaje de personas que han participado en estas formas de participación, corresponde a quienes se adscriben como indígenas, según datos de la ENPC-2008; esto se debe a la participación de ellos sobre todo en los derrocamientos presidenciales; le siguen en porcentaje los que se autodenominan como blancos y como mestizos. El porcentaje de personas que se autodenominan como afroecuatorianos es inferior respecto de los demás grupos poblacionales. Podemos deducir que un mayor porcentaje de participación ciudadana, de estas formas –no convencionales- se da en los indígenas.

Es claro que la participación del grupo indígena del Ecuador, ha sido clave para el derrocamiento de los presidentes, de allí que los nuevos gobernantes, siempre buscan alianzas políticas con ellos.

Gráfico No. 7: Participación no convencional de autoadscripción



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Manifestaciones, huelgas, protestas y levantamientos

Es claro que las manifestaciones y protestas sociales en Latinoamérica adquieren particular importancia a partir de los años noventa. Hubo en estos años un significativo incremento de diferentes movimientos sociales nacionalistas que reclaman ante la insatisfacción por las políticas sociales que se aplican. Esta situación se da como consecuencia de la gran deuda social del Estado hacia el pueblo, por la consolidación de políticas y recetas dictadas desde el “norte”, para sostener el modelo neoliberal, en el cual “democracia y desarrollo económico no marcharon a la par”, lo que generó la “insatisfacción de los latinoamericanos con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones” (Green, 2003, pág. 1)

Como ejemplo podemos mencionar: la Guerra del Agua y el movimiento cocalero en Bolivia; la emergencia del movimiento de trabajadores desocupados, movilizaciones y protestas que desencadenaron la renuncia del Gobierno argentino a finales del 2001; y las iniciativas de ocupaciones de tierras masivas del Movimiento Sin Tierra (MST) en Brasil, entre otros. El Informe del Latinobarómetro de 2009 indica que, en América Latina, las protestas “están consolidadas como mecanismos legítimos en democracia”. (Latinobarómetro, 2009, pág. 63)

Por lo tanto, según los datos del mismo Latinobarómetro, para el 92% de los habitantes de la región, las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son normales en democracia, cifra mucho mayor a la del 2008, equivalente a 63%. El Ecuador se encuentra por encima de ese promedio, con un 95% de encuestados que ve con normalidad estas prácticas en democracia.

El titular de la Secretaría de Planificación de ese entonces, señala que el crecimiento de las inequidades, producido por la aplicación de las políticas de ajuste estructural, y la resistencia a la imposición del modelo neoliberal, produjeron que surjan muchas “organizaciones, movimientos, sindicatos e incluso partidos políticos en el campo de la izquierda ecuatoriana” (Ramírez, 2008, pág. 12), con el movimiento indígena como eje central de las reivindicaciones y movilizaciones sociales. A estos procesos, se han ido integrando muchos ciudadanos que han compartido el fracaso de la aplicación del modelo neoliberal.

En el Ecuador, en los años 90 se produjeron intensas manifestaciones en torno a demandas sociales, entre los principales requerimientos de la ciudadanía tenían que ver con la cobertura de la seguridad social, especialmente para los campesinos e indígenas, procesos en contra de las privatizaciones y al incremento de los costos de la vida. Las manifestaciones fueron muy duras entre 1997 y 2005, protestas ciudadanas provocaron el derrocamiento de tres presidentes de la República, y con esto se vivió una década totalmente dura para estabilidad del país.

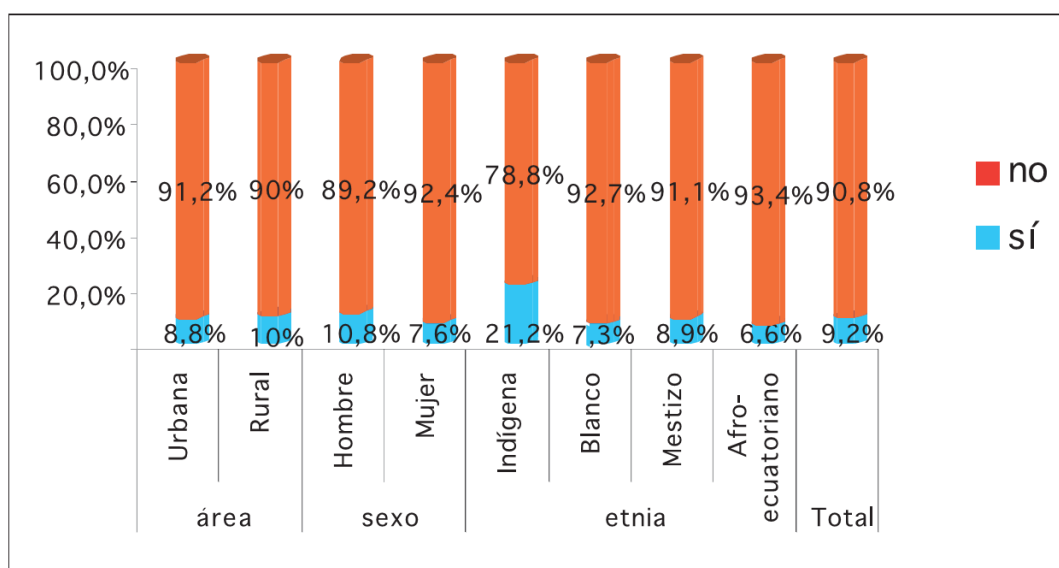
Las causas por las que los ciudadanos generaron en el Ecuador muchas protestas, como una forma normalizada de reacción del pueblo contra los gobernantes de turno, se debió al impacto desfavorable de las políticas de ajuste estructural sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de una gran parte de la población y la crisis del sistema de gobernabilidad que se vivía.

Las protestas confluían en torno a varios requerimientos de la ciudadanía. El movimiento indígena exigía el acceso al agua, a la tierra, a la salud, a la educación, etc.; los grupos empobrecidos de la clase media reclamaban por la falta de empleo y los altos costos de la vida; y los pequeños empresarios protestaban por la pérdida de sus condiciones de seguridad jurídica, y alto costo de los insumos por las exportaciones.

Según la encuesta (Latinobarómetro, 2009, pág. 63), en Ecuador como en el resto de América Latina, se observa un proceso de “naturalización de la protesta”, con un 22% que considera que participar en movimientos de protesta, inciden más directamente que votar. El porcentaje es mayor al promedio latinoamericano, que es del 15%, lo que indica que en el Ecuador existe un firme convencimiento, que la protesta es el último recurso que usa para ser escuchado por sus gobernantes de turno.

Según la ENPC-2008, la participación de los encuestados en alguna protesta paro, u otra forma de participación no convencional en los años 2003 al 2008, establece que estos mecanismos de protestas participan más ciudadanos de las zonas rurales que de las urbanas, que los hombres participan más en este tipo de acontecimientos que las mujeres, y que las personas indígenas, protestan más, que los otros grupos poblacionales.

Gráfico No. 8: Participación en los últimos cinco años en alguna protesta, levantamiento, marcha o manifestación

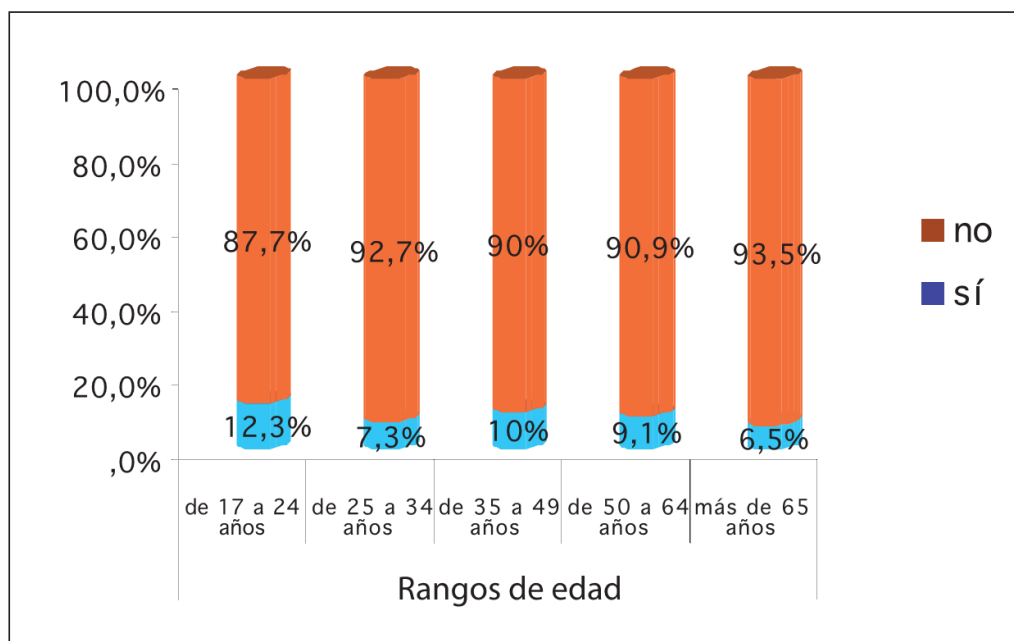


Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: José Antonio Sánchez, 2008

El gráfico N. 9, señala la participación ciudadana por rangos de edad; los jóvenes entre 17 y 24 años son los que más declaran movilizarse, seguidos por las personas entre 35 y 49 años. Quienes superan los 65 años de edad usan menos este tipo de participación, por los peligros que ocasiona, pues en cada manifestación hay heridos e inclusive muertos.

Gráfico No. 9: Participación en los últimos años en algunas protesta, levantamiento, marcha o manifestación por rangos de edad



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: José Antonio Sánchez, 2008

En conclusión, señalamos que este tipo de participación representa una sustitución de la participación tradicional, por formas más exigentes y directas, que constituirían una amenaza a la estabilidad del Gobierno representativo. Así mismo, Rosario Green (Green, 2003, pág. 5) habla de esta participación no convencional como una muestra de ingobernabilidad democrática. Aunque otros autores no coinciden con esta visión, identifican a esta participación no convencional, como un complemento a los canales tradicionales de participación.

Otro autor, (Norris, 2002, pág. 14) señala que las formas de protesta callejera se han convertido en un mecanismo de demanda tan habitual y aceptada en las sociedades democráticas que quizá no debemos seguir hablando de participación “no convencional”, el análisis de ella, llega más allá, en la medida que ya es un mecanismo muy usado en algunos países, pues anteriormente eran consideradas protesta social para hacer oposición a determinados gobernantes, más no eran considerados como mecanismos de exigibilidad para ser escuchados ante la evidente violación a derechos ciudadanos.

Es necesario identificar entonces, estas formas de expresión de la ciudadanía, y diferenciar aquellas que requieren mayor cobertura social de los gobiernos, debido a los altos índices de exclusión del que han sido objeto determinados sectores de la población. Como señala Ramírez, y citado por Sánchez:

“En el mundo contemporáneo, efectivamente, la protesta forma parte de los convencionales repertorios de acción colectiva de diversos sujetos sociales: huelgas, manifestaciones, paralizaciones, firma de peticiones, ocupación de inmuebles, cortes de ruta, marchas, etc., son operaciones más o menos habituales de diversos movimientos sociales y de un número, cada vez mayor, de ciudadanos no organizados” (Sánchez, 2010, pág. 55)

Estas expresiones de manifestaciones evidencia la necesidad de un cambio en los modos de toma de decisiones, que tradicionalmente se han instaurado en el país y demanda de los gobiernos de turno que se establezcan mecanismos de dialogo que permitan a la población hacer uso de su derecho de participación.

Como vemos, ya en el 2010, año en que realizó la encuesta nacional de participación ciudadana en el Ecuador, ya se demandaba la urgente necesidad de instaurar mecanismos alternativos para que el Estado viera la necesidad de implementar procesos para que la ciudadanía sea escuchada, que permitan la devolución del poder al pueblo, en un proceso de corresponsabilidad en los asuntos públicos. Sánchez, cita a Rubio Nuñez (2006), e indica que “si una sociedad democráticamente configurada no facilita y fomenta la activa intervención de los ciudadanos en proyectos con relevancia pública, la frustración que provoca es inmediata y continua”. (Sánchez, 2010, pág. 60)

La frustración que se ocasiona en la ciudadanía, puede ser la causa de una apatía de la población frente a la participación, pero si es manejada adecuadamente, puede fomentar el desarrollo de canales de reivindicación y demandas sociales alternativas a través de adecuada relación gobierno-ciudadanos, y de esta manera evitar que exista violencia en las protestas.

En la misma línea, Ramírez (2008:2), y citado por Sánchez, afirma que el actual momento requiere:

“la voluntad política de profundizar la democracia ecuatoriana por medio del estímulo y la promoción de la participación social, exige la generación de un conjunto específico de políticas públicas ancladas en un objetivo y preciso conocimiento”de la evolución del activismo político de los ciudadanos”. (Sánchez, 2010, pág. 61)

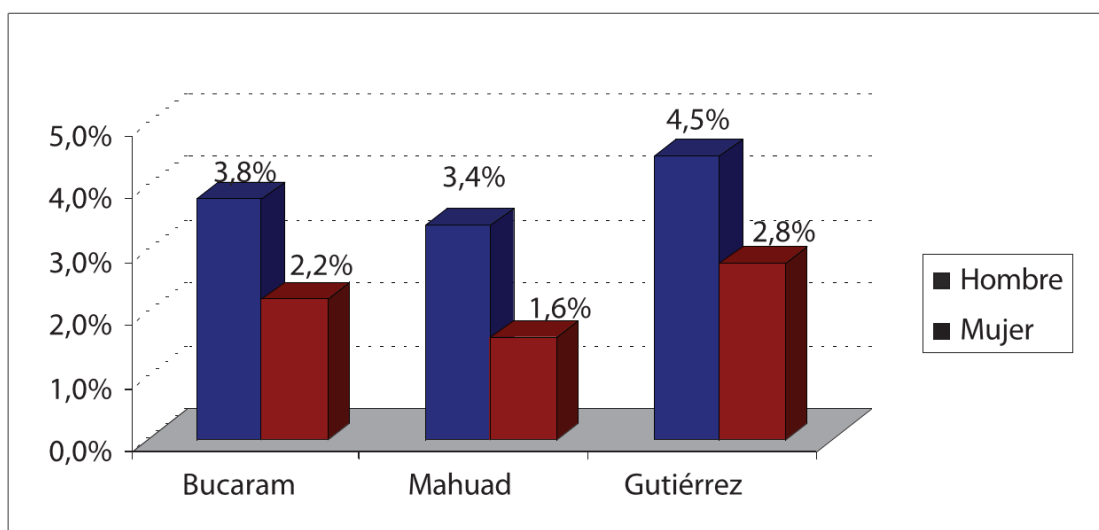
Consideramos que una adecuada voluntad política para incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones va a fortalecer la gobernabilidad, y será beneficioso para el Estado, pues se legitiman los procesos que el Gobierno desea implementar.

Los derrocamientos presidenciales

Los derrocamientos presidenciales han sido hechos que han marcado la vida política y democrática del Ecuador, en su historia se han realizado tres procesos de protesta ciudadana, que ha costado el puesto a los gobernantes del poder Ejecutivo. La ENPC-2008 indica que 2,9% de los encuestados participó en las manifestaciones para derrocar al ex Presidente Bucaram, en el año 1997; 2,5%, en las manifestaciones contra Mahuad, en el año 2000; y 3,6%, en las manifestaciones contra Lucio Gutiérrez, en el año 2005.

Las manifestaciones para derrocar a los ex Presidentes, sucedieron en varias ciudades del país, tanto en el área rural como urbana. Sin embargo las protestas de abril de 2005 se concentraron principalmente en Quito. Aunque en esa ocasión hubo movilizaciones en otros poblados del país, estas no fueron tan significativas. Los resultados de la ENPC-2008 podrían ser la consecuencia del paso del tiempo sobre la memoria, puesto que el derrocamiento de Lucio Gutiérrez ocurrió apenas tres años antes de la aplicación de esta encuesta, mientras que el derrocamiento de Bucaram aconteció once años antes. Es necesaria, en todo caso, una investigación más profunda para comprender este fenómeno. En cuanto a las diferencias entre estas protestas, en cualquiera de los casos la participación de los hombres fue superior a la de las mujeres. (SENPLADES, 2010, pág. 64)

Gráfico No. 10: Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por sexo

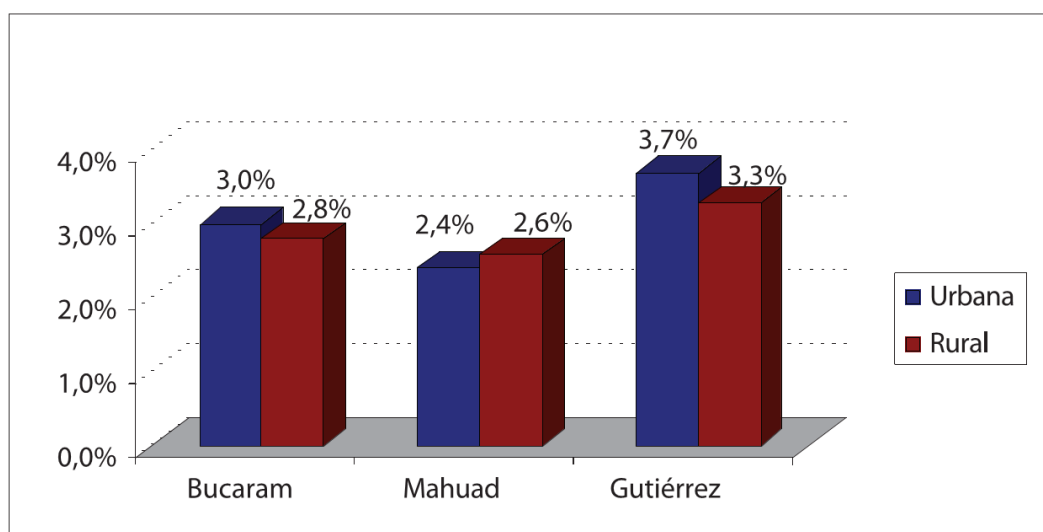


Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES

Hubo mayor participación en las marchas contra Gutiérrez que contra Mahuad y Bucaram, esto pudo ocurrir porque para ese año, estaba tomando fuerza la organización política a través de los nuevos movimientos y partidos políticos, y el nivel de conciencia política en los ciudadanos fue creciendo.

Gráfico No. 11: Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por área



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

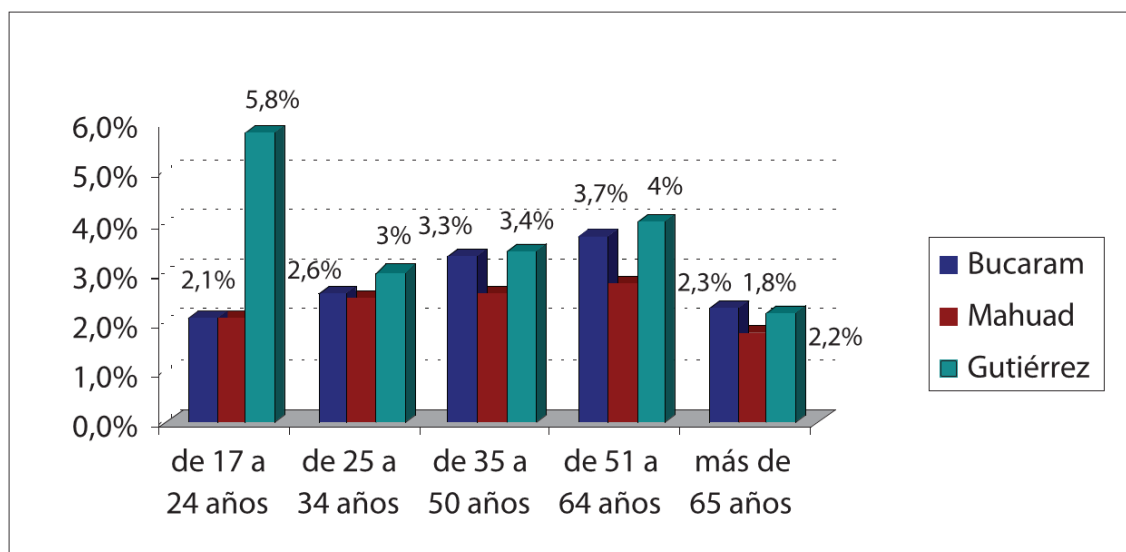
Elaboración: SENPLADES 2010

En relación con las diferencias generacionales, es notable la participación de los jóvenes entre 17 y 24 años en las protestas contra Lucio Gutiérrez. Este fenómeno, como señala De la Torre, posiblemente responde a que “a diferencia de las protestas en contra de Bucaram y Mahuad, las acciones colectivas en contra de Lucio Gutiérrez se dieron sin organizaciones de los movimientos sociales y de los partidos políticos. (De la Torre, Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador, 2006, pág. 67). Recordamos que para la caída de Gutiérrez, se formó una gran rebelión ciudadana, al que llamaron los “forajidos”. Es evidente el nivel de crecimiento en la conciencia de la ciudadanía.

La tecnología y los medios de comunicación, influye para tener una amplia convocatoria: radio y los celulares, se organizaron nuevas formas de invitación. Se resalta que estas nuevas formas de organización, estuvieron marcadas por la fuerte presencia de jóvenes con un poder de convocatoria mayor a sus pares.

La legitimidad de un proceso de derrocamiento realizado por la ciudadanía, se legitima, en la medida que ésta es un clamor de una gran mayoría del pueblo ecuatoriano.

Gráfico No. 12: Participación en marcas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por rangos de edad

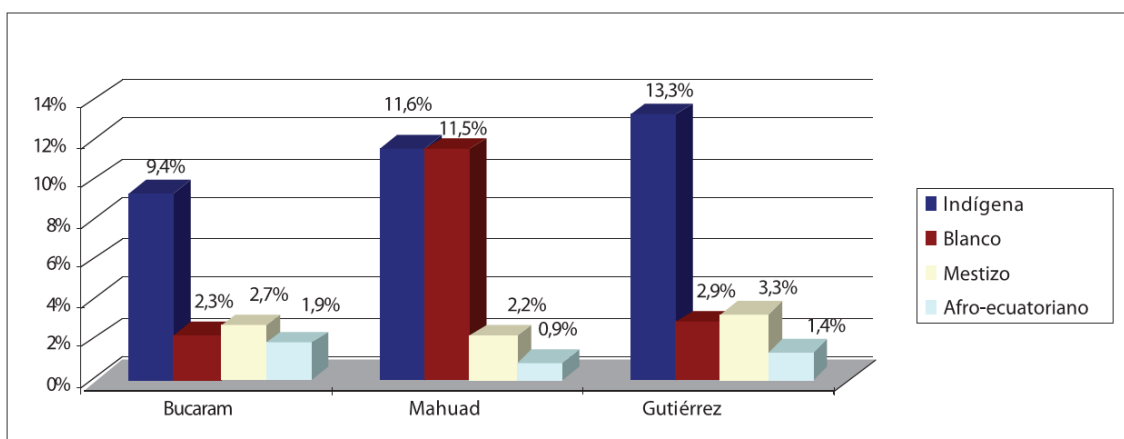


Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES, 2010

En cuanto a la participación por autodefinición étnica, los sectores indígenas declaran haber participado en los tres derrocamientos y no solamente en el de Mahuad. Quienes afirman haber participado en el derrocamiento de Mahuad, se autodefinen en la encuesta como indígenas y blancos.

Gráfico No. 13: Participación en marchas contra Bucaram, Mahuad y Gutiérrez por autodefinición



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Para los procesos de derrocamiento, han jugado un papel interesante tanto los medios de comunicación como gran cantidad de ciudadanos comunes, que sin importar caer en las calles, apostaron por el cambio de gobernantes. De allí que se refuerza lo que recoge la actual Constitución “el poder está en el pueblo”. Estas protestas son el producto de grandes movilizaciones sociales, al punto de dejar de lado el papel de los políticos, de la instancia legislativa y de las Fuerzas Armadas, asumiendo el pueblo el control de las movilizaciones.

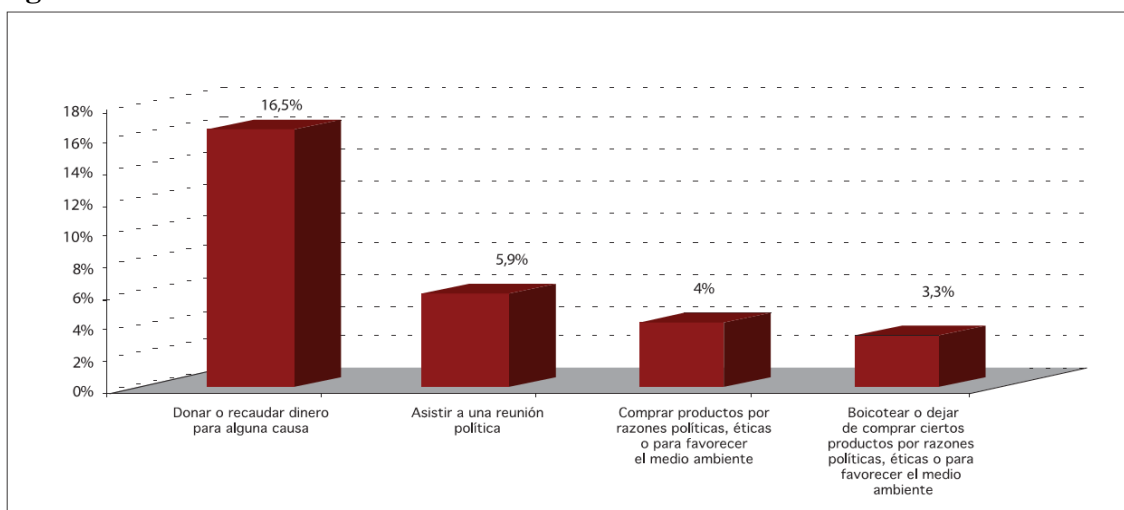
Ramírez y citado por Sánchez, señala que estas son forma de “participación-insurrección”, que ha sido parte del ordenamiento democrático ecuatoriano y expresa una rutina de acción colectiva contestataria, de resistencia extrema que se manifiesta en momentos de franca degradación de la política institucional, y condensa dinámicas más estructurales de exclusión y subordinación política de amplios sectores sociales. Esto, en cualquier caso, se produce como efecto político de la indignación de la multitud frente a la respuesta autoritaria del poder, en donde los marcos constitucionales no son suficiente para contener las demandas ciudadanas. (Sánchez, 2010, pág. 67)

En conclusión, sí hacemos una evaluación de la legitimidad política de esta forma de participación, llamada de “insurrección”, los autores señalan que se convierte en un derecho conquistado por la ciudadanía en el curso de un ciclo histórico de desacato y asedio a las figuras dominantes del ordenamiento político, abierto desde el primer derrocamiento presidencial de Abdalá Bucaram en 1997. Señala Ramírez, y citado por Sánchez, que desde entonces, se ha establecido una “forma radical de control democrático” a las élites políticas. Así, la política de las calles puso las condiciones y los tiempos para la acción legislativa, que desde el poder instaurado, no lo pudo realizar (Sánchez, 2010, pág. 68).

2.4. Otras formas de participación no convencional

Entre otras formas de participación no convencional, se ubica la donación o recaudación de dinero, la participación en reuniones políticas, la abstención en la compra de ciertos productos por razones políticas, ética. En la gráfica No. 14, se muestra lo que se registran por la ENPC-2008. Ejemplo de esto, tenemos la propuesta que lanzó el Ecuador al mundo, “Yasuni ITT¹¹” 2007, que tuvo un fuerte involucramiento de la ciudadanía.

Gráfico No. 14: Formas no convencionales de participación: ¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted?



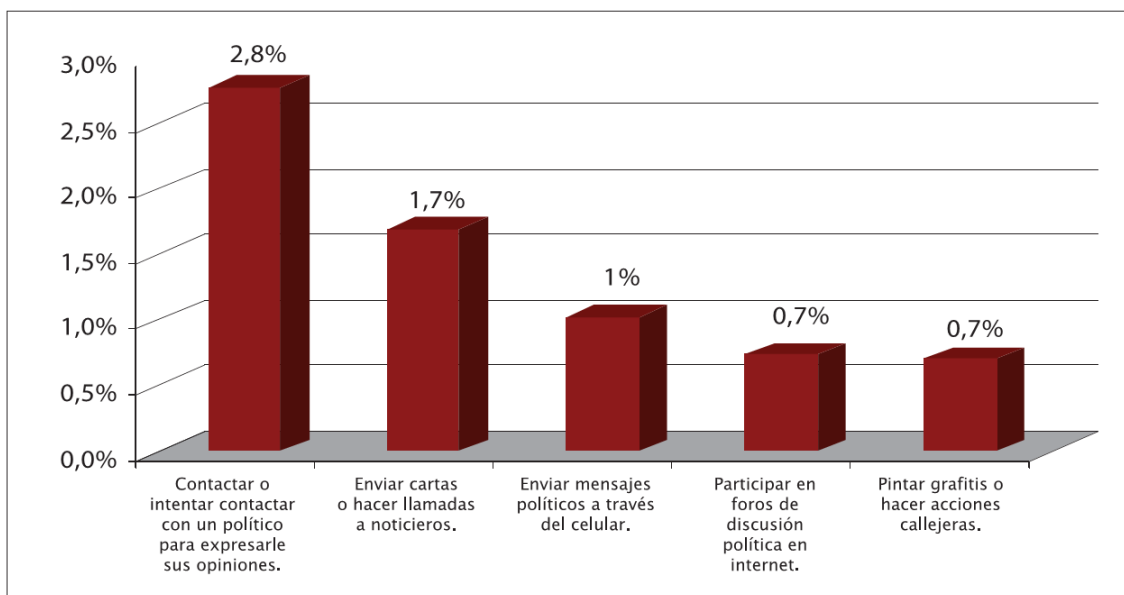
Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

¹¹ Proyecto oficial del gobierno de Ecuador, durante el mandato de Rafael Correa, que condiciona el mantenimiento de la Zona Intangible, para no explotar el petróleo, a cambio de que el mundo colabore económicamente para preservar el medioambiente.

Otras formas de participación no convencional, menos frecuentes, son: tomar contacto con políticos, enviar cartas o solicitudes de reclamo, emitir mensajes a través de celular, participar en discusiones políticas virtuales, pintar grafitis o hacer acciones callejeras, están también presentes en nuestro país, aunque con índices todavía bastante bajos.

Gráfico No. 15: ¿Cuál de las siguientes acciones ha desarrollado usted?



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

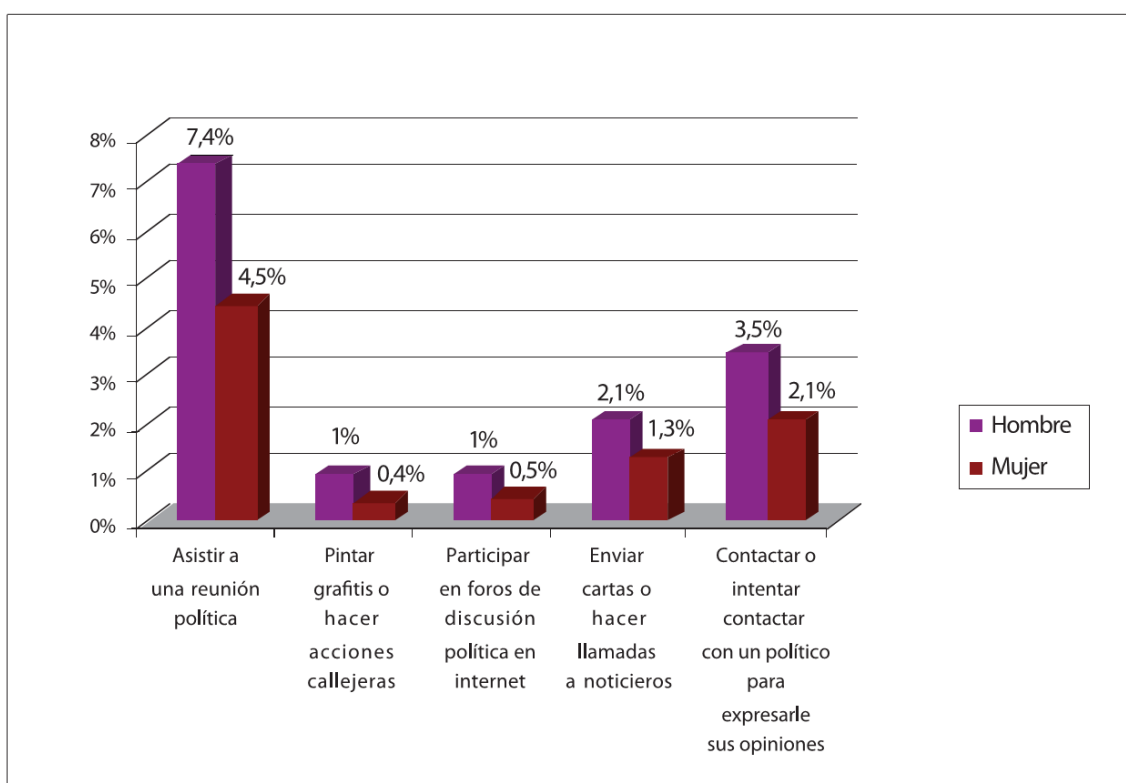
Elaboración: SENPLADES 2010

Las formas de participación, por edad, también son marcadas. Los jóvenes entre 17 y 24 años declaran participar a través de la expresión de grafitis (1,5%), la asistencia a foros (1,1%), el envío de mensajes políticos a través de internet (2,1%), y la compra (4,6%) o exención de compra (5,3%) de productos por razones políticas, éticas o para favorecer al medioambiente.

En cambio, las personas entre 35 y 50 años prefieren el envío de cartas a noticieros (2,1%), el intento de contacto con políticos (3,3%), la asistencia a reuniones políticas (6,9%), y recaudar dinero para alguna causa (17,4%).

Al analizar los resultados de la encuesta, según sexo, podemos señalar que la participación de los hombres es superior a la de las mujeres y, en algunos casos, con una diferencia notable.

Gráfico No. 166: Formas no convencionales de participación según sexo



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

En conclusión, vemos que, aunque estas formas no convencionales de participación son aún muy limitadas en nuestro país. Los resultados, naturalmente, no sólo dependen del mayor o menor interés de las ciudadanos por participar a través de estos medios de expresión, sino del acceso a la conectividad, que aún es limitada para gran parte de la población.

En los últimos años, aunque no es parte de este estudio, se ha podido dimensionar que el uso de las redes sociales como mecanismos de convocatoria, se ha incrementado, sobre todo, a raíz de que se aumentó la banda ancha de internet en Ecuador, hasta llegar a las zonas rurales.

2.5 Participación asociativa

La participación de la ciudadanía a través de formas de organización social, es muy importante en el país. La sociedad civil organizada, alcanza grandes niveles de

participación más efectiva, en la interlocución con el Estado, para esto Olvera, nos indica:

“proceso social evidente que consiste en el creciente número y visibilidad de diverso tipo de asociaciones ciudadanas que, con el uso de recursos simbólicos o materiales, capacidades organizacionales, sincronías morales y emotivas, actúan a favor de alguna causa o interés tangible o intangible y situándose por fuera del mercado y del sistema político” (Olvera, 2003, pág. 75)

Algunos autores, señalan que las asociaciones nacen como referencia de oposición al Estado autoritario, sin embargo, si se parte de esta concepción, podemos caer en un proceso de homogeneizar o de estandarizar a la sociedad civil, que posee una diversidad de objetivos, dependiendo de la naturaleza de su génesis y objetivos.

El mismo Olvera, señala que la sociedad civil es un “espacio organizado, voluntario, autogestionario, autoidentificable, autónomo del Estado y dirigido por un orden legal o reglamentos compartidos”. (Olvera, 2003, pág. 75)

En el Ecuador, existen muchas formas de participación a través de organizaciones asociativas, cada una tratando de propiciar espacios de diálogo entre sus miembros y el Estado, para buscar mecanismos para ser escuchado en sus propias agendas e intereses.

Cada asociación que existe, varía y dependen o son influenciados por varios factores, como el tipo de tejido social, los valores culturales, la estructura socioeconómica dominante, el legado histórico, las ideologías, los liderazgos, los medios, el flujo de las influencias exógenas, el grado de ampliación de la esfera pública, entre otros.

Para analizar sobre la asociatividad en el Ecuador actual, es importante analizar el grado de la asociación, el nivel de pertenencia de sus miembros, el tipo de actividad de la asociación y la confianza social que han desarrollado en la sociedad, sobre la que reposa esta dinámica asociativa. Finalmente, es necesario puntualizar que estos grupos y

colectivos no buscan, necesariamente, un acceso al poder político, sino que en su gran mayoría, son formas de organizarse para incidir en el poder público, para tener beneficios para sus socios; muy conocidos en Ecuador, son las Asociaciones agrícolas, pecuarias, ganaderas, de pequeños comerciantes, de mujeres, de jóvenes, religiosas, sindicatos, juntas de agua, cooperativas, entre otras.

En este análisis, y dado que el tema permite una investigación más amplia, hemos delimitado el ámbito de la reflexión a espacios de participación asociativa que consideramos más importantes, para la participación ciudadana y también por ser los más representativos, con peso político y social demostrado, en la sociedad ecuatoriana.

Para la reflexión sobre este tema, tomamos como principal fuente de información la ENPC-2008. Enfocándonos brevemente en factores como la problematización conceptual y trayectoria histórica que estas organizaciones poseen, entre otros componentes que tomó en cuenta la ENPC-2008.

Nuestro objetivo, es reflexionar sobre la importancia de las asociaciones y organizaciones, que muchas veces están ligadas a los modos de producción de cada territorio, donde se circunscriben.

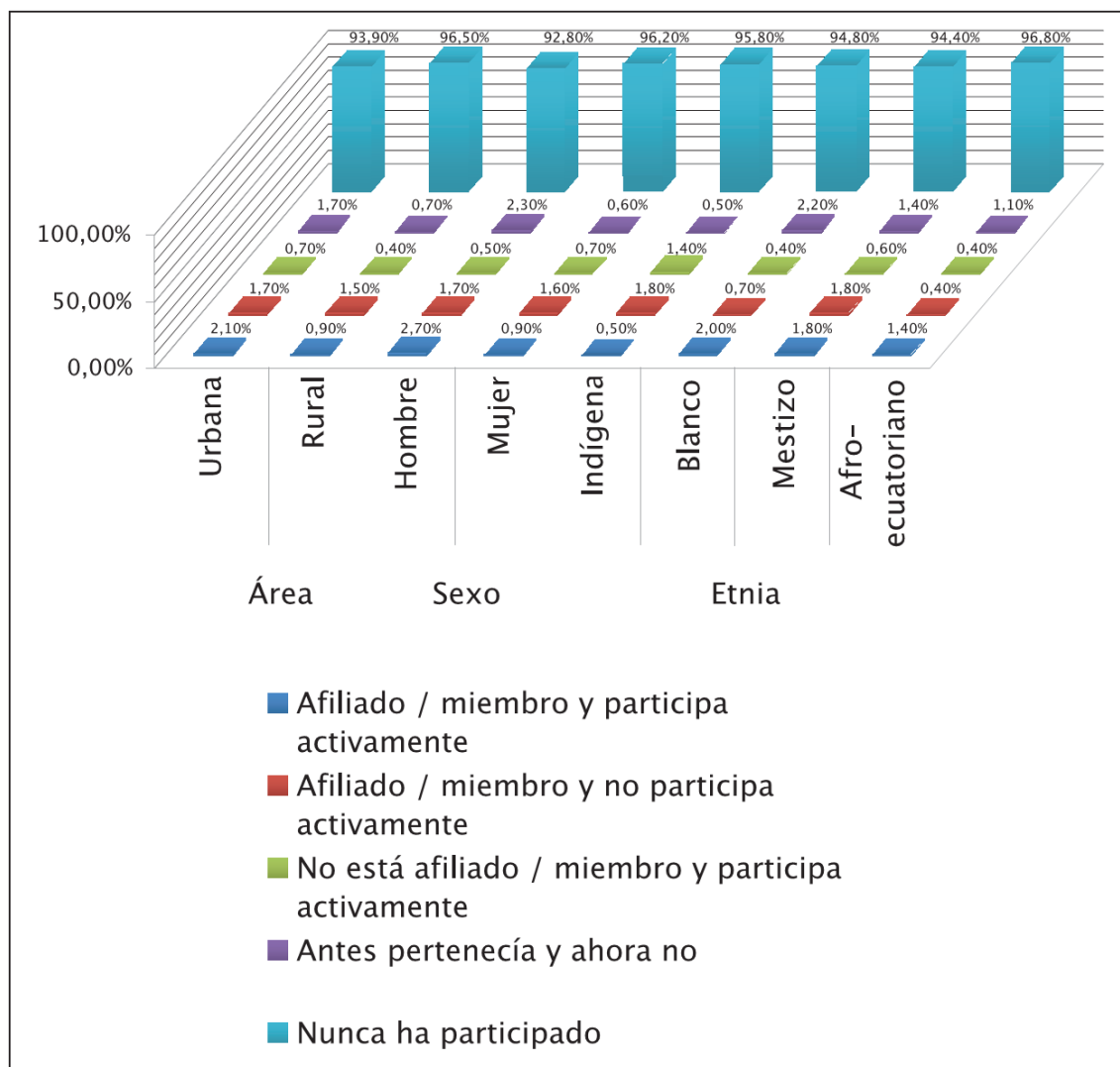
Los sindicatos

El modelo neoliberal ha influenciado durante décadas al sindicalismo en el Ecuador. El modelo ocasionó un aumento enorme de mano de obra desempleada, que engrosó las filas del trabajo informal y la migración. El espacio laboral perdió su capacidad de interrelación. Con ello, se mermaron seriamente las posibilidades asociativas de los trabajadores y obreros industriales.

De acuerdo a cifras de hace una década (1998), los trabajadores organizados representaban el 35,69% de la población económicamente activa, incluidas las cooperativas que se afilian a las diferentes centrales. Excluidas éstas, el porcentaje baja a 20,50% (CEDOCUT).

Los datos que arroja la ENPC-2008, muestra que la participación ciudadana en sindicatos es mayor en el área urbana que en la rural. Por sexo, los hombres participan más que las mujeres. Según etnia, la población blanca-mestiza registra, proporcionalmente, una mayor relación con los sindicatos, como se refleja en la Tabla 1.

Tabla No. 1: Participación en sindicatos por área, sexo y etnia

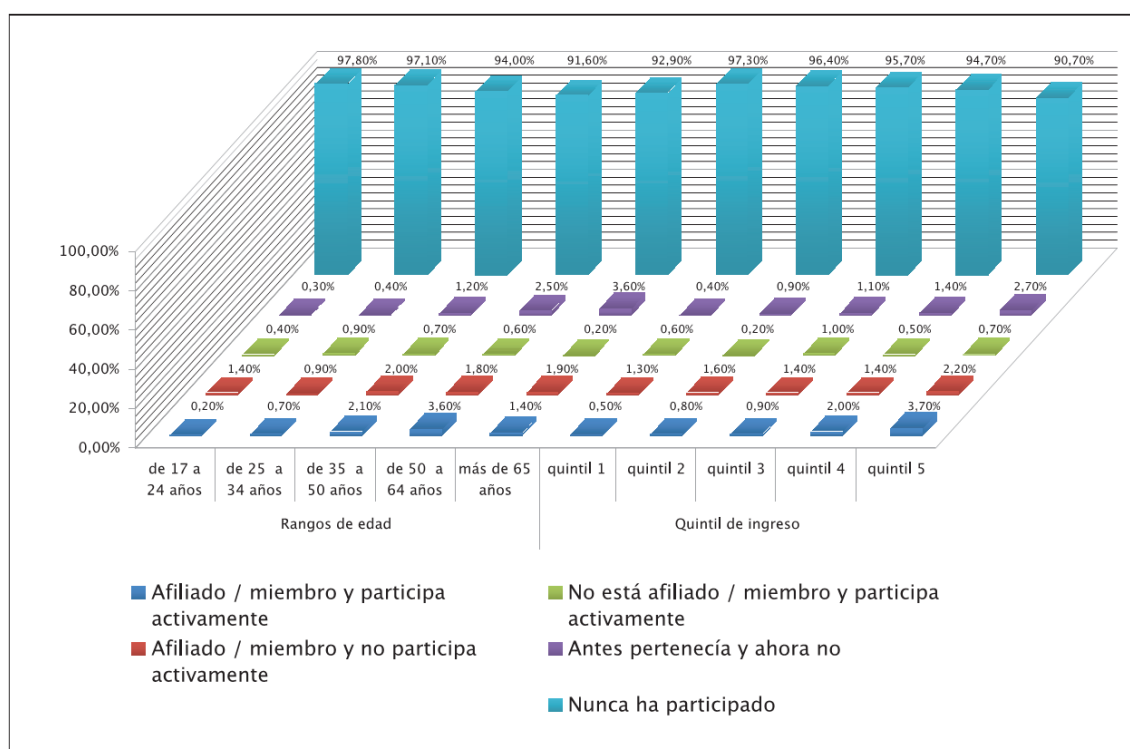


Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

La Tabla No. 2, señala los niveles de participación por rangos de edad donde los ciudadanos de entre 50 y 64 años son los más activos; los más destacados son los sindicatos de choferes, de empleados y trabajadores públicos.

Tabla No. 2: Participación en sindicatos por rango de edad y quintil de ingreso



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Comités barriales urbanos y rurales

Otra importante forma de organización ciudadana, son los comités barriales, que tienen una amplia historia trayectoria en el Ecuador. De acuerdo a datos históricos, este tipo de organización son los que iniciaron, en el siglo XVIII, las rebeliones contra la monarquía española e integraron los movimientos que trabajaron por la independencia en Ecuador.

A lo largo del siglo XX, con los procesos de urbanización en marcha, los comités barriales juegan un rol importante, al promover influencia en los gobernantes de turno para lograr satisfacer demandas de sus sectores, sobre todo los relacionados a los servicios básicos.

Las organizaciones barriales, han sido actores esenciales en toda las ciudades y muchas veces han llegado grandes influencias, sobre todo en los gobiernos municipales, de estos grupos han surgidos muchos ciudadanos que han logrado importantes cargos en los puestos de representación política. Constituyen los primeros

niveles de organización colectiva, porque tienen la capacidad de “crear espacios públicos primarios y pueden ser actores privilegiados en la participación de las políticas urbanas y locales”. (Olvera, 2003, pág. 76)

Siguiendo con el análisis a los datos que entrega la ENPC 2008, la participación en comités barriales es mayor en el área rural que a la urbana, y más alto es el porcentaje de participación de los hombres que las mujeres. Los indígenas participan más que los mestizos y blancos. Las personas mayores de 35 años de edad, también tienen un mayor grado de participación. (Ver la Tabla No. 3).

Constituyen las asociaciones barriales, los espacios para la obtención de mejoras para sus sectores, y se convierten en un gran mecanismo utilizado por la clase media y media baja para lograr obras para sus barrios, sobre todo en equipamiento de servicios básicos.

Si por un lado la asociatividad a través de los gremios barriales, han tenido mucha acogida, el aumento en los procesos de urbanización también traen consigo modos de vida individualistas, donde las instancias grupales, tienden a perderse. Esto explica porque existe un alto índice de ciudadanos que no han participado en comités barriales. Los datos también arrojan, la incidencia de los hombres en las decisiones relacionadas a la vida comunitaria, en donde la “última palabra”, siempre tiene el varón.

Tabla No. 3: Participación en un comité barrial/rural por área, sexo y etnia

	Área		Sexo		Etnia			
	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Indígena	Blanco	Mestizo	Afro-ecuatoriano
Afiliado / miembro y participa activamente	2,8%	5,6%	4,1%	2,9%	10,2%	2,4%	3,2%	3,4%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,5%	1,8%	1,6%	1,6%	1,9%	1,0%	1,7%	0,8%
No está afiliado / miembro y participa activamente	1,4%	1,6%	1,5%	1,5%	2,9%	1,6%	1,4%	0,7%
Antes pertenecía y ahora no	3,1%	2,8%	3,9%	2,3%	3,2%	2,7%	3,1%	2,6%
Nunca ha participado	91,1%	88,2%	88,9%	91,8%	81,8%	92,2%	90,5%	92,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)**Elaboración: SENPLADES 2010**

La Tabla No. 4, expresa la buena acogida que ha tenido este mecanismo de participación ciudadana, sobre todo en los habitantes de los quintiles del 1 al 3, quienes pertenecen a algún comité barrial, en mayores cantidades que los ciudadanos que se registran en los demás quintiles de ingreso. Cerca a 3% de los ciudadanos encuestados, pone de manifiesto la importancia de la asociatividad barrial para cualquier persona más allá del quintil al que pertenezca, pues se tiene como objetivo de la asociatividad, el lograr mejoras para sus barrios, sobre todo en temas muy importantes para el país: la seguridad y el equipamiento social relacionado con los servicios que ofrece el Estado a través de los ministerios (salud, educación, vías de acceso, alcantarillado, agua potable, red telefónica, entre otros).

Tabla No. 4: Participación en un comité barrial/comunitario por rangos de edad y quintil de ingreso

	Rangos de edad					Quintil de ingreso				
	De 17 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 50 años	De 50 a 64 años	Más de 65 años	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Afiliado / miembro y participa activamente	1,5%	2,9%	4,3%	4,0%	3,5%	4,4%	3,7%	3,4%	3,2%	3,1%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,4%	1,1%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	1,5%	1,7%	1,6%	1,7%
No está afiliado / miembro y participa activamente	0,5%	1,5%	1,6%	1,9%	1,5%	1,4%	1,7%	1,6%	1,2%	1,6%
Antes pertenecía y ahora no	1,6%	1,8%	3,4%	3,6%	4,9%	2,7%	2,2%	3,1%	3,2%	3,7%
Nunca ha participado	94,9%	92,6%	88,9%	88,7%	88,3%	90,1%	90,9%	90,2%	90,8%	90,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES

Comunidad/recinto

Desde la década de los 20 del siglo pasado, cuando se se promulgó la Ley de Comunas en Ecuador, varias comunidades rurales han utilizado esta figura jurídico-institucional para defender sus derechos y lograr el acceso a los beneficios del Estado con la dotación de servicios e infraestructura. A través de esta ley, se han visto protegidos de un respaldo legal, para enfrentar a los terratenientes y a los grandes empresarios que están por adquirir grandes extensiones de tierra a ínfimos precios para monopolizar la producción agrícola y pecuaria de esas zonas, a desmedro de la tierra y de sus habitantes.

La forma de organización social, llamado “comunidad”, nace del vocablo quichua¹² “ayllu”. Su significado abarca una concepción que incluye fuertes vínculos inter e intrafamiliares, que establece relaciones de reciprocidad, dentro de un sistema social, político y económico, basado en la cosmovisión cultural de un pueblo o nacionalidad, donde la comunidad es el todo, y no hay espacios para individualismos. La figura de comunidad, es usada más en la serranía ecuatoriana.

Como forma de organización territorial, en el litoral del Ecuador, son la que los campesinos y montubios se refieren a su entorno territorial comunitario como “recinto”. En ambos casos, los resultados de la encuesta ENPC-2008, arroja datos de una participación significativa. El porcentaje más alto de participación corresponde a los indígenas, con 13,3%. La participación de los hombres es algo más alta que la participación de las mujeres (Tabla 5).

Tabla No. 5: Participación en comunidad/recinto por área, sexo y etnia

	Área		Sexo		Etnia			
	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Indígena	Blanco	Mestizo	Afro-ecuatoriano
Afiliado / miembro y participa activamente	1,2%	8,4%	3,6%	2,6%	13,3%	1,3%	2,8%	2,2%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,3%	2,4%	1,4%	1,7%	1,6%	1,0%	1,7%	0,4%
No está afiliado / miembro y participa activamente	0,8%	2,4%	1,2%	1,2%	4,4%	0,6%	1,1%	0,5%
Antes pertenecía y ahora no	1,1%	1,6%	1,6%	0,8%	2,8%	0,8%	1,2%	0,5%
Nunca ha participado	95,7%	85,1%	92,2%	93,7%	78,0%	96,3%	93,2%	96,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010.

Otro dato importante, es que a encuesta ENPC 2008, también arroja un dato que permite analizar, porqué en las movilizaciones sociales, la presencia indígena es significativa. El mayor índice de pobreza, se encuentra en estos sectores.

¹² Quichua: lengua nativa pre hispánica que se usaba en algunas partes de la región Andina.

Juntas de agua

Las Juntas de agua, son un tipo de organizaciones muy significativas en el Estado ecuatoriano, pues este recurso es de vital importancia, no solo para el consumo humano, sino para la producción agrícola.

Al respecto, la ENPC-2008 confirma una mayor participación en el área rural: 8,8% son afiliados activos y la mayoría son indígenas y hombres pertenecientes a los quintiles de más bajos ingresos (Tablas 6). En los levantamientos indígenas, el tema de agua es relevante para sus organizaciones, y muchas veces ha sido objeto de manipulación política para obtener votos, o para favorecer o atacar a un gobernante.

Tabla No. 6: Participación en juntas de agua por área, sexo y etnia

	Área		Sexo		Etnia			
	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Indígena	Blanco	Mestizo	Afro-ecuatoriano
Afiliado / miembro y participa activamente	0,9%	8,8%	3,5%	2,3%	14,9%	1,9%	2,5%	0,6%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,3%	2,1%	1,4%	1,6%	2,1%	0,4%	1,6%	0,4%
No está afiliado / miembro y participa activamente	0,7%	2,4%	1,2%	1,1%	4,8%	0,7%	1,0%	0,8%
Antes pertenecía y ahora no	0,7%	2,0%	1,4%	0,6%	2,3%	0,9%	1,0%	0,8%
Nunca ha participado	96,4%	84,7%	92,5%	94,3%	75,9%	96,0%	93,9%	97,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Asociaciones de productores, comerciantes o agricultores

Este tipo de organizaciones, han tenido un gran nivel de participación ciudadana, sobre todo en un país caracterizado por ser agrícola y con una alta población en el sector rural. El Estado ha favorecido a esta población a través de créditos, mercados, tecnología, circuitos de comercialización, entre otros.

Los datos sobre este tipo de organización son parecidos a los descritos anteriormente: participan mayor cantidad de ciudadanos del área rural (2,3%), mayor participación de hombres (1,8%), alta tasa de presencia indígena (2,9%) y mayores de 35 años de edad. (Tabla 7).

Tabla No. 7: Participación en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores por área, sexo y etnia

	Área		Sexo		Etnia			
	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Indígena	Blanco	Mestizo	Afro-ecuatoriano
Afiliado / miembro y participa activamente	0,8%	2,3%	1,8%	0,7%	2,9%	0,7%	1,1%	1,1%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,2%	1,6%	1,2%	1,3%	1,3%	0,5%	1,4%	0,5%
No está afiliado / miembro y participa activamente	0,7%	1,1%	0,8%	0,7%	2,2%	0,4%	0,7%	0,6%
Antes pertenecía y ahora no	0,6%	1,3%	1,2%	0,5%	1,0%	0,5%	0,9%	0,8%
Nunca ha participado	96,7%	93,7%	95,0%	96,8%	92,6%	97,9%	95,9%	97,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Organización de mujeres

Según datos del Consejo para la Igualdad de Género del Ecuador (género, 2012), en el país existen alrededor de 1500 organizaciones de mujeres, constituidas desde el año 1998. Existe una gran necesidad de que los derechos de las mujeres se respeten, sobre todo en el sector laboral, también por la lucha contra la discriminación por género y por reducir y eliminar los altos índices de violencia intrafamiliar; así mismo otro de los objetivos de estas organizaciones es aumentar la participación paritaria en las instancias de Gobierno, etc. Todos estos objetivos se convierten en luchas ineludibles, que han contribuido a la conformación de una gran diversidad de organizaciones, en las que la mujer es un actor social y político.

El rol de la mujer en la vida pública, ha ido creciendo en los últimos años, y se ha consolidado en la última década, falta mucho por hacer, pero las conquistas a través de varias leyes, como la ley de cuotas, ha contribuido para que la lucha por la equidad no sólo sea una quimera.

Tabla No. 8: Participación en organización de mujeres por área, sexo y etnia

	Área		Sexo		Etnia			
	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Indígena	Blanco	Mestizo	Afroecuatoriano
Afiliado / miembro y participa activamente	1,0%	1,7%	0,4%	1,9%	1,1%	1,2%	1,2%	1,6%
Afiliado / miembro y no participa activamente	1,2%	1,3%	1,0%	1,4%	1,2%	0,4%	1,3%	0,6%
No está afiliado / miembro y participa activamente	0,9%	0,9%	0,5%	1,3%	2,2%	0,8%	0,9%	0,5%
Antes pertenecía y ahora no	1,4%	1,4%	0,6%	2,2%	1,6%	1,6%	1,4%	1,9%
Nunca ha participado	95,5%	94,7%	97,5%	93,3%	93,9%	96,1%	95,3%	95,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

La participación ciudadana, en estas organizaciones muestra índices más altos en el área urbana, que en el rural. Según la etnia, la población indígena registra el porcentaje de nivel de participación más alto, se ubica en segundo lugar la población mestiza. Quienes menos participan pertenecen es la población blanca. (Tabla 8)

Participación en la institucionalidad del Estado

Otro importante mecanismo de participación ciudadana, es los diálogos ciudadanos entre Estado y usuarios de las políticas sociales, de allí que reflexionar más allá de los intereses electorales, asociativas o no convencionales, en esta parte nos referiremos a los resultados de la ENPC-2008, sobre el nivel de involucramiento de los ciudadanos en los procesos de ejecución de la política social de los entes estatales.

El Ecuador creó la figura de los consejos sociales de derechos o Consejos para la Igualdad, como un espacio de interlocución sociedad-Estado, que busca consolidar un modelo de gestión mixto en la dirección política, donde la ciudadanía busca hacer injerencia en el sector público.

La Constitución de 2008, articula las instituciones de la democracia representativa con la puesta en marcha de nuevos espacios, mecanismos e instancias de participación efectiva de la ciudadanía, en la gestión del poder y del Gobierno.

Estos espacios, se convierten en nuevos mecanismos de la democracia representativa, constituyéndose en nuevas instancias de interacción Estado-sociedad que buscan consolidar la participación ciudadana, como un derecho y principio de gestión de la institucionalidad pública.

Como señala Ramírez, citado por Santamaría, varios estudios realizados en América Latina demuestran que, luego del proceso recuperación de la vida democrática en la región, surgieron nuevos modos de relación entre la sociedad civil y el Estado, que tuvieron varios objetivos:

“legitimar el trabajo del Gobierno, promover la transparencia de la acción gubernamental, mostrar una actitud positiva de los funcionarios públicos con respecto a la sociedad civil y generar nuevas legislaciones en materia de desarrollo social frente a los impactos de la crisis económica”. (Santamaria Acurio, 2010, pág. 119)

Con el surgimiento de nuevos actores sociales, se desarrolló disputa por los espacios de representación política frente al poder del Estado, con el ánimo de lograr captar algún cargo público.

En la propuesta que busca el Plan Nacional de Desarrollo, se establece que se incorporan nuevos mecanismos de interrelación Estado-sociedad, contenidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, como por ejemplo: mesas de diálogo, elaboración participativa presupuestos, convocatorias de gobiernos locales, consultas ciudadanas, participación en la elaboración de políticas sectoriales, gabinetes itinerantes, procesos

de planificación participativa, consejos consultivos, veedurías, observatorios, silla vacía, entre otros. (Constituyente A. N., Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010)

Todas estas iniciativas están orientadas a una nueva democracia y nuevas formas de relación entre la ciudadanía, las organizaciones y la institucionalidad del Estado (Molina, 2008, pág. 121). Se otorga protagonismo a los distintos niveles de Gobierno: municipios, juntas parroquiales y prefecturas. Estos niveles de gobierno logran dinamizar su incidencia en la gestión pública, alimentados de nuevos roles en el territorio dado por la nueva ley: Código de Finanzas y Planificación y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, en la que se les atribuye competencias, como en su rol de articuladores gestores del desarrollo local.

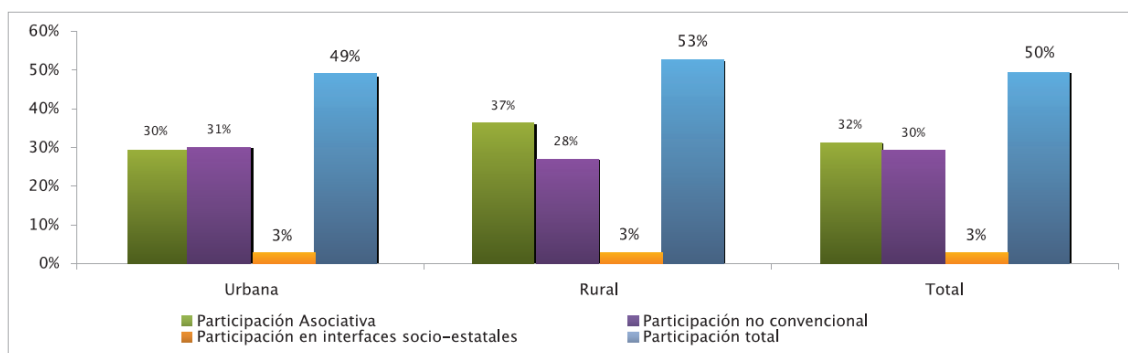
Vivimos unos años en la que la vida emocrática del Estado, busca consolidarse y abrir los canales participativos, propicia la reconfiguración de fuerzas sociales que se necesitan para contribuir al control colectivo, institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que tomen los gobernantes. (SENPLADES, 2010, pág. 121)

La participación en interfaces socio-estatales

La ENPC-2008 revela que el componente de participación en la institucionalidad y la gestión pública es el “más débil”, si se lo compara con la participación asociativa y no convencional.

A nivel nacional, apenas 3% de los informantes consultados participan en este ámbito. Dicha tendencia se repite en cuanto a la participación por área, tanto urbana como rural. Esto plantea un desafío: la consolidación de espacios de participación en interfaces socio-estatales.

Gráfico No. 17: Participación por área



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

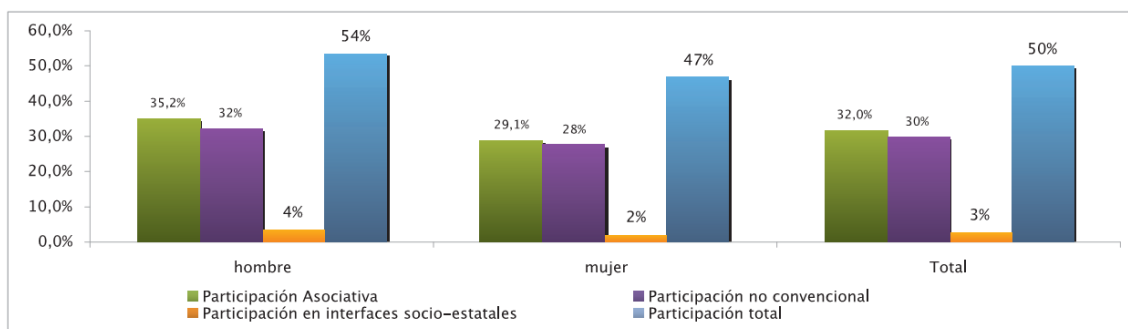
Elaboración: SENPLADES 2010

En el caso de la participación en interfaces socio-estatales por sexo, se repite la tendencia general del país: los hombres participan más, que las mujeres (4% y 2%, respectivamente), lo que representa 50% menos de participación femenina en comparación con la masculina.

Estos resultados reflejan que, en la práctica, todavía operan mecanismos de exclusión institucionales, sustentados en formas veladas de discriminación. En ese sentido, es necesario incidir en la generación de acciones positivas institucionales desde el Estado, que posibiliten visibilizar las demandas de las mujeres y su efectiva participación en igualdad de oportunidades.

Hay que romper la mirada homogénea y debemos de empezar a evidenciar que las masculinidades y feminidades, han estado implícitas en nuestras conciencias, y romper con estas creencias, nos obliga a desvirtuar esas culturas que configuran los vínculos entre género y poder.

Gráfico No. 18: Participación por sexo



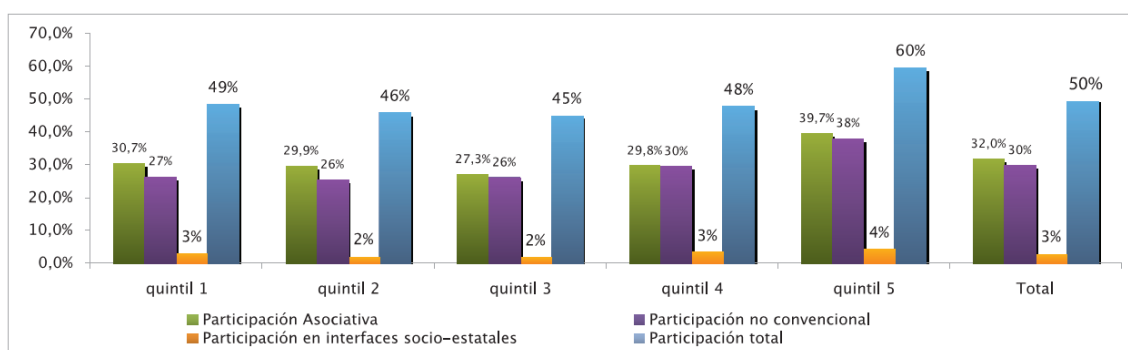
Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

En relación con los quintiles de ingreso, al igual que en la participación asociativa y no convencional, el quintil más rico alcanza el nivel más alto de participación en interfaces socio-estatales, equivalente a 4%.

El porcentaje más bajo de participación se ubica en los quintiles de ingreso 2 y 3, con 2%. Es necesario, entonces, equiparar las tendencias a la hora de impulsar la universalización de la participación, para lograr que los sectores tradicionalmente excluidos se incorporen a los mecanismos de la democracia participativa

Gráfico No. 19: Participación por quintil de ingreso



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

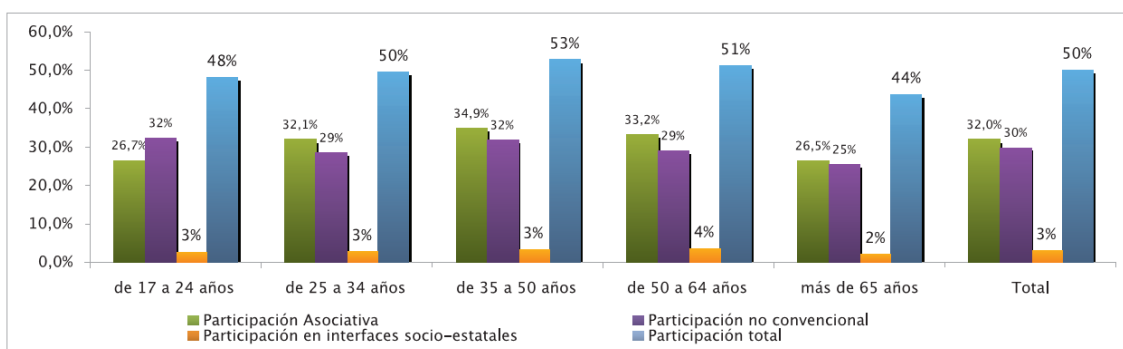
Elaboración: SENPLADES 2010

Según los rangos de edad, el grupo que registra mayor participación en interfaces socio-estatales es el comprendido entre 50 y 64 años, con 4%. El grupo que menos participa son los de más de 65 años, con 2%. La participación de los demás

grupos es de 3%. Estos resultados podrían tener relación con una mayor o menor con el uso del tiempo libre.

Entonces, es importante desarrollar mecanismos que tomen en cuenta cómo integrar a otros, como mujeres e indígenas, es necesario adaptar nuevas fórmulas de participación. La gestión pública debe adecuarse a estas particularidades de los sujetos.

Gráfico No. 20: Participación por rangos de edad



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

En resumen, podemos decir que las tendencias de participación en interfaces socio-estatales confirman que, en el país, la probabilidad de participar presenta un comportamiento cuadrático en lo referente a la edad: a medida que la persona envejece, aumenta su probabilidad de participar, hasta llegar a un tope máximo entre los 54 y 60 años. Se comprueba, asimismo, que la etnia indígena es la que presenta mayor probabilidad de participar respecto al resto de etnias. Como se afirmó anteriormente, la ENPC-2008 pone en evidencia la limitada participación social en la institucionalidad y en la gestión pública, en comparación con la participación asociativa y no convencional.

La exigua participación a nivel nacional, equivalente a 3%, se repite en las áreas urbana y rural, donde se reproducen inequidades de género y culturales. Estas aproximaciones muestran que la consolidación de una democracia plena supone una activa participación de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública, la existencia de organizaciones sociales autónomas y el fortalecimiento de un tejido social articulado a las instituciones de la democracia representativa.

En este sentido, la Constitución de 2008 desarrolla un conjunto de normas que establecen la participación como un principio de la gestión pública y un derecho en su ámbito específico, que es la interfaz socioestatal, tanto en el rediseño de las instituciones públicas como en el ciclo de las políticas públicas en todos los niveles de Gobierno.

Entonces, el fortalecimiento de la dimensión participativa en la interfaz socioestatal demanda articular la participación a todo el ciclo de las políticas públicas, como un principio de la gestión institucional.

Esto no implica que el objetivo último sea estandarizar las distintas formas de participación, muchas de las cuales se desarrollan fuera de la institucionalidad pública. El desafío es promover incentivos para las organizaciones y la ciudadanía flexibles y adaptables a la multiplicidad de formas y dinámicas en los territorios y en los distintos niveles de Gobierno.

Los consejos sociales de derechos: espacio de interlocución sociedad-Estado

Los consejos sociales de derechos, son espacios de interlocución sociedad-Estado, donde los ciudadanos participan principalmente en la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Los consejos sociales de derechos, hoy se llaman Consejos para la Igualdad, en la Constitución de 2008,

Desde la exigibilidad de los derechos, a diferencia de otras instancias del Estado, los primeros Consejos Sociales, se convirtieron, en una expresión institucional de los avances de las organizaciones sociales frente a las políticas neoliberales de los años noventa.

Tabla No. 9: Consejos Sociales

Consejos Sociales	Año de creación	Mecanismo institucional
Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)	1980 1986 1997	Se crea la Oficina Nacional de la Mujer, adscrita al Ministerio de Bienestar Social. Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU). Se crea el CONAMU en el marco del compromiso asumido por el Estado ecuatoriano en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer llevada a cabo en Beijing en 1995.
Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS)	1992	Creado por la Ley de Discapacidades en agosto de 1992.
Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)	1998	Se crea adscrito al Poder Ejecutivo como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre la sociedad y el Estado en el marco de los avances constitucionales de 1998.
Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)	1998	Surge en respuesta a los cambios generados por la Constitución de 1998, que establecen la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, toma de decisiones y gestión de las políticas públicas del Estado ecuatoriano.
Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)	1998 2007	La institucionalización de un consejo para la generación de políticas ligadas a las problemáticas de los pueblos afroecuatorianos se inició al interior del mismo CODENPE. Se crea el CODAE como institucionalidad específica para el tratamiento de los problemas ligados a los pueblos afroecuatorianos. La Asamblea General del CODENPE resolvió que dicho Consejo debía ocuparse únicamente de los asuntos de los pueblos y nacionalidades.
Consejo Nacional de Pueblos Montubios del Ecuador (CODEPMOC)	2001	Se crea en el Gobierno de Gustavo Noboa con la finalidad de generar políticas, planes y proyectos que mejoren la calidad de vida del pueblo montubio.

Fuente y elaboración: SENPLADES 2008

La creación de los consejos sociales de derechos, permitió que algunas organizaciones sociales y movimientos puedan incidir directamente en ciertos segmentos de la institucionalidad estatal, en su funcionamiento efectivo dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, pero con permanentes conflictos y algunos problemas.

Problema de representatividad, de multicplidad de funciones, problemas técnicos e institucionales. Ahora con la Ley de Participación Ciudadana, se regulan

estos problemas y se norma este mecanismo de participación, dando legitimidad para que la representación de los sectores de niñez, juventud, discapacidad, de género, migrantes, entre otros, sean reconocidos como espacios que tienen relación directa con el Estado, y por lo tanto forman parte de las decisiones que se toman para definir política pública.

Todos estos procesos vividos en el Ecuador, respecto a la situación de la participación ciudadana, permitió que se reconociera a la participación de las personas y colectivos como elementos, ya organizados de participación, que se sentaron en la Ley de Participación Ciudadana.

Participación ciudadana en los gobiernos locales

En plena vigencia del neoliberalismo, al igual que en otros países de la región, fue emergiendo en Ecuador una corriente de desarrollo denominada desarrollo local. Su contexto fueron los marcos legales de la descentralización, la tercerización, modernización del Estado, privatización de servicios públicos y una creciente preocupación por los temas ambientales. (Sarsoza, 2010, pág. 139)

Durante los últimos 15 años, en varios países de América Latina, se han discutido al menos tres formas de ver la participación ciudadana y la descentralización:

La primera basada en la matriz neoliberal, planteaba: mercado libre, Estado pequeño, descentralizado, preferentemente privatizado, con alguna racionalidad tecnocrática, con un sujeto social, autogestionario, despolitizado, actuando en el marco de una participación ciudadana funcionalizada al sistema: Es decir, una participación sin ninguna connotación política, entendida simplemente como movilización autogestionaria de los individuos para el logro de objetivos particulares (Velásquez, 2001, pág. 139)

Una segunda perspectiva es la corriente del Desarrollo Humano, en que el tema de participación ciudadana es visto como un elemento fundamental. Según esta corriente, el desarrollo tiene que ver con la existencia de oportunidades para todos. Los elementos esenciales para el desarrollo, desde esta perspectiva, son la productividad, la

equidad, la sostenibilidad y la participación ciudadana, en tanto el desarrollo debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas, lo que hace necesaria su participación en la toma de decisiones. Esta corriente ha sido impulsada por varios organismos de cooperación al desarrollo.

El enfoque de Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de oportunidades para las personas, busca que se aumenten sus derechos y capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana, tales como: la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarios para ser creativos, productivos y vivir en paz.

Una tercera visión de la participación, tiene su origen en la izquierda social y política que recreó, en espacios locales, varios lineamientos y estrategias de la denominada democracia radical. Para la democracia radical, la participación ciudadana es la vía para la construcción del poder popular, del poder ciudadano, y para incluir en este proceso a todos los sectores con carencias de ciudadanía: indígenas, afros, mujeres, jóvenes, ambientalistas, etc.

Para algunos sectores del movimiento indígena, la participación debe entenderse en el marco de la denominada Democracia Comunitaria del Estado Plurinacional, que requiere un reordenamiento del Estado para la participación plena de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de los otros sectores organizados. La democracia, según la propuesta del movimiento indígena, debe ser anticolonialista, anticapitalista, antiimperialista y antisegregacionista. (Sarsoza, 2010, pág. 141)

Muchos procesos locales participativos, buscan al menos un mayor equilibrio entre el crecimiento económico con equidad, la sustentabilidad ambiental, la justicia y la inclusión social. En Bolivia y Ecuador, el *sumak kawsay* fue perfilándose como la alternativa al concepto de desarrollo, tanto así que los han incluido en sus marcos constitucionales.

Uno de los procesos participativos más difundidos ha sido, sin duda, el de los Presupuestos Participativos, en especial el desarrollado en Brasil, concretamente el de

Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul), que se viene trabajando desde 1989. Hasta antes del 2010, los presupuestos participativos, no se han aplicado en los gobiernos locales, existen desde algunas ONG, donde se buscaba propiciar su participación e implementación en los distintos municipios del Ecuador.

Esta herramienta ha sido difundida en América Latina, África, Asia y Europa del Este, como un instrumento de gestión que incrementa la gobernabilidad local, apenas en cantones como Cotacachi, Saquisilí, Nabón y los municipios de la CGLA¹³ en el Ecuador, han tenido experiencias de construcción de presupuestos participativos.

Según los estudios de Sarzona, la iniciativa de utilizar los Presupuestos Participativos, se iniciaron en el año 1992, con 6 pequeños municipios rurales. Luego se ampliaron a 12 en las elecciones de 1996. Para el año 2000, la cifra subió a 8 consejos provinciales, 52 municipios y numerosas juntas parroquiales. Buena parte de estas experiencias fueron lideradas por autoridades provenientes del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, cuya acción empezó oficialmente en 1996. Su propuesta amplia aglutinó distintos sectores y logró sus primeras 6 alcaldías en esa época. Para el 2003, Pachakutik obtuvo 28 alcaldías y 5 prefecturas, ubicadas sobre todo en la Sierra central. (Sarsoza, 2010, pág. 142)

Los Presupuestos Participativos, se convirtieron en un espacio para generar debates y propuestas metodológicas, justamente, sobre mecanismos de participación ciudadana y de descentralización, que trajo como consecuencia que los ciudadanos tuvieran un espacio de participación en los poderes locales. Algunos GADs locales, patrocinados por ONG, generaron experiencias exitosas de gestión local, que combinan liderazgos políticos progresistas, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos, con una institucionalidad participativa y mecanismos de control social.

Se considera que los éxitos de estos gobiernos locales, se centra en generar un entorno de gobernabilidad democrática, en la que los distintos actores locales se ponen de acuerdo sobre prioridades de la gestión en función de necesidades e intereses

¹³ Grupo de Gobiernos Locales Alternativos, que se formó en Ecuador para dar contra al Gobierno Central, que existió en la década del año 2000.

colectivos, y éstos son escuchados y puestos en práctica en los gobernantes locales de turno.

Varias de estas experiencias han sido reconocidas internacionalmente como esfuerzos serios de democratización y han servido de inspiración para otros procesos en el Ecuador y en América Latina. Tales son los casos de los municipios de Cotacachi, Otavalo, Guamote, Nabón, Esmeraldas, Cuenca y los gobiernos provinciales de Tungurahua y Cotopaxi, etc. Cabe indicar que la mayor parte de experiencias se localiza en el ámbito municipal, quizá porque el municipalismo ha experimentado un mayor desarrollo en la historia del país.

Ciertamente, en nuestro país, las experiencias de gobiernos locales alternativos no son numerosas, si se toma en cuenta que en total hay 219 municipios y 22 prefecturas. Sin embargo, su potencialidad y efecto demostrativo han sido muy fuertes.

Mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo local

La participación ciudadana se relaciona con la democracia participativa. No se la podría reducir a un método o un conjunto de técnicas. Es una condición que permite a los ciudadanos, en su dimensión individual y en su dimensión colectiva, informarse, dar opiniones, formular propuestas y ser parte de las decisiones.

En la actual Constitución, se disponen algunos mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, como el plebiscito, referendo y consulta previa. Sin embargo, las experiencias más ricas y novedosas se han implementado en escenarios locales.

Los procesos participativos han sido implementados durante años a través de varias estrategias, como la formulación de agendas, planes, presupuestos participativos, observatorios, veedurías, etc. Se han desarrollado, asimismo, varias herramientas para facilitar y organizar la participación: diagnósticos participativos, planes participativos, presupuestos participativos, inclusión de enfoques específicos, como el enfoque de género, el enfoque ambiental y, últimamente, el enfoque generacional.

Esta batería de herramientas, correctamente articuladas, contextualizadas y aplicadas, formaría parte de una metodología participativa. Cuando los gobiernos locales, desde un enfoque de democracia participativa, abren o proponen canales de participación ciudadana, implementan, a su vez, procedimientos, normas y reglas para organizar la participación y recoger, ordenar y concertar la demanda de la ciudadanía sobre el gobierno local. Innovan, también, procedimientos democráticos, como la transparencia de procesos municipales: exposición pública de presupuestos, balances, rendición de cuentas y formas de control contra la corrupción.

Los canales de participación que se han abierto en nuestro país son múltiples: asambleas ciudadanas, asambleas parroquiales y parlamentos populares o indígenas, con el propósito de enlazar al capital social existente, e incluir a la población en las decisiones y gestión de políticas locales. (Torres, 2004, pág. 45). La efectividad de los procesos de participación en los espacios locales supondría, para Torres, acuerdos previos entre el gobierno y las sociedades locales.

Al evaluar los procesos locales participativos en el Ecuador, se advierte que no siempre responden a un concepto integral. Ello dependería de diferentes criterios, como: La voluntad política de las autoridades, que algunas veces miran el tema de la participación como un neoclientelismo; Una visión tecnócrata de la participación, que usa instrumentos y herramientas por fuera de una visión alternativa e integral del desarrollo.

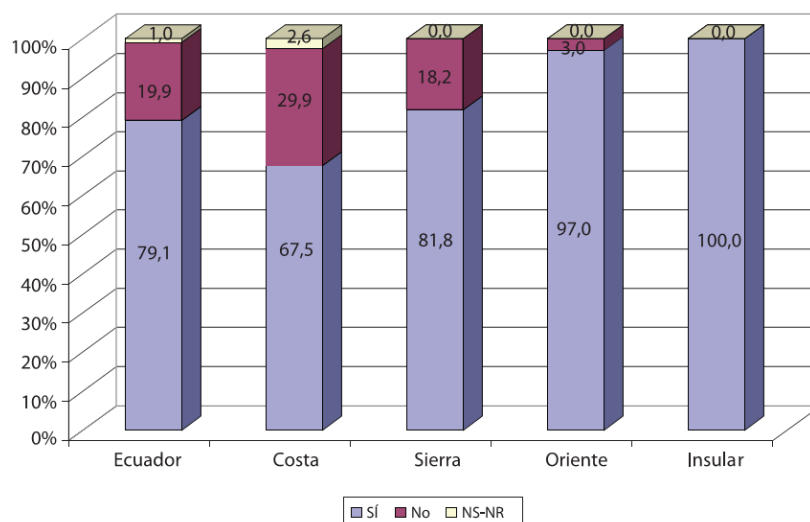
Podríamos señalar, que la participación, podría verse como un proceso sistémico, que articula los mecanismos de participación en varios momentos: diagnóstico, planificación, presupuestación, cogestión, control y veeduría, y rendición de cuentas.

Para el efecto, este sistema tendría que ser ordenado en un ciclo anual de participación. Los procesos participativos más estables y fuertes en el Ecuador, han dependido de una disposición del gobierno municipal, sumada a procesos con un nivel de organización social autónoma muy alto. Estas condiciones se habrían dado en cantones donde existen organizaciones de base campesino-indígenas con un claro sentido de identidad común y de territorialidad. (Sarsoza, 2010, pág. 147)

El principal vehículo de la participación, ha sido la elaboración de planes de desarrollo, pues ha sido el espacio donde los actores locales construyen de manera colectiva sus prioridades en términos de inversión y de gestión pública. La preocupación local para contar con planes de desarrollo, ha ido incrementando en los últimos años, pero sobre toda a partir del 2010, en la que se pone en vigencia la Ley de Participación Ciudadana.

Según los datos de una encuesta que aplicó SENPLADES en el 2007, se desprende que el 79% de cantones encuestados afirma tener un plan de desarrollo cantonal. Los porcentajes son superiores al promedio nacional en la Sierra (81,8%), la Amazonía (97%) y la Región Insular (100%). La Costa registra un mayor porcentaje negativo, dado que 30% de cantones no tienen un plan de desarrollo.

Gráfico No. 21: ¿Cuenta el cantón con un plan de desarrollo?

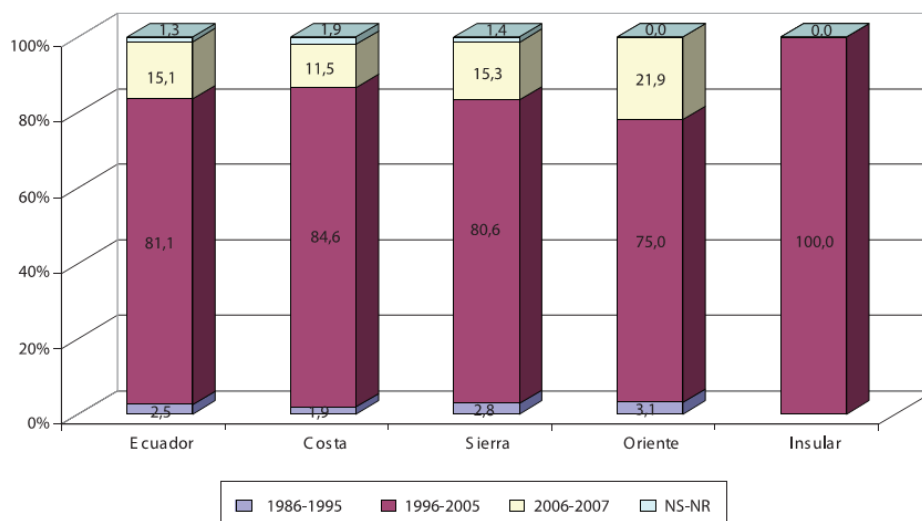


Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

Producto de la misma encuesta, se encontró que la mayoría de cantones (81%) elaboró sus planes entre 1996 y 2005. Si bien esta tendencia se mantiene en todas las regiones, en la Amazonía se observa un incremento en la elaboración de estos instrumentos entre los años 2006 y 2007. Este aumento sobrepasa en 7% el promedio nacional (15%) en estos años.

Gráfico No. 22: ¿Cuándo se elaboró el plan?



Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

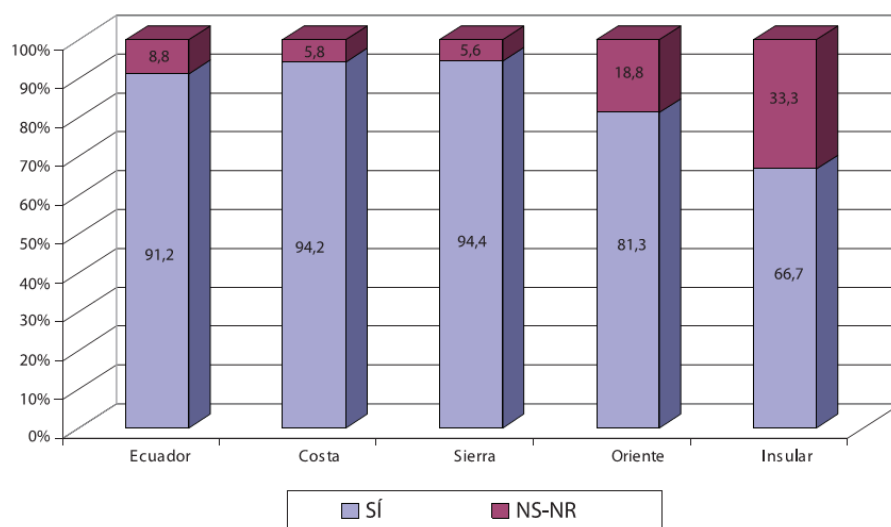
La mayor parte de cantones (91,2%) asegura que hubo participación de la ciudadanía durante la elaboración de los planes de desarrollo. El restante 8,8% no sabe o no responde a la pregunta. Es notorio que no existen respuestas negativas a esta interrogante.

Entre las diversas herramientas empleadas para mantener la participación ciudadana constan: asambleas (88,1%), consultas (84,3%), mesas (88,1%), concejos cantonales (73,6%), cabildos abiertos (61,6%) y concejos de desarrollo (57,8%).

El 19,5% empleó también otros medios de participación, como encuestas, visitas de las autoridades, consultas a líderes representativos de la comunidad, exposiciones de socialización, etc.

Es importante analizar estos resultados, porque nos va a permitir ver qué pasó, después de la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana, a partir del 2010.

Gráfico No. 23: ¿Hubo participación ciudadana?

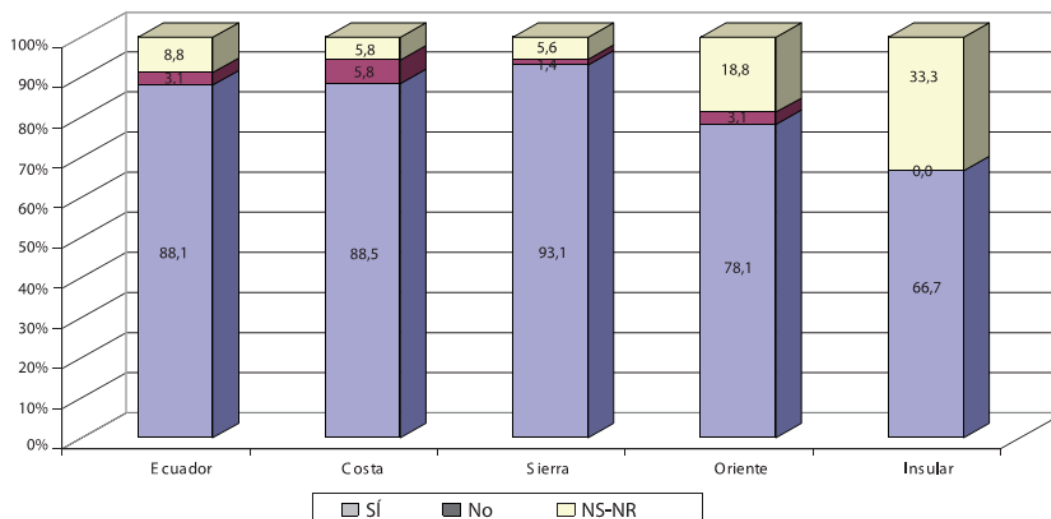


Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

Los mecanismos de participación ciudadana, citados fueron empleados durante todo el proceso de elaboración en 88,1% de los cantones, especialmente en los cantones de la Sierra (93,1%). Del porcentaje restante, apenas 3,3% responde que no hubo una participación permanente y 8,8% no sabe o no responde.

Gráfico No. 24: ¿Los mecanismos de participación se utilizaron durante todo el proceso?

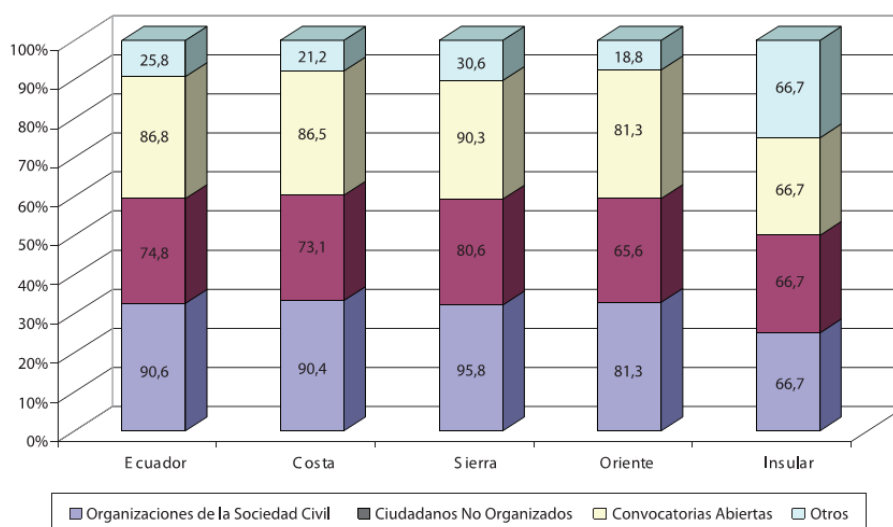


Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

Entre los participantes durante la formulación de planes, estuvieron: organizaciones de la sociedad civil (90,6%), ciudadanos no organizados (74,8%), y otros participantes (25,8%), es decir, agencias de cooperación, instituciones estatales, fundaciones, etc. El 86,8% realizó convocatorias abiertas. En algunos casos, la participación ciudadana se limitó exclusivamente a la invitación de representantes de instituciones públicas y privadas.

Gráfico No. 25: ¿Quiénes participaron en la elaboración del plan?



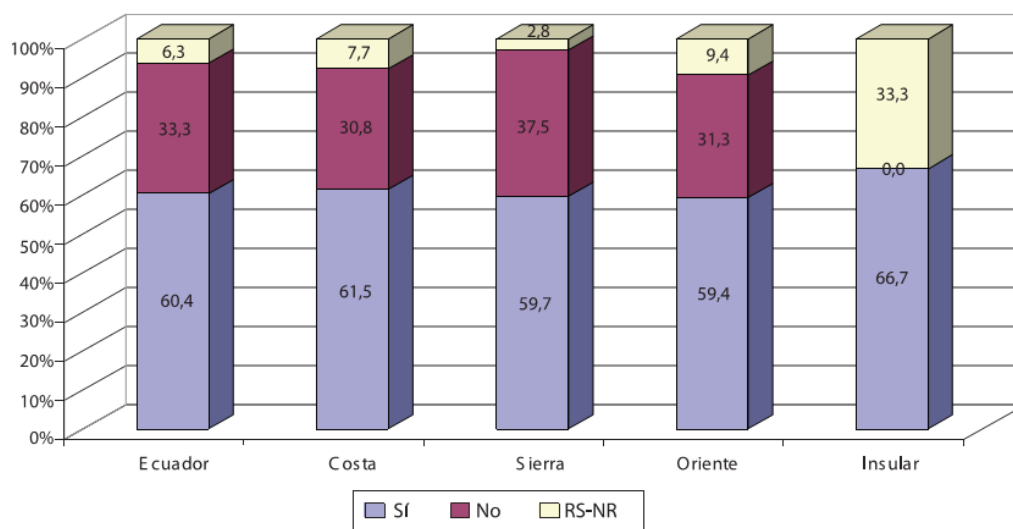
Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

El 60,4% de los entrevistados responde que sí existen o se van a crear mecanismos de control del plan, aunque, en tales mecanismos, no necesariamente participan miembros de la sociedad civil, sino autoridades o representantes de las mismas autoridades.

El 33,3% no tiene ninguna herramienta de control. Aunque 80,6% de municipios entrevistados declara que sí existe al menos una oficina encargada de la coordinación con la sociedad civil o la comunidad, en realidad es una tarea adicional que se encarga, indistintamente, a otros departamentos (obras públicas, planificación, comunicación).

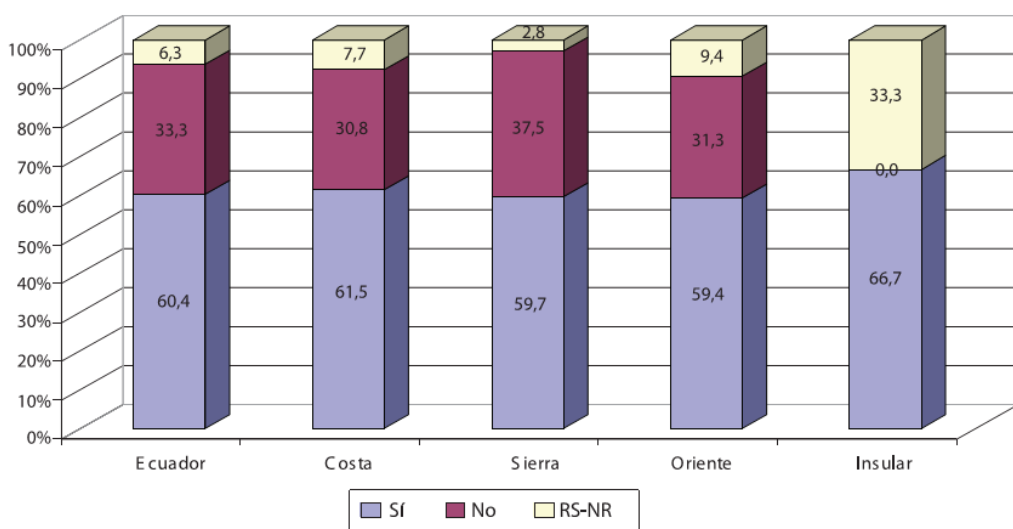
Gráfico No. 26: ¿Existen o se van a crear mecanismos de control del plan?



Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

Gráfico No. 27: ¿Existe alguna oficina dentro del Municipio que coordine la relación con la sociedad o la comunidad?



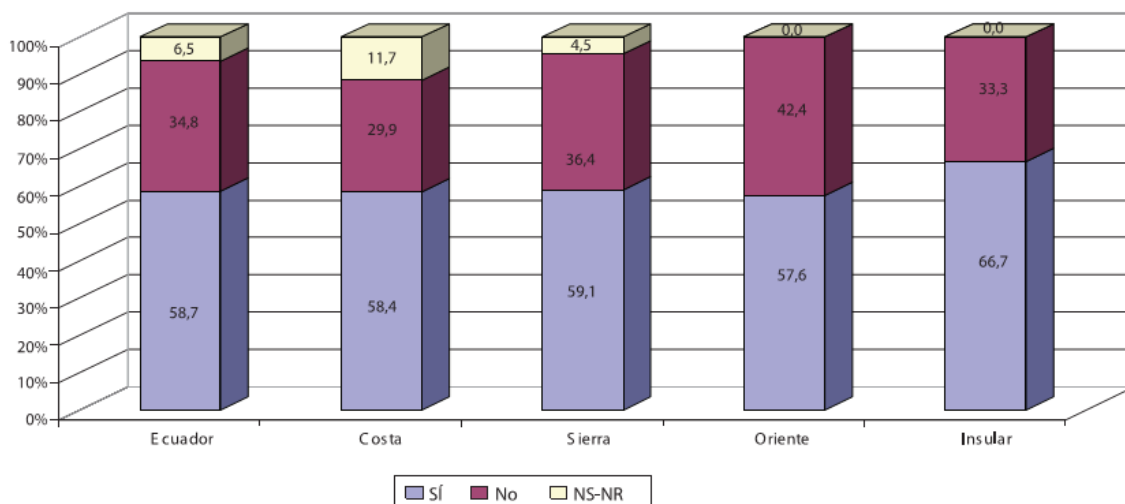
Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

Más de la mitad de los cantones (58,7%) afirma que existen otros mecanismos de participación ciudadana, mientras 34,8% reconoce no tenerlos. El 6,5% no sabe o no responde. Entre los mecanismos de participación se incluyen la visita de obras o proyectos, las veedurías, presupuestos participativos, etc. Buena parte de los cantones

tiene las condiciones necesarias para que los planes de desarrollo y la participación ciudadana se planteen como objetivos alcanzables.

Gráfico No. 28: ¿Existen otros mecanismos de participación ciudadana?



Fuente: Encuesta a Gobiernos Locales, 2007

Elaboración: SENPLADES 2010

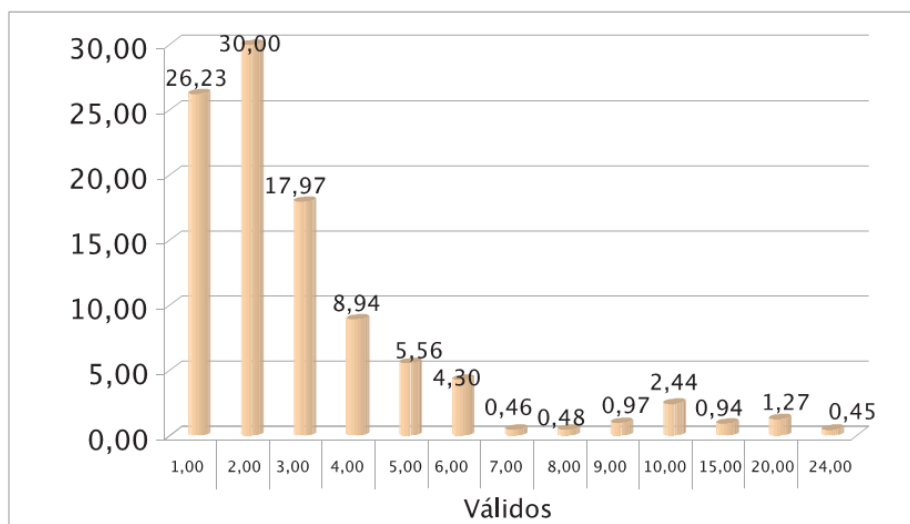
Así como algunos municipios pequeños argumentan no dar prioridad a los temas de participación, otros municipios expresan su apertura a estos temas. La principal causa para no tener programas o departamentos participativos es el bajo presupuesto de los cabildos. Se constató que organismos nacionales, como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Instituto Nacional Galápagos (INGALA), son actores fundamentales que han impulsado y apoyado la realización de los planes en varios municipios del país. Adicionalmente, organismos de cooperación internacional también han incidido en el impulso o fortalecimiento de procesos participativos locales.

Al parecer los procesos de participación ciudadana, tienen una respuesta desde los Gobiernos Locales, pero al hacer la encuesta a los ciudadanos, otra es la percepción.

La pregunta de la ENPC, que indaga si los entrevistados asistieron a convocatorias del consejo provincial, municipio o junta parroquial para elaborar el plan de desarrollo local arroja los siguientes resultados: una abrumadora mayoría de encuestados, equivalente a 98,64%, afirma nunca haber asistido a estas convocatorias, frente a 1,36% que sí lo ha hecho. Sin embargo, una vez que la ciudadanía ha

participado en estos espacios, parece que los valida. En efecto, del total de encuestados que sí ha asistido, 83,13% lo ha hecho entre 1 y 4 veces; 14,21%, entre 5 y 10 veces; y 2,66%, más de 10 veces.

Gráfico No. 29: Frecuencia de participación a convocatorias del Consejo Provincial, Municipio o Junta Parroquial



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Otro mecanismo o canal de participación son las mesas de diálogo, que a veces han funcionado en el marco de procesos de formulación de planes y, en otras ocasiones, han sido convocadas para el tratamiento específico de temas puntuales, como comercio informal, temas ambientales, impuestos, etc. Al respecto, apenas 0,89% de personas encuestadas ha accedido a estos mecanismos; de ellos, 16,5% ha asistido más de 5 ocasiones; 44,13%, entre 2 y 4 ocasiones; y 39,38%, una sola vez. Se destaca, entonces, que la ciudadanía que ha podido hacer uso de este mecanismo está predispuesta a seguir utilizándolo.

Al analizar la participación por género, se observa que un mayor porcentaje de hombres asiste a las convocatorias. Por etnia, existe una mayor participación de los grupos indígenas. Según rangos de edad, no se presentan grandes diferencias. Lo mismo se advierte por quintil de ingreso.

Tabla No. 10: Participación por genero y etnia

	Área		Sexo		Etnia				Total
	Urbana	Rural	Hombre	Mujer	Indígena	Blanco	Mestizo	Afro-ecuatoriano	
Ha asistido a convocatorias de municipios	1,20%	1,80%	1,80%	1,00%	2,70%	1,00%	1,30%	1,50%	1,40%
Ha asistido a otros eventos de participación	0,60%	1,40%	1,10%	0,60%	2,30%	0,70%	0,80%	0,40%	0,80%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Tabla No. 11: Participación por rango de edad y quintiles de ingreso

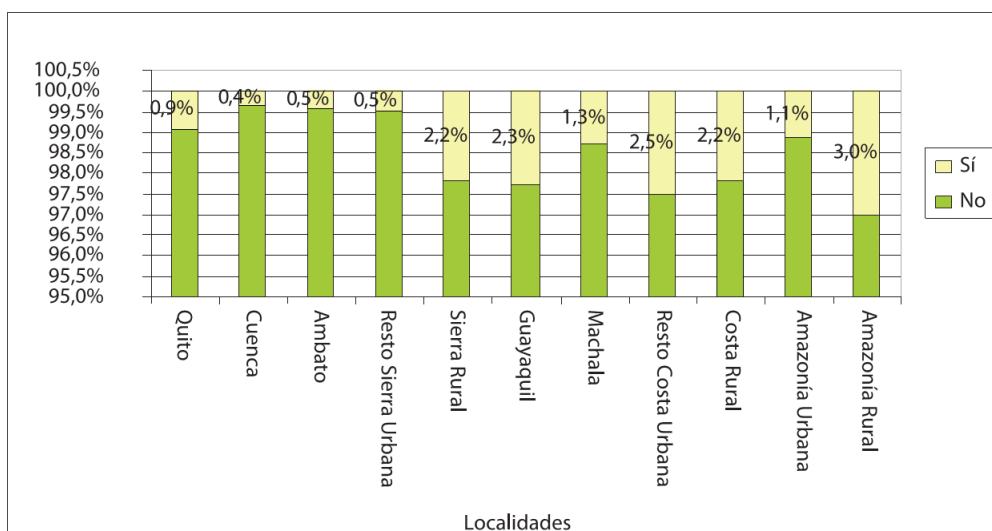
	Rangos de edad					Quintil de ingreso					Total
	De 17 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 50 años	De 50 a 64 años	Más de 65 años	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
Ha asistido a convocatorias de municipios	0,9%	1,1%	1,5%	2,0%	0,8%	1,2%	1,0%	0,9%	1,7%	1,8%	1,4%
Ha asistido a otros eventos de participación	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	0,7%	0,9%	0,8%	0,6%	0,8%	1,0%	0,8%

Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

Es importante destacar que, en términos porcentuales, la participación es mayor en los municipios pequeños, ya sean de la Sierra o de la Costa. Esto ratificaría el criterio que señala que los espacios pequeños son más proclives a la participación por la cercanía con el gobierno local y, seguramente, debido a que existen más necesidades básicas insatisfechas.

Gráfico No. 30: ¿Ha asistido a convocatorias de municipios?



Fuente: ENPC, 2008 (INEC)

Elaboración: SENPLADES 2010

La participación ciudadana se propone una transformación tanto en la institucionalidad pública como en las formas de articulación, gestión, incidencia y representación de los actores sociales. Muchas veces, la ciudadanía se inhibe de participar como consecuencia de la falta de credibilidad de las autoridades, pero también de los liderazgos tradicionales de las organizaciones sociales. Por eso, constituye todo un desafío lograr la transformación de las estructuras del Estado y de la sociedad y generar nuevas formas de relación.

La relación simbólica que establece la participación ciudadana para conectar la acción del Estado con la vida, necesidades, demandas cotidianas y vitales de la población, a través de un diálogo permanente, es menester para afirmar y ampliar la democracia. El marco legal y el acumulado histórico conseguido plantean la necesidad de que los espacios o interfaces de participación en lo local se fortalezcan, pero además se articulen a nivel nacional sobre la base del régimen de desarrollo señalado por la Constitución, es decir, el Buen Vivir. De acuerdo con la ENPC-2008, el índice total de participación ciudadana en interfaces socio-estatales sería de 3,07%. Hay, por tanto, un enorme reto para que este porcentaje se incremente. Una vez que contamos con una Ley de Participación Ciudadana, todos los niveles de Gobierno están obligados a implementar los mecanismos dispuestos por la Constitución y la ley.

Alrededor de estas experiencias, se han configurado redes de actores locales políticos y sociales que jugaron un papel importante en la formulación de propuestas vinculadas con la participación ciudadana a la Asamblea Nacional.

De esta manera, se logró que la actual Constitución sea muy rica e innovadora en el tema. Para empezar, la Constitución reconoce la participación ciudadana como un derecho y, a través de múltiples formas y mecanismos, plantea que este eje sea transversal en todos los niveles de Gobierno. Estos mismos criterios son recogidos y ampliados en la Ley de Participación Ciudadana.

La concreción de estas políticas desafía a las autoridades, a la institucionalidad pública, a las organizaciones, movimientos sociales y a la ciudadanía en general, para encontrar nuevas y creativas formas de relación que permita la construcción del Buen Vivir. Participación ciudadana y gobernanza ciudadana en Ecuador. Este estudio de caso analiza la relación entre la superación del ciclo de crisis política del Ecuador entre 1996-2006, y la instauración de prácticas participativas de Gobierno en todo el ciclo de políticas públicas.

Partimos del supuesto de que la presencia institucionalizada de estas prácticas, identificadas como “gobernanza”, disminuye las tensiones y tiende a consolidar sistemas de representación política y de partidos más armónicos.

Vamos a buscar con estos datos, comprobar las hipótesis planteadas acerca de la participación ciudadana y cómo ésta ha avanzado en los últimos años, con un nuevo modelo de desarrollo.

Ahora podremos decir, que tenemos un panorama general de la situación de la participación ciudadana en Ecuador, vivido en la última década.



CAPÍTULO 4
LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN ECUADOR Y
LA ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL

4.1. Marco Legal de la organización territorial del Ecuador

No es adecuado evadirse del contexto histórico vivenciado por el Estado ecuatoriano y por el Ecuador como tal, que tuvo una primera división política administrativa cuando todavía era parte de la Gran Colombia, cuando el Congreso de Angostura en 1824 segmentó al país en unidades territoriales de entre las cuales Manabí. Estas unidades eran ocho. Al crearse el Ecuador como Estado independiente en 1830, la primera Asamblea Constituyente, a sugerencia del Libertador Simón Bolívar, dividió el país en tres Departamentos: uno de ellos, el de la Costa que comprendía las provincias de Guayas, Manabí y Galápagos; división en Departamentos que fue efímera, pues la Asamblea Constituyente de 1835 optó por la demarcación territorial de ocho provincias que asimila el Congreso de Angostura en 1824. Aquella división se mantuvo hasta la Revolución Liberal que lideró el General Eloy Alfaro. (Mora Solórzano)

En 1998 la Constitución Política añadió significativos senderos en materia de descentralización administrativa, pero ante las pretensiones de provincias del país que reclamaban una mayor descentralización política, se quedó corta. Aquello sugiere las Consultas Populares para el año 2000 realizadas en las provincias de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Sucumbíos, que exigieron se adopte en el país un régimen de autonomías provinciales, usando como ejemplo el modelo vigente en España desde 1978, el que en el fondo es una emulación del régimen de Estados Federales.

La constitución nueva 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 indica que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el caso que

nos interesa en tesis, 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 (Constituyente A. N., Constitución de la República del Ecuador, 2008). 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. (Constituyente A. N., Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010)

El COOTAD, señala que 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.

Los principales marcos jurídicos, orientan la nueva propuesta de organización territorial, misma que se sustentará en la llamada Estrategia Territorial Nacional.

4.2. La conformación de las regiones en Ecuador

El plazo máximo de ocho años (de los cuales han pasado siete), que establece la Constitución para concluir el proceso de conformación de regiones autónomas se cumplirá de la siguiente manera:

- a) Aquellas solicitudes de consulta popular para aprobar el estatuto de las regiones que estén en proceso de conformación, al haber cumplido los requisitos establecidos en la Constitución y este Código, pueden 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.
- b) Al cumplirse el plazo indicado en el literal anterior, el estado de las provincias que no hubieren concluido el proceso o que no integraren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República.

Aquellas regiones que se integren en un plazo menor al determinado en este Código, tendrán de manera adicional un tiempo de diez años a más de los recursos que por ley les correspondan; transferencias extras por las nuevas inversiones que se realicen en la región, según lo establezca la ley que regula las finanzas públicas. El COOTAD, determina las funciones y sus competencias:

Del Gobierno Autónomo Descentralizado Regional:

- a) Ejecutar acciones articuladas y coordinadas entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de lograr los objetivos del buen vivir en el rigor de sus competencias establecidas por la Constitución y la ley;
- b) Promover el desarrollo sustentable en la circunscripción territorial regional, para garantizar la materialización del buen vivir mediante la implementación de políticas públicas regionales, según sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;
- c) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;

- d) Implementar un sistema de participación ciudadana que determine avances en la gestión democrática de la acción regional, mediante el ejercicio de los derechos.
- e) Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de forma coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y ejecutar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concéntricas reconocidas por la Constitución y la ley; y, en dicho continente, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente en criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad, participación y equidad;
- g) Expedir políticas que garanticen el derecho regional al hábitat y la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial;
- h) Impulsar los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria que garanticen los derechos consagrados en la Constitución, siempre ajustado a sus competencias;
- i) Coordinar entre la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, según sus competencias; y,
- j) Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.

Las Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional son las siguientes:

- a) Planificar, a la par de instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional formulando los correspondientes planes de ordenamiento territorial articulados simbióticamente con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el entorno de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley;
- c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades;

- d) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional;
- e) Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional;
- f) Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, según la planificación nacional;
- g) Fomentar las actividades productivas regionales;
- h) Fomentar la seguridad alimentaria regional; y,
- i) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

4.3. El Plan Nacional para el Buen Vivir

La planificación desde la constitución del 2008, es revalorizada y tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Para ello, debe asumir como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable, y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, como condiciones fundamentales para alcanzar al “Buen Vivir”. En este nuevo enfoque, los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos.

Según la disposición constitucional contenida en el Art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir”, es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Plan apuntala un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo. Se organiza por objetivos orientados a la garantía de derechos. Los objetivos, a su vez, cuentan con acciones de carácter operativo, diseñadas para el período de gobierno, que se concretan a través de la inversión pública. La consolidación

de una economía endógena encaminada hacia el “Buen Vivir” requiere, en esta fase, enfatizar en el desarrollo de capacidades y oportunidades, así como en la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico. (SENPLADES, 2013)

El Plan Nacional del Buen Vivir, forma parte de un Sistema Nacional de Planificación Participativa, que es coordinado por una Secretaría Técnica: La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), quien concomitante con la propuesta constitucional de creación de un sistema nacional de competencias, diseñó procesos de desconcentración y descentralización. Para ello, estableció 9 zonas de planificación para la organización de las instituciones de la Función Ejecutiva en los territorios, con el fin de acercar el Estado a la ciudadanía.

Una de esas zonas de administración, corresponde a las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. Estas zonas de administración no corresponden a las regiones autónomas que establece la Constitución que deben de conformarse, sin embargo se han prestado para que algunos opositores a la tesis de gobierno, consideren que se está direccionando la conformación de las regiones con las actuales zonas de administración.

4.4. La reconfiguración del territorio nacional

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, buscando fomentar sinergias inter e intra regionales, 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. (SENPLADES, 2013)

Una estrategia territorial nacional, vislumbra las estrechas vinculaciones entre todos los territorios, que van más allá de supuestas confrontaciones espaciales. Lo importante no es enfrentar, al espacio urbano con el rural, sino más bien se concentra en

cómo potenciar relaciones de beneficio mutuo, siempre anteponiendo el Buen Vivir de sus poblaciones.

Se señala en el Plan Nacional, 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 empuje hacia una estructura nacional de este tipo necesita de un fortalecimiento en el sistema de asentamientos humanos que privilegie 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; que 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.

4.5. Estrategia Territorial Nacional

De conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 53 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP (Constituyente A. N., 2012), la Estrategia Territorial Nacional constituye un instrumento complementario al Plan Nacional para el Buen Vivir.

Se considera el territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico en la Estrategia Territorial Nacional. 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. (SENPLADES, 2013)

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 cristalizan en los procesos de desconcentración y descentralización del Estado. Así se manifiestan en nueve Agendas Zonales que articulan la acción pública desconcentrada del Estado Central con el nivel descentralizado.

4.5.1 Justificación

En el país han existido intenciones variadas y no menos experiencias relacionadas con procesos de planificación y ordenamiento territorial. Muy a pesar de ello los principales problemas han radicado en la separación entre los objetivos de desarrollo, la realidad del territorio y la consciencia pública y sus acciones; desconociendo sus potencialidades y limitaciones para alcanzar el desarrollo propuesto, sumándose a esto 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.

El Gobierno de la Revolución Ciudadana reivindicó la vigencia de la planificación del territorio con la puesta en marcha de articulados legales relacionados y a partir de la Constitución de 2008. Durante este período de gobierno se optó por una visión global de la gestión del espacio territorial nacional. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, incorpora como elemento innovador y creativo una primera versión de la Estrategia Territorial Nacional e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. Así se estableció la necesidad de reforzar la articulación entre la planificación nacional y la planificación en los territorios.

A la par de estos razonamientos, se idearon Agendas Zonales para las siete zonas de planificación existentes en aquel momento, para determinar las necesidades de la población relacionadas a las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios. De igual manera se desarrolló una propuesta de modelo territorial en el que se

expresaron los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

Tanto la Estrategia Territorial Nacional 2009- 2013, como las siete Agendas Zonales, dieron inicio al proceso de articulación entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados. Estos, a través de sus propios instrumentos, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, han incorporado algunos de estos criterios. Sin embargo, aún persisten visiones unilaterales que no miran el territorio de manera integral, razón por la cual el nuevo periodo de gobierno busca profundizar la articulación e integración del mismo, con un enfoque holístico y sistémico.

Para lograrlo, se establecen directrices claras de planificación territorial, articuladas a los objetivos nacionales de desarrollo que garanticen una efectiva articulación entre los niveles de gobierno y la pertinente gestión territorial, promoviendo los procesos de desconcentración y descentralización. Los sectores prioritarios de articulación están relacionados con el desarrollo de la vialidad, la energía y la conectividad; el desarrollo endógeno; los derechos de la naturaleza y la calidad del ambiente; el desarrollo urbano y la universalización de servicios básicos y públicos.

Para cumplir con esta coordinación y vinculación nacional-territorial, en conformidad a lo dispuesto por el Consejo Nacional de Planificación, la Estrategia Territorial Nacional y las Agendas Zonales se edificaron en base a cuatro ejes prioritarios: asentamientos humanos, sustentabilidad ambiental, transformación de matriz productiva y cierre de brechas.

La acción pública delineada a través de la Estrategia Territorial Nacional busca entonces la distribución equilibrada de la población, las actividades y las infraestructuras físicas (que viabilizan la prestación de servicios), atendiendo a las condiciones naturales, físicas y humanas del territorio, lo que conlleva la consolidación de una red policéntrica, equilibrada y complementaria de asentamientos humanos según la capacidad de acogida del territorio, una adecuada y sostenible utilización de los recursos endógenos (SENPLADES, 2013), de tal manera que los asentamientos humanos, como articuladores del aprovechamiento de los recursos rurales, pueden

complementarse y cooperar entre sí para fomentar la reducción de brechas y la transformación de la matriz productiva.

4.5.2. Metodología

Fase 1: Análisis territorial

Es la recopilación y procesamiento de datos e información secundaria de tipo biofísica, socioeconómica, de infraestructura y de amenazas naturales, que caracterizan las unidades de síntesis territorial, que sirvieron como unidad de análisis en los ejes de sustentabilidad ambiental y de matriz productiva, preponderantemente; cuyas limitaciones y potencialidades encontradas, complementaron el análisis para los asentamientos humanos y para la reducción de brechas.

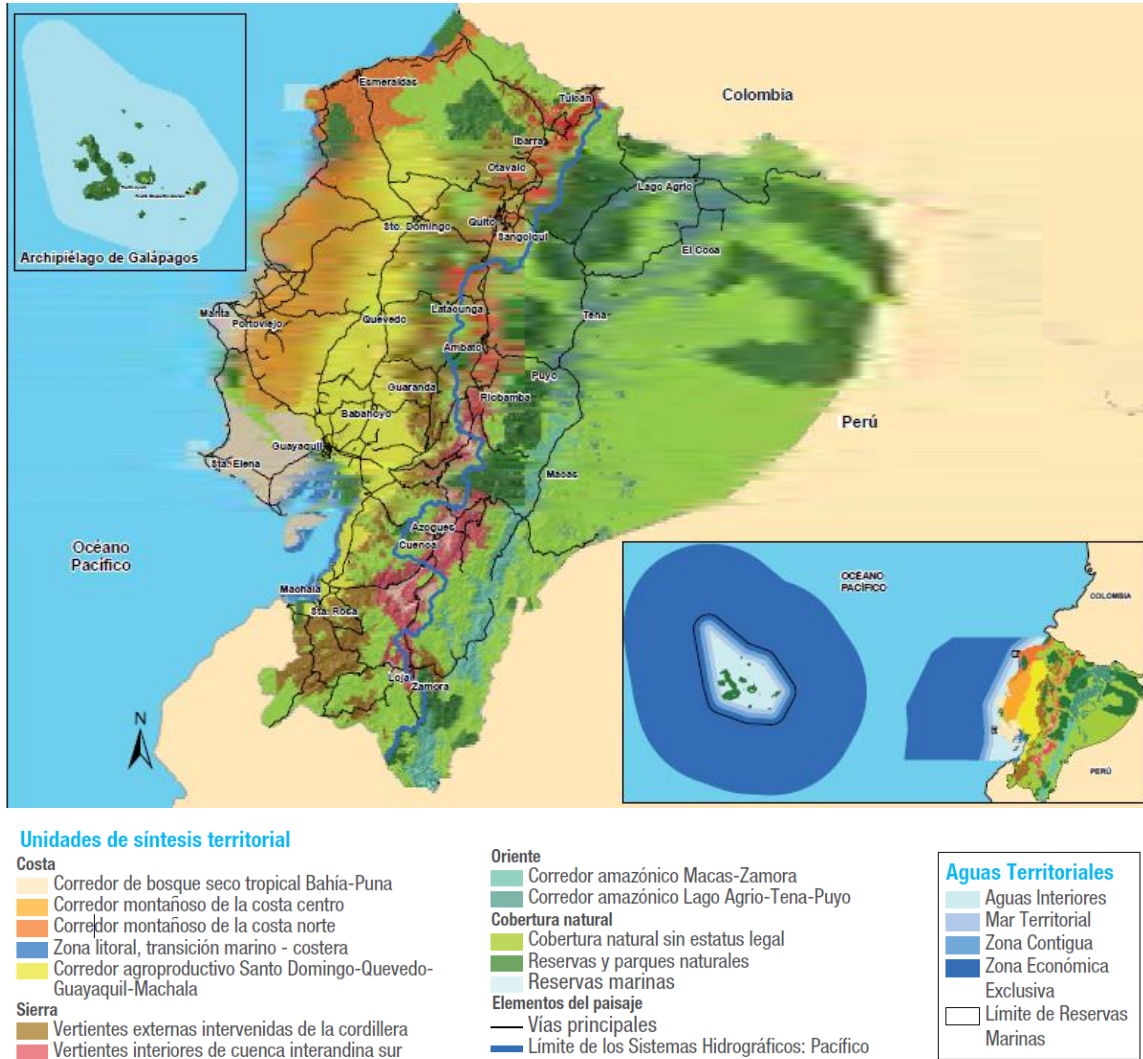
En el territorio continental, se definieron 14 unidades de síntesis territorial¹⁴:

- Corredor agroproductivo Santo Domingo- Quevedo-Guayaquil-Machala;
- Corredor de bosque seco tropical Bahía- Manta-Salinas-Puná;
- Corredor montañoso de la costa norte;
- Corredor montañoso de la costa centro;
- Zona litoral, transición marino-costera;
- Fondo de cuenca interandina norte;
- Vertientes interiores de cuenca interandina norte;
- Fondo de cuenca interandina sur;
- Vertientes interiores de cuenca interandina sur;
- Vertientes externas intervenidas de la cordillera de los Andes;
- Corredor amazónico norte Lago Agrio-Tena- Puyo;
- Corredor amazónico Macas-Zamora;
- Zonas de cobertura natural sin estatus de protección; y
- Zonas del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE).

14 SENPADES, usa estos términos, para la nominación de las unidades de síntesis territorial en este documento obedecen a relaciones productivas o características biofísicas similares que permiten calificarlos como corredores, vertientes, zonas litoral o fondos de cuenca interandina.

En el Gráfico No. 31, se presenta las unidades de síntesis territorial. Se analizó la estructura del sistema de asentamientos humanos en el territorio, engranada principalmente por las vías terrestres de comunicación, las acciones humanas y las correspondencias de tipo comercial; los flujos de personas movilizadas por el turismo, y los servicios sociales y administrativos.

Gráfico No. 31: Unidades de síntesis territorial a nivel nacional



Fuente y elaboración: Senplades, 2013

Como podemos apreciar las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, están articuladas a varias unidades de síntesis territorial, como son corredores montañosos, bosques secos, corredores agroproductivos, zona de transición marino costera.

Si pretendemos conformar una Región, es necesario complementar la jerarquización de los asentamientos humanos a esos nodos que fomentan la sinergia territorial; al existir varias unidades la SENPLADES determinó la especialidad económica funcional de cada uno de ellos. Este análisis lo realizó por rama de la actividad de la Población Económicamente Activa (PEA), como una forma indirecta de interpretar el rol económico de una ciudad en el contexto de la red y del territorio que la acoge. La especialización económica se presenta en diversos grados, que corresponden a mayores porcentajes de ocupación de la PEA por rama de actividad.

Formar una región, debe propender a que la unión de varias provincias busque lograr la reducción de brechas, para esto se utilizó como información secundaria el “Atlas de Desigualdades Socio Económicas del Ecuador”¹⁵ que analiza los avances y las desigualdades que aún existen en el país, especialmente al tener en consideración variables de educación, salud y nutrición, empleo, vivienda, pobreza e inequidad social. Considera además las temáticas de la igualdad en cuanto a etnia, sexo, edad, discapacidad y su localización a nivel urbano- rural.

Fase 2: Diagnóstico y definición del modelo territorial actual

El modelo territorial actual conlleva en sí 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. (SENPLADES, 2013)

Al análisis territorial se le compaginó con lo espacial (representado por las unidades de síntesis territorial) y con lo funcional (que tiene que ver con la articulación y movilidad entre asentamientos humanos a través de redes de comunicación) lo que evidenció los problemas, las potencialidades y las oportunidades que se manifiestan en el territorio para cada una de las unidades de síntesis territorial. A partir de este análisis vamos a ir identificando posibilidades en las que se puede sostener la futura Región 4.

¹⁵ Las principales fuentes de información para el Atlas fueron los Censos de Población y Vivienda de 1982, 1990, 2001 y 2010, las Encuestas nacionales de hogares entre 2005 y 2011, las Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 2006 y la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, realizada en 2011 por el INEC.

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, fue factible construir el modelo deseado del territorio que se constituye en el referente de las actividades que se deben realizar dentro del mismo, con el propósito de mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza.

Las demarcaciones en la planificación territorial constituyen grandes pautas o directrices para disminuir los desequilibrios económicos, sociales, de infraestructura y ambientales, cimentados todo en el manejo adecuado de los recursos naturales y del control de las fronteras urbanas. Con estas demarcaciones o lineamientos se quiere propender a un reequilibrio territorial mediante el cumplimiento de propuestas de actuación que deberán efectuarse a corto, mediano y largo plazo. (SENPLADES, 2013)

4.5.3. Síntesis del modelo territorial

4.5.3.1. Red de asentamientos humanos

• Situación actual

Los asentamientos humanos muestran el modelo de desarrollo que el territorio ha consolidado a lo largo de la historia. Se aprecian los intercambios y sus relaciones de interdependencia y complementariedad, los efectos positivos o negativos que han tenido los asentamientos humanos en el desarrollo local, regional, nacional y las posibilidades y restricciones estructurales que presentan. (SENPLADES, 2013)

La población de Ecuador pasó de 3,2 millones en 1950 (Conade - INEC - Celade, 1993) a 14,5 millones en 2010 (INEC, 2010). La proyección establece que para el año 2025 la población bordeará los 18,6 millones de habitantes (INEC, 2013), distribuidos mayoritariamente en espacios urbanos. El suelo se ha ocupado sin planificación en detrimento de las condiciones físicas y de recepción propias del territorio, produciéndose conflictos sociales y ambientales por la degradación de los bienes naturales; así como la creciente situación de vulnerabilidad de la población frente

a fenómenos naturales y los siempre presentes problemas de acceso a servicios básicos en las urbes.

Históricamente dos ciudades se han desarrollado con mayor dinámica en el Ecuador: Quito y Guayaquil. Cada una con su propia naturalidad e identidad. Quito la ciudad capital y centro político y Guayaquil ciudad porteña internacional y motor económico. Esta dinámica especial he generado una definida bicefalia en la república con los consiguientes problemas de acceso a bienes y servicios básicos y públicos. La contaminación de ríos y fuentes de agua por mala disposición final de los desechos líquidos y sólidos, ampliación de la mancha urbana sobre tierras con vocación productiva y fenómenos de expansión urbana son todos efectos de la organización territorial actual concentrada en estas dos urbes. Estas contradicciones obligan a plantear un reequilibrio de la red de asentamientos humanos, así como a ordenar el crecimiento de las metrópolis a fin de corregir estos desequilibrios y buscar solución a estos problemas.

Tabla No. 12: Jerarquía de los asentamientos humanos

Tipología	Características
1. Metrópolis	Rol: Vinculación del país con el mundo, y provisión de servicios especializados para la población nacional. Población urbana: 44% (4 155 045 habitantes). PEA urbana: 46% de la PEA urbana (1 781 421 habitantes).
2. Nacionales	Rol: alto desarrollo de funciones relacionadas con actividades comerciales, e industriales, prestación de servicios públicos complementarios a los ofrecidos en los asentamientos humanos de menor jerarquía. Población urbana: 18% (1 702 615 habitantes). PEA urbana: 18% (712 591 habitantes).
3. Regionales	Rol: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa. Población urbana: 16% (1 514 824 habitantes). PEA urbana: 16% (606 698 habitantes).
4. Subregionales	Rol: Distribución, transporte y almacenamiento de productos manufacturados y primarios. Población urbana: 10% (954 936 habitantes). PEA urbana: 9% (359 676 habitantes).
5. Locales	Rol: Acopio y distribución de alimentos y materias primas para la industria manufacturera. Población urbana: 9% (822 936 habitantes). PEA urbana: 8% (324 264 habitantes).
6. Menores	Rol: Producción de alimentos y materias primas, prestación de servicios relacionados con turismo recreativo. Población urbana: 2% (90 682 habitantes). PEA urbana: 3% (240 511 habitantes).

Fuente y elaboración: Senplades, 2013.

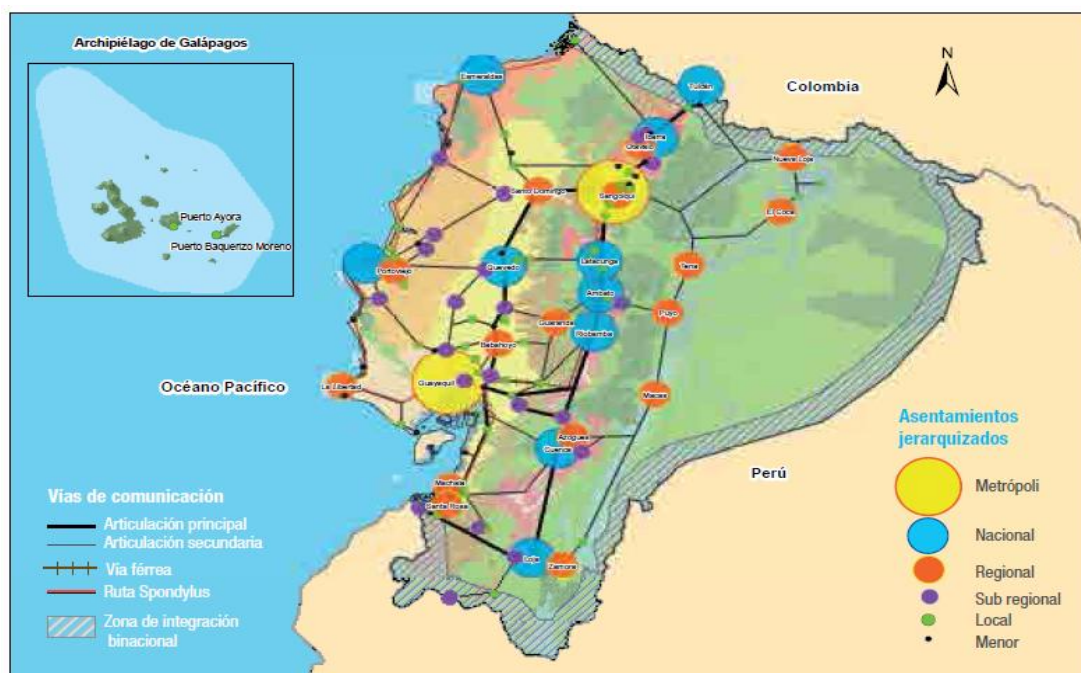
La SENPLADES, establece la jerarquía actual de los 110 asentamientos humanos según su complejidad funcional, la misma que hace referencia a la gama de equipamientos y servicios que se ofrecen en el asentamiento humano. También, detalló la ocupación de la PEA para establecer las actividades económicas que realizan los habitantes de estas poblaciones y su nivel de especialización. Es el ser humano y no el capital, la piedra angular del análisis. Se evidencian las diferentes funciones económicas que han ido adquiriendo los territorios a lo largo de su proceso de consolidación.

La Tabla No. 12, presenta estas categorías, así como su descripción, rol y la especialidad económica funcional predominante. La trama de asentamientos humanos se engranan principalmente por cuatro corredores viales verticales importantes.

A la fecha las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, no presentan una estructura administrativa que permita que la prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa, se complemente; pues uno de los principales reclamos de los habitantes de Santo Domingo, es la distancia que existen entre la cabecera provincial de Manabí que es Portoviejo y la de Santo Domingo de los Tsáchilas que es Santo Domingo. La distancia en tiempo de recorrido terrestre entre una capital de provincia y la otra es aproximadamente de cuatro horas en vehículo particular; mientras que la distancia entre Santo Domingo y la capital Quito es mucho menor.

A pesar de que existen muchos asentamientos humanos entre las dos provincias como lo muestra el Gráfico 32, las vías de comunicación son secundarias y escasas lo que no favorece la conectividad de las poblaciones que integran las dos provincias.

Gráfico No. 32: Jerarquía de los asentamientos humanos



Fuente y elaboración: Senplades 2013

• Modelo deseado

La realización de una red policéntrica, complementaria, articulada y sinérgica de asentamientos humanos se cristaliza a través de una mejor distribución de la población. Esto en función de que el policentrismo hermanado a las redes de ciudades no se limite a la existencia de varios polos con pesos demográficos importantes.

Al contrario, las tramas o redes policéntricas de asentamientos humanos hacen referencia a una distribución equilibrada de la población en esos diferentes asentamientos humanos que conforman la red. Dos elementos fundamentales materializan la edificación del modelo esperado de asentamientos humanos. El primero tiene que ver con la necesidad de universalizar el acceso a bienes y servicios públicos y básicos, mediante la conformación de distritos y circuitos administrativos. El segundo opera sobre una mejor distribución de la población mediante incentivos al crecimiento de ciudades intermedias, mediante intervenciones que profundicen su especialidad humana y económica haciendo que sea viable un mejor aprovechamiento de los recursos territoriales. Esto incluye aspectos como su contribución a equilibrar pesos demográficos, incentivar el desarrollo de actividades relacionadas con el comercio, transporte y distribución de bienes y servicios que incluyan la incorporación de valor.

Es adecuado incentivar las sinergias entre diversos espacios geográficos del país e impulsar la formación de sistemas estructurados en red que beneficien el desarrollo endógeno, la transformación de la matriz productiva y el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales.

El modelo esperado de asentamientos humanos determina una ruptura analítica que implica la necesidad de entender los asentamientos humanos como parte de un todo, como parte de una red, como un organismo vivo.

El Modelo Territorial apunta, según se describe en la Tabla 13, algunos lineamientos básicos e importantes que consideran en su devenir, que las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas pudieran consolidar sus asentamientos humanos.

Tabla No. 13: Lineamientos para el eje de asentamientos humanos

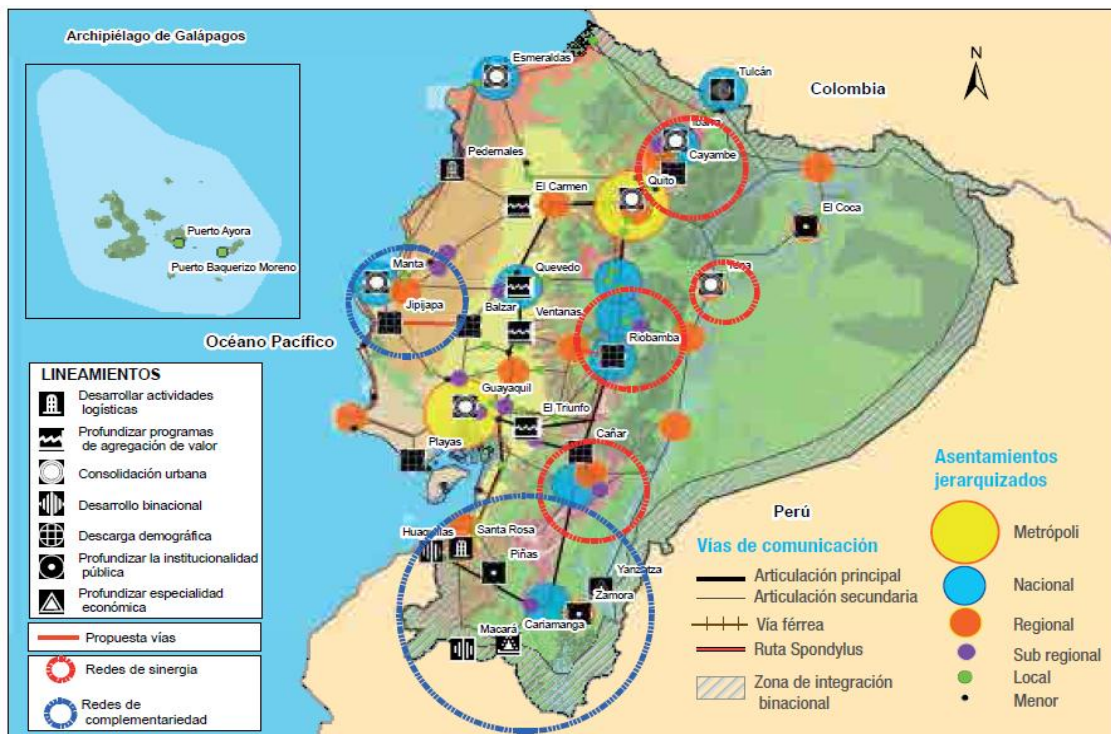
Lineamiento	Localización aproximada
1. Promover la equidad, la inclusión y la cohesión social, por medio de una mejor articulación, movilidad y accesibilidad, permitiendo un eficiente flujo de bienes, servicios y de personas que contribuya a optimizar el aprovechamiento de los recursos territoriales.	Principalmente en: <ul style="list-style-type: none"> • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala. • Corredor montañoso de la costa centro. • Vertientes externas intervenidas. • Vertientes interiores de la cuenca norte y sur.
2. Controlar la expansión de los asentamientos humanos, promoviendo su consolidación y su crecimiento en sentido vertical, de manera que se evite afectar tierras con vocación agroproductiva.	Principalmente Guayaquil, Quito, Cuenca, Ambato y Portoviejo.
3. Garantizar la adecuada articulación y movilidad entre las áreas de extracción, industrialización y comercialización vinculadas con los proyectos nacionales de carácter estratégico, para asegurar el correcto funcionamiento de las diferentes industrias priorizadas para la transformación de la matriz productiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos) y las ciudades-centros universitarios Unae. Ikiam y Yachay. • Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDES).
4. Controlar los procesos de urbanización inducida y expansión urbana que se pueden generar a partir de la presencia de proyectos de trascendencia nacional, en sus diferentes fases, a través de procesos de planificación especial.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos) y las ciudades-centros universitarios Ikiam, Yachay, Unae. • Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDES).
5. Optimizar la articulación de la red de asentamientos humanos a través del desarrollo y el mejoramiento de la infraestructura vial.	<ul style="list-style-type: none"> • Especialmente mediante el desarrollo de los ejes viales Riobamba-Guaranda y Balzar-Jipijapa.
6. Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo	<ul style="list-style-type: none"> • Construcciones habitacionales localizadas en laderas de fuertes pendientes, principalmente en las

Lineamiento	Localización aproximada
natural, asociados con fenómenos de movimientos en masa, inundaciones y crecidas torrenciales.	<p>ciudades de Esmeraldas, Portoviejo, Cuenca, Guayaquil y Piñas (movimientos en masa).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcciones habitacionales ubicadas en las cercanías de los cauces de los ríos, principalmente en las ciudades de la cuenca Baja del río Guayas • Se requiere profundizar la investigación sobre este fenómeno; sin embargo, se recomienda analizar principalmente el caso de La Maná y Bucay.
7. Mejorar la calidad del hábitat urbano y consolidar asentamientos humanos que contribuyan a disminuir la presión demográfica de las ciudades.	<p>Principalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cayambe, para disminuir la presión demográfica de Quito; • Playas, para disminuir la presión demográfica de Guayaquil; • Jipijapa y Balzar, para disminuir la presión demográfica de Manta y Portoviejo. • Azogues y Gualaceo para disminuir la presión demográfica de Cuenca.
8. Impulsar el reequilibrio de la red de asentamientos humanos, considerando la especialidad económica funcional y la potencialidad del territorio, complementariamente a la provisión de servicios definidos para la implementación de distritos y circuitos administrativos	<p>Principalmente en los asentamientos humanos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guayaquil-Los Lojas-La Puntilla-Petrillo-La Aurora y Quito-La Joya-Zambiza- Cutuglahua-Llano Chico-Nayón-Pomasqui-Calderón. • Esmeraldas-Vuelta Larga, Ibarra, Quevedo, Riobamba-Licán, Macará, Manta-Jaramijó y Tulcán (nacional); • Macas, Azogues, Zamora, El Coca, Tena y Santa Rosa (regional); • La Troncal, Huaquillas, Pedernales, Piñas, Ventanas, Cayambe, Cañar y El Carmen (subregional); • El Triunfo, Playas, Yantzaza y Cariamanga (local). <p>Zonas donde se desarrolle lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos). • Ciudades-centros universitarios • Zonas Económicas de Desarrollo Especial(ZEDES)
9. Mantenimiento de las presas y represas, con el fin de prevenir y no aumentar el riesgo por inundación y afectación a los asentamientos humanos, las actividades productivas y la infraestructura vial.	<p>Principalmente en asentamientos humanos cercanos a los proyectos multipropósito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Daule Peripa. • La Esperanza. • Poza Honda.
10. Planificar la inversión pública en función de los riesgos de desastres, con el fin de asegurar la viabilidad de los proyectos de inversión.	<p>Principalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuenca baja del Río Guayas. • Fondo de cuenca interandina norte y sur. • Vertientes externas intervenidas en la cordillera. • Vertientes de cuenca interandina norte y sur.
11. Incentivar el desarrollo de los ejes de transporte multimodal y de integración fronteriza.	<ul style="list-style-type: none"> • Eje multimodal hacia el Amazonas. • Interconexión al norte con Colombia y al sur y oriente con Perú. • Eje binacional No. 5 Ecuador-Perú
12. Impulsar el desarrollo binacional de manera complementaria y corresponsable.	<p>Principalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puertos terrestres: Tulcán, Macará y Huaquillas. • Puertos fluviales: Nuevo Rocafuerte, San Miguel y Morona

Fuente y elaboración: Senplades 2013

Como corolario de la visión de red nacional de asentamientos humanos, se torna imprescindible la estimación de que estas condicionantes y determinantes se extiendan hacia los países vecinos con el fin de consolidar el desarrollo binacional complementario y corresponsable. Decisiva importancia tienen los pasos fronterizos y la creación o consolidación de los corredores de integración entre territorios a nivel internacional lo que permite el mejoramiento del flujo de bienes y servicios y refuerza los lazos comerciales en las zonas de frontera.

Gáfico No. 33: Modelo territorial deseado: asentamientos humanos



Fuente y elaboración: Senplades 2013

4.5.4. Sustentabilidad ambiental

Es importante que hagamos un análisis de uno de los principales requisitos para armar una región: la complementariedad ambiental.

- **Situación actual**

El Ecuador por su ubicación geográfica, sus condiciones naturales y la alta biodiversidad de su territorio, posee frágiles ecosistemas como son los páramos, los bosques de neblina y montaña, la ceja andina, los bosques húmedos tropicales y los

bosques secos, tanto a nivel continental como insular. Por parte del ser humano estos ecosistemas están sometidos a fuertes acciones y presiones relacionadas con la deforestación, la ampliación de la frontera agrícola, la tala de bosques, el sobre pastoreo, la extracción de recursos naturales y la construcción de vías; lo que está provocando destrucción y fragmentación de hábitat, degradación de recursos, erosión de suelos, deslizamientos y deslaves.

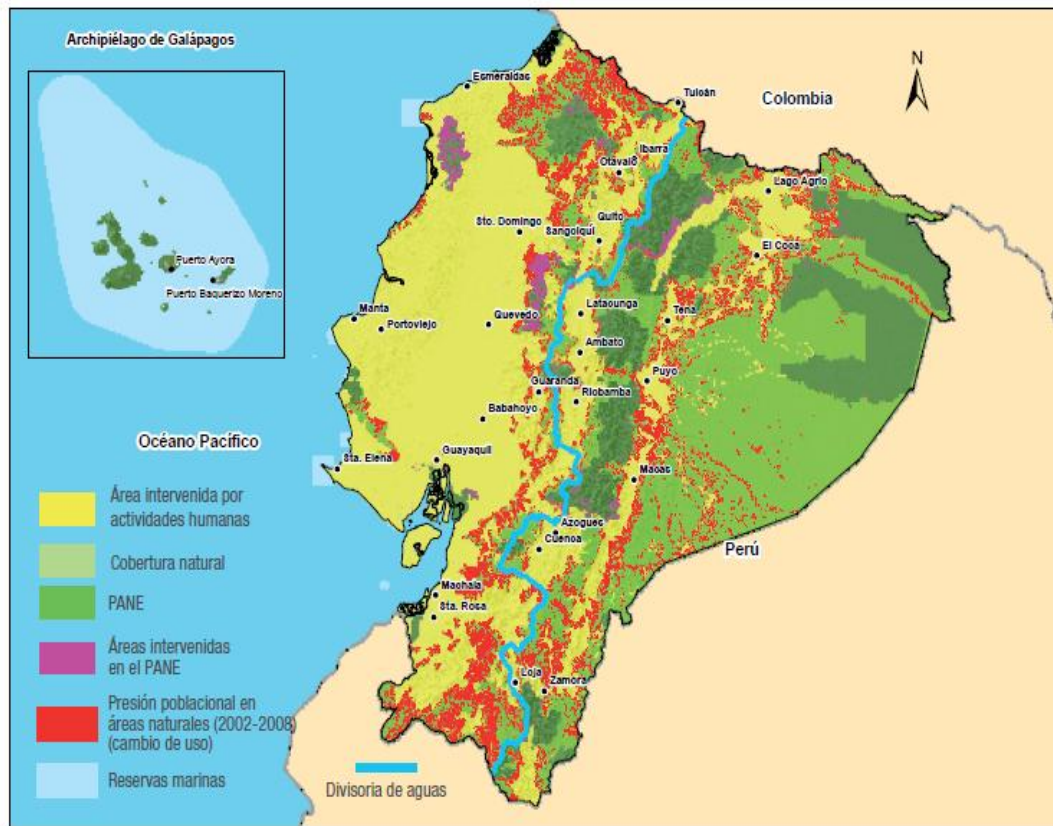
Por otro lado, el territorio nacional se caracteriza por la existencia de la divisoria de aguas, que determina la formación de dos sistemas hidrográficos principales: Pacífico y Amazonas. La vertiente del Pacífico concentra al 80% de la población (11,5 millones de habitantes, aproximadamente), tiene un 27% de cobertura vegetal natural y alrededor del 16,5% de esta tiene estatus legal de protección. Estas condiciones y la presión de la población sobre los recursos han propiciado que los conflictos socioambientales se concentren y manifiesten con mayor incidencia en esta vertiente.

En el Amazonas, en su sistema hidrográfico se encuentra el 73% de la cobertura natural del país; de ella, más del 80% forma parte del PANE. Así mismo, este sistema concentra la mayor cantidad de páramo. Apenas el 20% de la población nacional (2,75 millones de habitantes, aproximadamente) se encuentra distribuido en esta vertiente. En esta se encuentran las cuencas de los ríos Napo, Pastaza, Santiago y Chinchipe.

En el caso del Parque Nacional Galápagos, territorio insular, los problemas más acuciantes son la introducción de especies foráneas invasoras que afectan a los ecosistemas y a la biodiversidad tanto terrestre como marina, el deterioro ambiental en las áreas intervenidas, el crecimiento acelerado y desordenado de la población que amplía las fronteras urbanas, el incremento de la población flotante por turismo y el deficiente tratamiento de desechos sólidos y efluentes.

En el territorio marino, las aguas interiores son las que presentan los mayores problemas, debido a que en ellas se descargan los sedimentos provenientes del mal uso de los recursos naturales en el sistema hidrográfico del Pacífico; las aguas negras de los asentamientos humanos localizados en la zona litoral y los desechos de las actividades industriales y agroindustriales que se desarrollan en las ciudades de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Machala.

Gráfico No. 34: Áreas naturales protegidas continentales y cobertura natural (sin estatus de protección) y las áreas intervenidas que existen en su interior

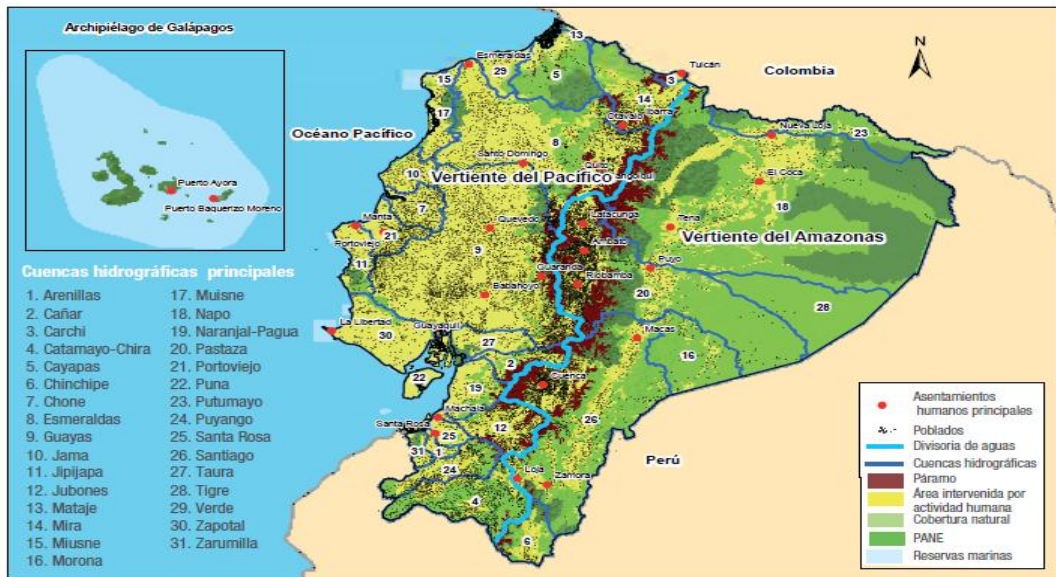


Fuente: Senplades.

Elaboración: Senplades 2013

Para Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, no se identifican mayores áreas naturales protegidas, que la que existe en Manabí, que es un bosque seco, como es el Parque Nacional Machalilla, y bosques menores pero ricos en cuencas hidrográficas en Manabí y Santo Domingo.

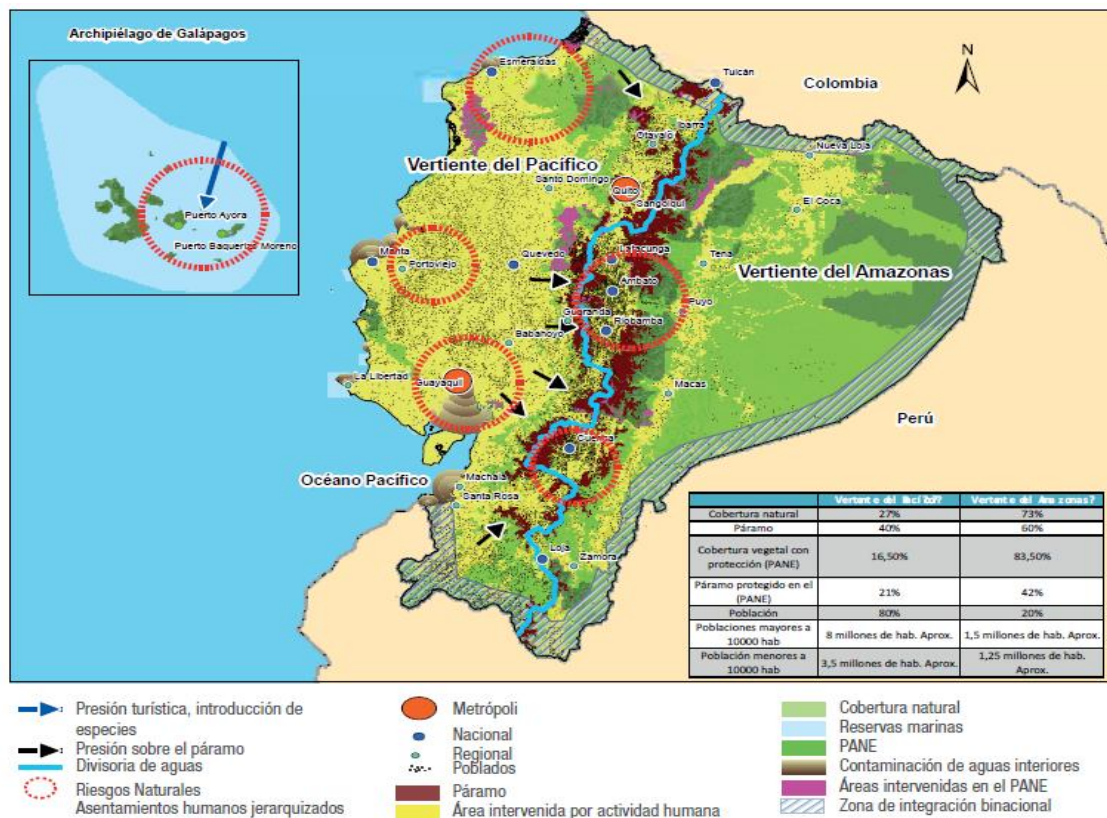
Gráfico No. 35: Divisoria de aguas a nivel nacional y principales cuencas hidrográficas.



Fuente: Senplades

Elaboración: Senplades 2013

Gráfico No. 36: Situación actual: sustentabilidad ambiental



Fuente: Senplades.

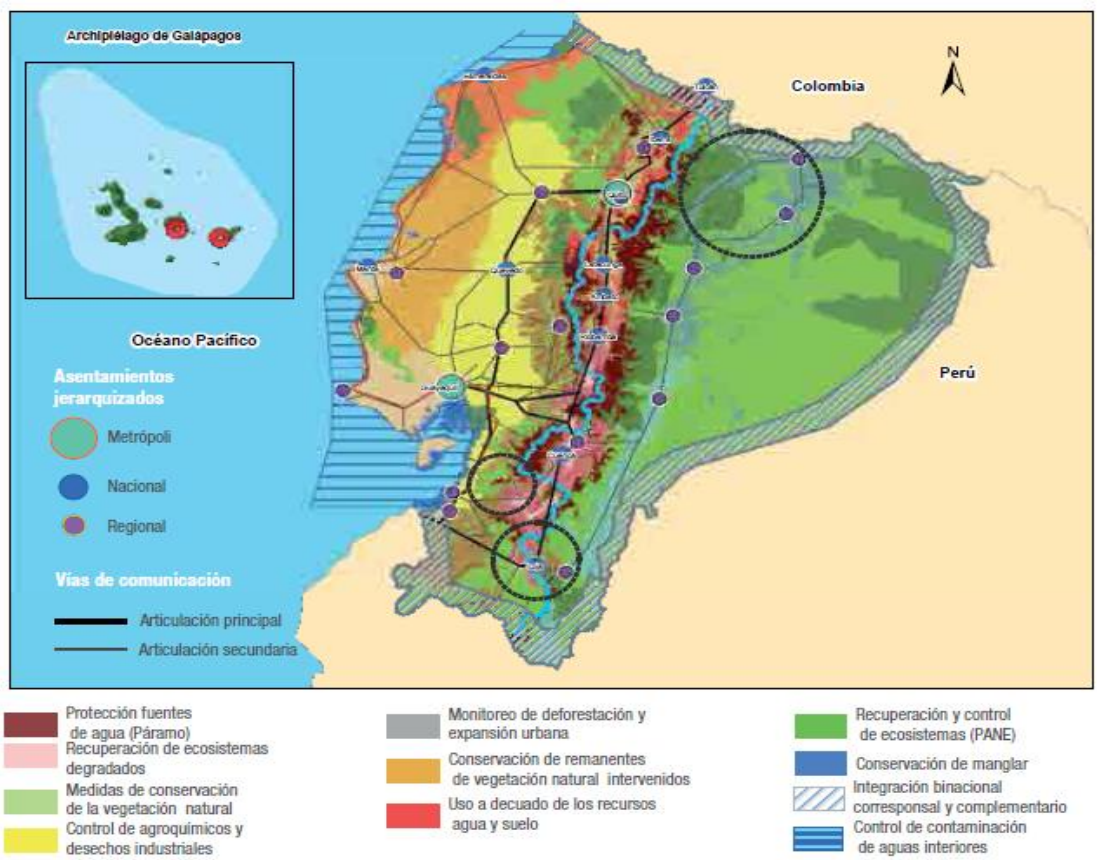
Elaboración: Senplades 2013

• **Modelo deseado**

Con el análisis y los elementos desarrollados en el modelo actual, es factible construir el modelo deseado para el territorio. Este se concreta como el deseado reflejo de las acciones que se deben realizar dentro del mismo, con la intención de mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza, considerando que las sociedades, en sus diversos modos y niveles de vida, dependen de los bienes naturales. Por eso se vuelve imperativo proteger, conservar y recuperar los ecosistemas degradados. El modelo territorial deseado para el eje de sustentabilidad ambiental.

En este sentido, se definen algunos lineamientos sobre la base del manejo adecuado de los recursos naturales con el propósito de disminuir los desequilibrios económicos, sociales, de infraestructura y ambientales.

Gráfico No. 37: Modelo territorial deseado: Sustentabilidad ambiental



Fuente: Senplades

Elaboración: Senplades 2013

Tabla No. 14: Lineamientos para el eje sustentabilidad ambiental

Lineamiento	Localización aproximada
<p>1. Controlar la expansión de la frontera agrícola y, de ser el caso, corregir los usos actuales antropogénicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur (presión sobre el páramo). • Vertientes externas intervenidas de la cordillera (presión sobre el páramo). • Corredor montañoso costa norte (norte de la provincia de Esmeraldas). • Corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora (principalmente, presión sobre la cobertura natural sin estatus legal).
<p>2. Reducir la presión sobre los espacios naturales, especialmente en las áreas terrestres y marinas declaradas protegidas por el Estado, para realzar su valor ecológico, científico y paisajístico, buscando además mecanismos de compensación por captura de carbono, conservando la biodiversidad y promoviendo actividades de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas y parques naturales que forman parte del Patrimonio de Áreas Naturales del Estado (PANE), principalmente Mache Chindul, • Los Ilinizas, Sangay, El Cajas y Podocarpus
<p>3. Implementar mecanismos para frenar la deforestación y erosión de los suelos en cuencas hidrográficas con alta susceptibilidad de causar desastres relacionados con inundaciones y crecidas torrenciales</p>	<p>Principalmente en las cuencas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Río Guayas (la sub-cuenca del río Bababoyo). • Río Jubones. • Río Cañar. • Río Santiago.
<p>4. Manejar de forma integrada las actividades que se desarrollan en las áreas intervenidas y en las áreas protegidas terrestres y marinas, con el fin de evitar la ampliación de la frontera agrícola y disminuir los efectos e impactos sobre los ecosistemas naturales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Islas Galápagos, con énfasis en los centros poblados.
<p>5. Gestionar oportunamente los riesgos naturales relacionados con las inundaciones y tsunamis y los riesgos antropogénicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En general la zona litoral, transición marino-costera. • Énfasis en los centros poblados de las Islas Galápagos.
<p>6. Promover medidas de adaptación al cambio climático frente a la alta vulnerabilidad del territorio continental e insular ante este fenómeno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas: Páramo, Manglar, Bosques Húmedos Tropicales y Bosques Secos Tropicales. • Islas Galápagos, con énfasis en los centros poblados.
<p>7. Promover la protección de los paisajes naturales, la conservación de suelos y la recuperación de los ecosistemas degradados, con el fin de asegurar el mantenimiento del agua y de sus fuentes.</p>	<p>Principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de la cuenca interandina norte y sur. • Vertientes externas intervenidas de la cordillera.
<p>8. Promover la conservación del bosque de manglar como un ecosistema mitigador de tsunamis e inundaciones costeras y regulador de ciclos ecológicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zona litoral, transición marino-costera.
<p>9. Minimizar el impacto de la deforestación en zonas de frontera por actividades humanas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Frontera norte Ecuador-Colombia. • Frontera sur este Ecuador-Perú
<p>10. Controlar la sedimentación en los ríos, para disminuir los problemas de inundaciones por desbordamiento.</p>	<p>Principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cuenca baja del río Guayas. • La cuenca baja del río Portoviejo. • La cuenca baja del río Chone. • La cuenca baja del río Esmeraldas.

Lineamiento	Localización aproximada
	<ul style="list-style-type: none"> • La cuenca del río Morona.
11. Garantizar la protección de la población, los servicios sociales y básicos, las actividades económicas y la infraestructura vial, de apoyo a la producción y energética de los efectos de desastres naturales o socio naturales, mediante la ejecución de procesos de prevención y mitigación de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de cuenca interandina norte y sur. • Cuenca baja del río Guayas.
12. Identificar y conformar ecorregiones terrestres y marinas de carácter binacional, con el fin de conocer y mantener la riqueza biológica y cuidar las zonas frágiles.	<ul style="list-style-type: none"> • El Chocó. • Parque binacional El Cóndor.
13. Reparar y remediar los espacios con pasivos ambientales resultantes de actividades extractivas (mineras y petroleras) y actividades productivas (principalmente monocultivos), con el fin de rehabilitar los servicios ambientales y de prevenir la generación de nuevos pasivos ambientales.	Principalmente en: <ul style="list-style-type: none"> • Ponce Enríquez, Zaruma-Portovelo, Nambija y el norte de Esmeraldas (actividades mineras). • Esmeraldas, Lago Agrio, Shushufindi y Joya de los Sachas (actividades petroleras). • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala y corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo (monocultivos).
14. Controlar y prevenir la contaminación en aguas interiores provenientes de actividades industriales y agroindustriales y de asentamientos humanos, que repercuten en las actividades pesqueras y turísticas.	<ul style="list-style-type: none"> • En general la zona litoral, transición marino-costera. • Las ciudades de Guayaquil, Manta y Esmeraldas (actividades industriales y agroindustriales). • Asentamientos humanos localizados en la línea costera.
15. Promover la actualización de la información de los territorios que se encuentran en cuencas binacionales, conjuntamente con las entidades responsables de los países vecinos, para impulsar un desarrollo y ordenamiento territorial con el propósito de disminuir los impactos del uso inadecuado de los recursos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuencas hidrográficas binacionales.

Fuente y elaboración: Senplades 2013

4.5.5. Matriz Productiva

Dado que la propuesta de esta tesis pretende, demostrar que a través de una adecuada aplicación de la ETN, es factible sostener la conformación de la Región 4, entre las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas; su estudio no puede dejar de lado el análisis de cómo activar a través del desarrollo local y de la participación ciudadana, el crecimiento de esta zona al identificar sus potencialidades mediante lo que en esta etapa de planificación para el desarrollo se denomina: matriz productiva.

• Situación actual

Considerando que el país actualmente se encuentra inmerso en un proceso de transformación de la matriz productiva, el cual conlleva la incorporación y desarrollo de nuevos usos del territorio, es indispensable reorientar la interrelación de los sistemas natural y antropogénico.

Para ello, es importante considerar la aptitud o capacidad de acogida del territorio, que define su compatibilidad o incompatibilidad, así como la de sus recursos naturales para el uso agropecuario (agricultura y ganadería), forestal (bosques protectores y con fines comerciales), conservación (cobertura vegetal natural), urbano (hábitat, servicios, recreación), infraestructura (vial, salud, educación), industrial (agroindustrias, de transformación, ensambladoras) y minero (metálico y no metálico), principalmente.

La importante abundancia natural existente en el Ecuador, ligada a su diversidad geológica, geomorfológica, edáfica, climática, biológica, y otras, debe ser utilizada y manejada de forma sustentable. Los asentamientos humanos cumplen funciones que enrumban la utilización de los recursos que se encuentran disponibles en el territorio. Esto se debe a que tanto lo urbano como lo rural son categorías de un mismo territorio; uno de los rasgos principales de la ruralidad es su alta dependencia de las ventajas que se presentan por la aglomeración, que constituye la característica principal de los espacios urbanos.

Los núcleos urbanos generan ventajas para la realización de actividades productivas; ventajas inherentes a los asentamientos humanos, pero externas a los procesos productivos. Estas se potencializan cuando se aprovechan las especialidades económicas y las jerarquías de un grupo de asentamientos humanos relacionados entre sí, lo cual implica romper la visión desarrollista de los asentamientos humanos concebidos de manera aislada y avanzar en relaciones de complementariedad y sinergia, que maximicen el potencial de cada uno de ellos en el marco de una red de asentamientos humanos.

Las redes de complementariedad se presentan entre asentamientos humanos que poseen especialidades diferentes que se complementan entre sí. Estas redes se articulan o conectan a través de interdependencias de mercados, de manera que sus funciones aseguran un mercado lo suficientemente grande para cada miembro de la red y permiten que se generen economías de aglomeración en red. Se puede generar un volumen adecuado para potenciar las funciones de cada territorio, funciones que se potencian gracias a la red y que no podrían potenciarse individualmente.

Las redes de sinergia se presentan entre asentamientos humanos con especialidades o vocaciones productivas similares, en los que se limita el nivel de competencia entre territorios y se privilegia la cooperación. Esta cooperación puede ser espontánea o programada.

En este contexto resulta importante evidenciar la situación actual de la red de asentamientos humanos con relación a su especialidad económica funcional. Se identificó que 54 de los 110 asentamientos humanos dentro del sistema nacional ecuatoriano, correspondientes al 49%, poseen algún grado de especialización.

De esos 54 asentamientos humanos, 19 (17%) tienen especialización en actividades relacionadas con el sector primario; de ellos, 5 poseen especialización de segundo grado. En el sector secundario, existen 14 asentamientos humanos (13%) con especialización, de los cuales 6 tienen especialización de segundo grado y uno, San Antonio de Ibarra, posee especialización de tercer grado. Finalmente, en el sector terciario, hay 21 asentamientos humanos (19%) que poseen especialización de primer grado. Siete de los 110 asentamientos humanos no poseen ninguna especialización económica funcional¹⁶, lo cual no implica que no posean un rol importante en el contexto de la red (SENPLADES, 2013).

En la Tabla 15, se presentan los principales sectores productivos del país y los principales asentamientos vinculados.

¹⁶ Los asentamientos que no poseen especialidad, en orden por peso demográfico, son Pasaje, Santa Rosa, La Concordia.

Tabla No. 15: Sectores productivos vinculados con los asentamientos humanos en función de la especialización económica funcional.

Sector productivo (PEA)	Principales asentamientos humanos relacionados
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	La Unión de Quinindé, San Jacinto de Buena Fe, Valencia, La Maná, Ricaurte Catarama, San Juan, Lomas de Sargentillo, Naranjito-El Triunfo, El Guabo, Charapotó, Puerto López, Jambelí, Anconcito, Balao, Huaca, Tabacundo, El Quinche, Pedro Carbo.
Comercio al por menor y mayor y transporte y almacenamiento	Santo Domingo de los Tsáchilas, Saquisilí, Tulcán.
Metalmecánica	Sierra centro sur, principalmente en Latacunga y Ambato.
Actividades turísticas	Alrededor de la ruta del Spondylus: Atacames, San Vicente, Puerto López y Playas. Por otra parte los asentamientos humanos que presentan especialidad en esta actividad son: San Miguel de Salcedo, Baños de Agua Santa y Puyo, los mismos que dada su interconexión vial podrían ser considerados para el desarrollo potencial de un circuito turístico.
Industrias manufactureras	Cotacachi, Atuntaqui, San Antonio de Ibarra, Otavalo e Ibarra, y Ambato y Pelileo, Cuenca y Gualaceo.
Industria de extracción y refinación de hidrocarburos (petróleo y gas natural)	El Coca, Shushufindi y Joya de los Sachas.
Industria minera metálica	Yantzaza, Piñas, Zaruma.
Vehículos, automotores y partes	Cuenca y Ambato.

Fuente y elaboración: Senplades 2013

De manera complementaria a estos sectores, la Estrategia Territorial Nacional entiende a los distintos sectores estratégicos y sus perspectivas a futuro dentro del contexto de la transformación de la matriz productiva, con el fin de establecer estrategias que procesen sus propuestas y garanticen su sustentabilidad y sostenibilidad a lo largo del tiempo.

En el caso del sector eléctrico, el 43,6% del valor total nominal de la generación eléctrica nacional, proviene de la hidroelectricidad. La hidroelectricidad se genera en varias centrales distribuidas en todo el territorio nacional.

Se han establecido muy altas potencialidades para la generación de energía hidroeléctrica en otras sub-cuencas de la cuenca del río Santiago, ubicada al sur-oriente del país, por lo que se realizan varios estudios para incrementar aún más la generación de hidroelectricidad. De estas consideraciones parte la necesidad de proteger las zonas altas de estas cuencas; pues así se garantizarán los caudales que proveen de agua a estos

proyectos, mediante acciones que aseguren la soberanía energética del país en el mediano y largo plazo.

Por su parte la industria hidrocarburífera históricamente se ha desarrollado en la zona norte del país en dos centros industriales fácilmente distinguibles y unidos a través de las tres principales líneas de oleoductos: SOTE, poliductos y OCP; el primero de extracción de la materia prima principalmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, el segundo relacionado con la refinación de crudo en la provincia de Esmeraldas.

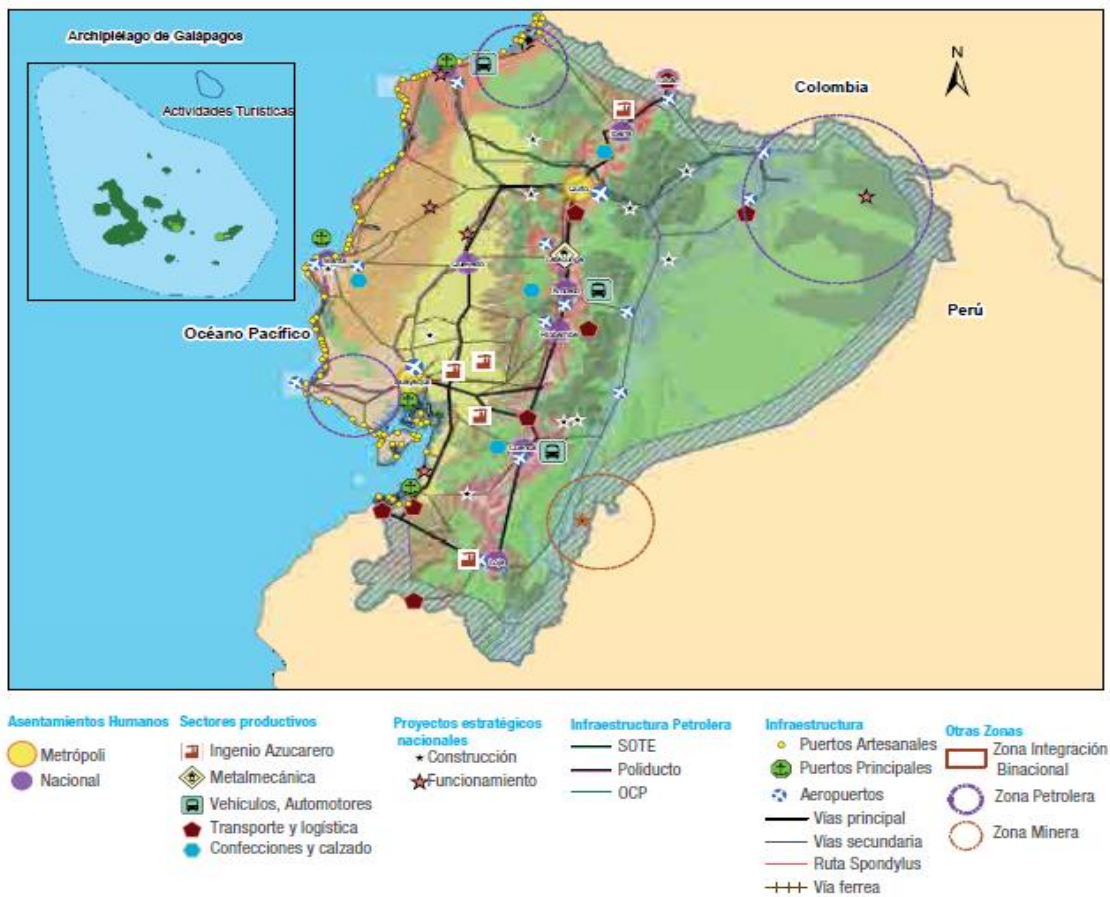
En relación al sector minero, el país cuenta con una significativa presencia de recursos minerales producto de su gran diversidad geológica; los cuales se encuentran mayormente relacionados con las formaciones geológicas Macuchi, Misahualli, Saraguro y Celica, así como a los intrusivos de la cordillera del Cóndor. Aproximadamente el 70% de las áreas con mayor nivel de información geológico-minera disponible en la actualidad se localiza en las provincias de Azuay, El Oro, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, las cuales además aglomeran aproximadamente 56% de las áreas con probable ocurrencia de depósitos minerales metálicos, el 78% de las concesiones mineras metálicas vigentes y los 5 proyectos estratégicos nacionales mineros.

En lo referente al recurso hídrico, es necesario recalcar, que la sobre explotación del recurso vegetal en las altas montañas, está incidiendo negativamente en las reservas del recurso hídrico tanto de escorrentía como subterráneo, por lo que el manejo integrado de las cuencas hidrográficas es muy importante para mantener las reservas actuales de agua, como un elemento indispensable en la transformación de la matriz productiva. Su uso es múltiple: consumo humano, riego, industrial, generación de energía, biodiversidad, pesca, transporte fluvial, entre otros. Asimismo, mantener las reservas de agua subterránea es importante para abastecer su demanda.

La gran riqueza natural del país, especialmente en cuanto a su diversidad de recursos biológicos, complementan la transformación de la matriz productiva nacional orientada al desarrollo del bioconocimiento.

El crecimiento sostenido del bienestar en función del Buen Vivir tiene su cimiento en la transformación del modo cómo se aprovecha la riqueza natural y biológica del país, sujeto de derechos y actualmente principal ventaja comparativa nacional.

Gráfico No. 38: Situación actual matriz productiva



Fuente: Senplades

Elaboración: Senplades 2013

Como aporte a la transformación de la matriz productiva, y sobre la base de la importancia de los sectores estratégicos, el gobierno central impulsa varios proyectos nacionales de carácter estratégico.

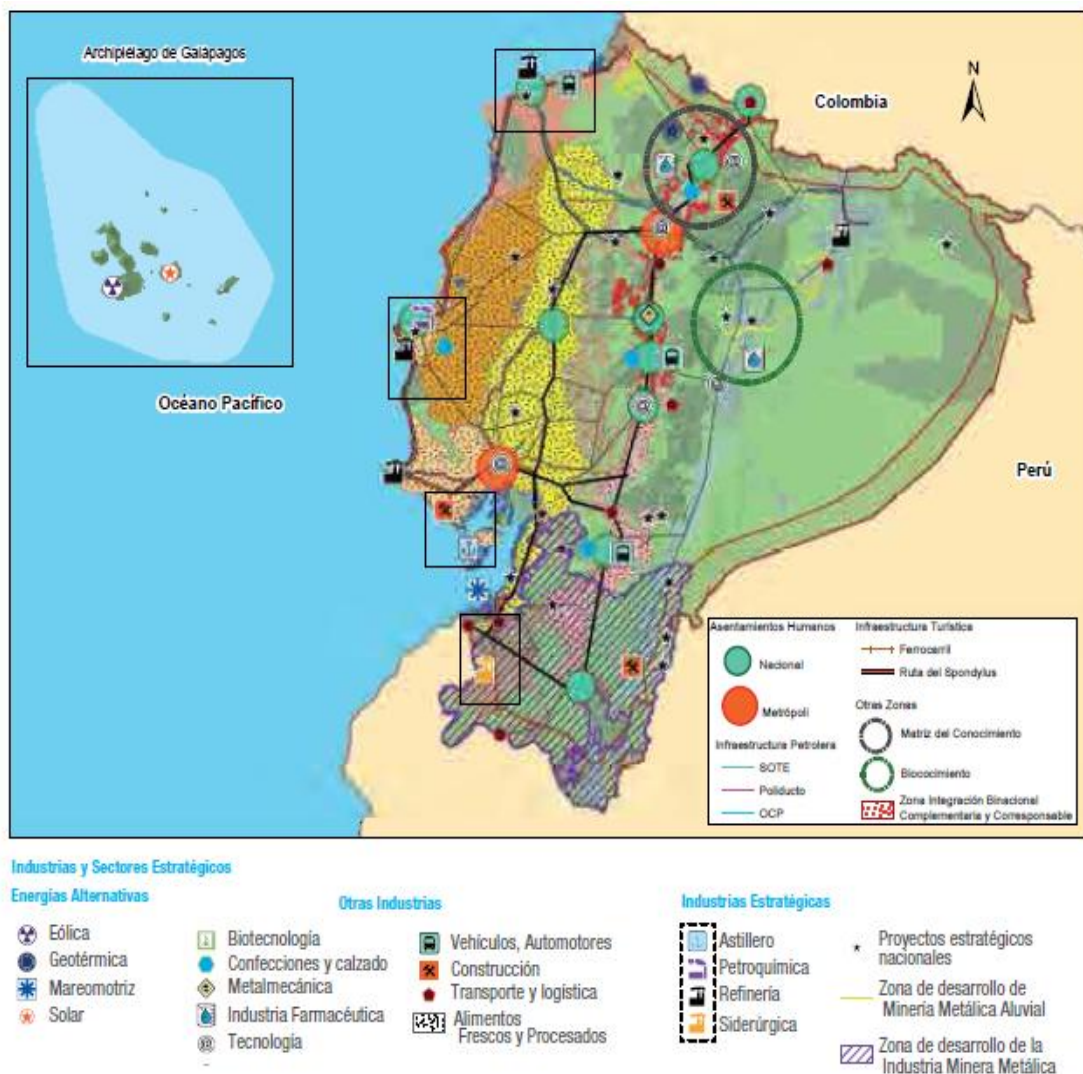
• **Modelo deseado**

Conociendo la especialidad económica funcional de los asentamientos humanos y las vocaciones del medio físico, es necesario potenciar la transformación de la matriz

productiva para fomentar el equilibrio territorial mediante la distribución y el ordenamiento de las futuras infraestructuras y actividades económicas, acordes con la capacidad de acogida territorial.

El gráfico No. 39 presenta una síntesis del modelo deseado para la transformación de la matriz productiva. Los lineamientos específicos se definen en la Tabla 16.

Gráfico No. 39 Modelo territorial deseado: Transformación de matriz productiva



Fuente: Senplades

Elaboración: Senplades 2013

Tabla No. 16: Lineamientos para el eje de matriz productiva

Lineamiento	Localización aproximada
1. Diversificar la estructura productiva y democratizar el acceso a los medios de producción, lo que permitirá reducir su concentración y viabilizará el desarrollo de actividades productivas nuevas que mejoren las capacidades de producción, acorde a las potencialidades del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala. • Fondo de cuenca interandina norte y sur. • Zona definida para el desarrollo de la industria minera metálica, al sur del país.
2. Diversificar la base productiva y los productos de exportación, para reducir la vulnerabilidad ante choques exógenos en el precio y la demanda internacionales y ante la volatilidad económica que generan.	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala. • Fondos de cuenca interandina norte y sur.
3. Fomentar el desarrollo de la industria de productos forestales provenientes de bosques manejados sustentablemente.	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor montañoso de la costa norte. • Vertientes externas intervenidas de la cordillera. • Fondo de cuenca interandina norte y sur.
4. Fomentar y consolidar el desarrollo de la industria metalmeccánica.	<ul style="list-style-type: none"> • Prioritariamente en Latacunga y Bahía de Caráquez, previo estudio de factibilidad.
5. Fortalecer y garantizar la soberanía alimentaria mediante el impulso de la capacidad endógena de desarrollar tecnología agropecuaria y el aprovechamiento sustentable de los alimentos culturalmente adecuados, que permitan sustituir importaciones, y limitando también la realización de procesos extractivos en zonas de recarga y producción de agua.	<ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de la cuenca norte y sur. • Vertientes externas intervenidas. • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala. • Corredor montañoso de la costa centro. • Corredor bosque seco tropical Bahía-Puná. • Fondo de cuenca interandina norte y sur.
6. Garantizar el desarrollo y la ejecución de la planificación especial como mecanismo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, en los territorios en que se realicen proyectos de trascendencia nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (petroleros, hidroeléctricos, etc.). • Zona definida para el desarrollo de la industria minera metálica, al sur del país. • Ciudades-centros universitarios Ikiam, Yachay, Unae. • Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDES).
7. Garantizar los caudales mínimos requeridos para el adecuado funcionamiento de los proyectos de generación hidroeléctrica y en otras cuencas en las que puedan existir conflictos con otros sistemas productivos.	<p>Prioritariamente cuencas hidrográficas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Río Santiago. • Río Jubones. • Río Guayas. • Río Esmeraldas. • Río Pastaza.
8. Impulsar la industrialización de la manufactura, la agroindustria y los alimentos frescos y procesados, el desarrollo de servicios y la generación de valor agregado en la producción.	<p>Agroindustria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala. • Corredor bosque seco tropical Bahía-Puná. • Fondo de cuenca interandina norte y sur. <p>Manufactura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de cuenca interandina norte y sur.

Lineamiento	Localización aproximada
<p>9. Incrementar la productividad por medio de la expansión de encadenamientos productivos, la estructuración de redes complementarias y sinérgicas que favorezcan procesos productivos y el desarrollo de complejos industriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil- Machala para agroindustria. • Corredor bosque seco tropical Bahía-Puná y corredor montañoso de la costa centro: asentamientos relacionados con la actividad turística alrededor de la Ruta del Spondylus y la Ruta del Qhapac Ñan. • Fondo de cuenca interandina norte y sur: p Ibarra-Cotacachi-Atuntaqui-San Antonio-Otavaló, Ambato-Pelileo, y Cuenca-Gualaceo-Chordeleg para industria manufacturera. • p Riobamba-Licán, Quito-Sangolquí-Tumbaco y Guayaquil en temas relacionados con información. • Zona definida para el desarrollo de la industria minera metálica, al sur del país, con énfasis en la extracción de recursos mineros metálicos y la provisión de servicios administrativos, logísticos y de transporte.
<p>10. Promover el desarrollo de la industria estratégica del astillero, aplicando procesos de planificación especial y garantizando la consolidación organizada de asentamientos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Posorja, previo estudio de factibilidad. • Desarrollo de proyectos residenciales, principalmente en Playas.
<p>11. Promover el desarrollo de la industria petroquímica y la refinería, aplicando procesos de planificación especial que contribuyan a disminuir la presión demográfica sobre los asentamientos humanos que se encuentren en el territorio considerado como su área de influencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Corredor del bosque seco tropical Bahía-Puná. • Asentamientos humanos de Manta y Portoviejo (presión demográfica).
<p>12. Promover el desarrollo de las industrias estratégicas, acompañado de procesos de planificación especial que contribuyan a reducir las brechas existentes y a mitigar la presión urbana, por medio de procesos de gestión integral de riesgos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esmeraldas. • Posorja. • Manta, Sierra y Amazonía Sur.
<p>13. Promover el desarrollo del turismo a lo largo del territorio nacional, considerando las características culturales y paisajísticas de cada región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Especialmente a través de la Ruta del Spondylus, Ruta del Qhapac Ñan y Ruta de los Volcanes. • Zona litoral, transición marino-costera. • Corredor amazónico Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora. • Turismo controlado en áreas del PANE.
<p>14. Proteger el recurso genético y los ciclos ecosistémicos para garantizar el desarrollo de la biotecnología, la biomedicina, la farmacéutica y los bioservicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas y parques naturales. • Cobertura natural sin estatus legal.
<p>15. Reconocer y potenciar, en cuanto a la actividad agroproductiva, los territorios rurales en que se generan las condiciones de base para la soberanía alimentaria.</p>	<p>Principalmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur. • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala.

Lineamiento	Localización aproximada
16. Reducir la vulnerabilidad de la infraestructura vinculada a la transformación de la matriz productiva, a través de la incorporación de la gestión de riesgos en sus diferentes fases.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos) y las ciudades-centros universitarios Unae, Ikiam y Yachay. • Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDES).
17. Promover la generación de clusters productivos relacionados con la riqueza ictiológica del manglar y pesca.	Zona litoral, transición marino-costera.
18. Fomentar el desarrollo minero metálico del país.	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente Sur del País
19. Fomentar el desarrollo de actividades económicas complementarias a la industria minera metálica y no metálica para garantizar su sostenimiento, considerando la capacidad de acogida del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente Sur del País. • Para minerales no metálicos preferentemente en las formaciones Hollín, Napo, Unacota, Santiago, Saraguro, San Eduardo y piroclastos del callejón interandino.
20. Promover el desarrollo de la industria siderúrgica y metalúrgica, considerando la capacidad de acogida del territorio, sus características climáticas y la disposición espacial de la materia prima, así como las facilidades logísticas y de movilidad y la atracción de materias primas minerales provenientes de América del Sur.	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente Sur del País, previo estudios de factibilidad.
21. Garantizar la adecuada articulación y movilidad entre las áreas de extracción, industrialización y comercialización de minerales, para asegurar el correcto funcionamiento de la industria minera.	Principalmente Sur del País.
22. Fortalecer los procesos de administración, regulación y control de actividades mineras por parte del Estado y regular y combatir las actividades mineras informales.	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente Sur del País. • Zaruma, Portovelo, Nambija, Ponce Enríquez, Chinapinza, Carlos Julio Arosemena Tola y San Lorenzo.
23. Fomentar el desarrollo de territorios y ciudades digitales en el contexto del desarrollo territorial sustentable y sostenible, con énfasis en las zonas directamente involucradas con la transformación de la matriz productiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (petroleros, hidroeléctricos, etc.), industrias estratégicas y sectores prioritarios. • Ciudades-centros universitarios Ikiam, Yachay, Unae. • Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDES).

Fuente y elaboración: Senplades 2013

4.5.6. Reducción de brechas

• Situación actual

Se evidencian importantes avances en cuanto a salud y educación. La tasa de asistencia a educación primaria alcanzó en 2010 el 95,2%. El acceso a agua potable y alcantarillado sigue siendo un tema pendiente para el desarrollo social y la garantía de derechos. Según el censo de 2010, el 55,3% de las viviendas cuentan con agua potable en su interior y el 53,6% tiene alcantarillado.

Se evidencia que existe una tendencia de ir hacia mejores condiciones sociales, sin embargo, aún persisten brechas territoriales que condicionan la situación de las personas. El incipiente desarrollo social y el alto estado de pobreza en algunos sectores han contribuido al sobre-explotación de los recursos naturales, y en consecuencia a un progresivo deterioro ambiental.

Tabla No. 17: Jurisdicciones con índices más altos de incidencia de pobreza por consumo y bajo desarrollo social – Provincia de Manabí

Provincia	Cantón	Parroquia
Manabí	24 de Mayo	Bellavista, Noboa y Arq. Sixto Durán Ballén.
	Bolívar	Membrillo.
	Chone	Boyacá, Convento, Chibunga, Eloy Alfaro y Ricaurte.
	El Carmen	Wilfrido Loor y San Pedro de Suma.
	Flavio Alfaro	Flavio Alfaro
	Jipijapa	América, El Anegado, Julcuy, La Unión, Membrillal y Pedro
	Olmedo	Pablo Gómez.
	Paján	Olmedo (cabecera cantonal).
	Pedernales	Campozano, Cascol, Guale y Lascano
	Pichincha	Cojimíes, 10 de Agosto, Atahualpa.
	Portoviejo	Barraganete y San Sebastián
	San Vicente	Chirijos
	Santa Ana	Canoa. Honorato Vásquez, La Unión y San Pablo

Fuente: Senplades

Elaboración: Senplades 2013

En la Costa, el bajo crecimiento y la alta incidencia de pobreza se mantienen en el norte, en Manabí a lo largo de los periodos inter censales 1990-2001- 2010. En Manabí los índices de mayor criticidad se localizan al norte y en la parte occidental de

la provincia, las actividades productivas de estas zonas están condicionadas por el déficit hídrico. No existen datos de Santo Domingo, a nivel nacional, por ser una provincia que se creó en el 2011.

• **Modelo deseado**

El análisis territorial busca viabilizar la implementación de la política pública en los territorios a través de la prestación de servicios para la reducción de brechas sociales y territoriales que permitan la erradicación de la pobreza. De esta manera se plantea en la Tabla 20, los lineamientos para la reducción de brechas sociales.

El proceso de optimización desarrollado permite priorizar para cada año, entre 2014 y 2017, intervenciones a nivel de distritos en cada uno de los sectores, que contempla el Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla No. 18: Lineamientos para el eje reducción de brechas

Lineamiento	Localización aproximada
1. Promover redes sinérgicas y complementarias productivas relacionadas con agroindustria rural, turismo comunitario y bosques comunitarios, que generen para la población empleo y oportunidades sustentables a largo plazo.	Principalmente en: <ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur.
2. Garantizar condiciones de vida dignas en asentamientos humanos dependientes de actividades mineras.	<ul style="list-style-type: none"> • Con énfasis en los distritos mineros Nambija, Zaruma-Portovelo y Ponce Enríquez.
3. Promover el desarrollo rural con enfoque territorial a fin de garantizar que las oportunidades sean sustentables a largo plazo.	Principalmente en: <ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur. • Vertientes externas intervenidas de la cordillera. • Zonas de frontera. • Zonas donde se desarrollen proyectos estratégicos nacionales (mineros, petroleros, hidroeléctricos).
4. Impulsar un adecuado uso de los recursos agua, suelo, vegetación y paisaje escénico, para garantizar a la población un ambiente sano y adecuado para la vida y su economía.	Principalmente en: <ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur. • Vertientes externas intervenidas de la cordillera. • Corredor montañoso costa norte y centro. • Corredores amazónicos Lago Agrio-Tena-Puyo y Macas-Zamora.
5. Potenciar las capacidades de los pequeños productores a través del apoyo en créditos, asistencia técnica y capacitación, considerando las particularidades territoriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Vertientes interiores de cuenca interandina norte y sur. • Vertientes externas intervenidas de la cordillera. • Corredor agroproductivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala. • Corredor montañoso costa centro. • Fondos de cuenca interandina norte y sur. • Corredores amazónicos Lago Agrio-Tena-Puyo y

Lineamiento	Localización aproximada
	Macas-Zamora.
6. Promover la capacitación y la formación universitaria, técnica y tecnológica, en función de la especialidad económica funcional de los asentamientos humanos y de las potencialidades del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> • Todo el territorio nacional.
7. Fomentar la asociatividad y el desarrollo de economías populares y solidarias en las comunidades aledañas al bosque de manglar, para la conservación y el manejo adecuado de la riqueza ictiológica existente.	<ul style="list-style-type: none"> • Zona litoral, transición marino-costera.
8. Impulsar procesos de asociatividad entre pequeños mineros y mineros artesanales, para la explotación, el beneficio, la comercialización y el manejo de residuos minero-metalúrgicos.	Principalmente en Sierra y Amazonía Sur.

Fuente y elaboración: Senplades 2013

El modelo prioriza inversiones anuales en cada uno de los 140 distritos, optimizando el cierre de brechas.

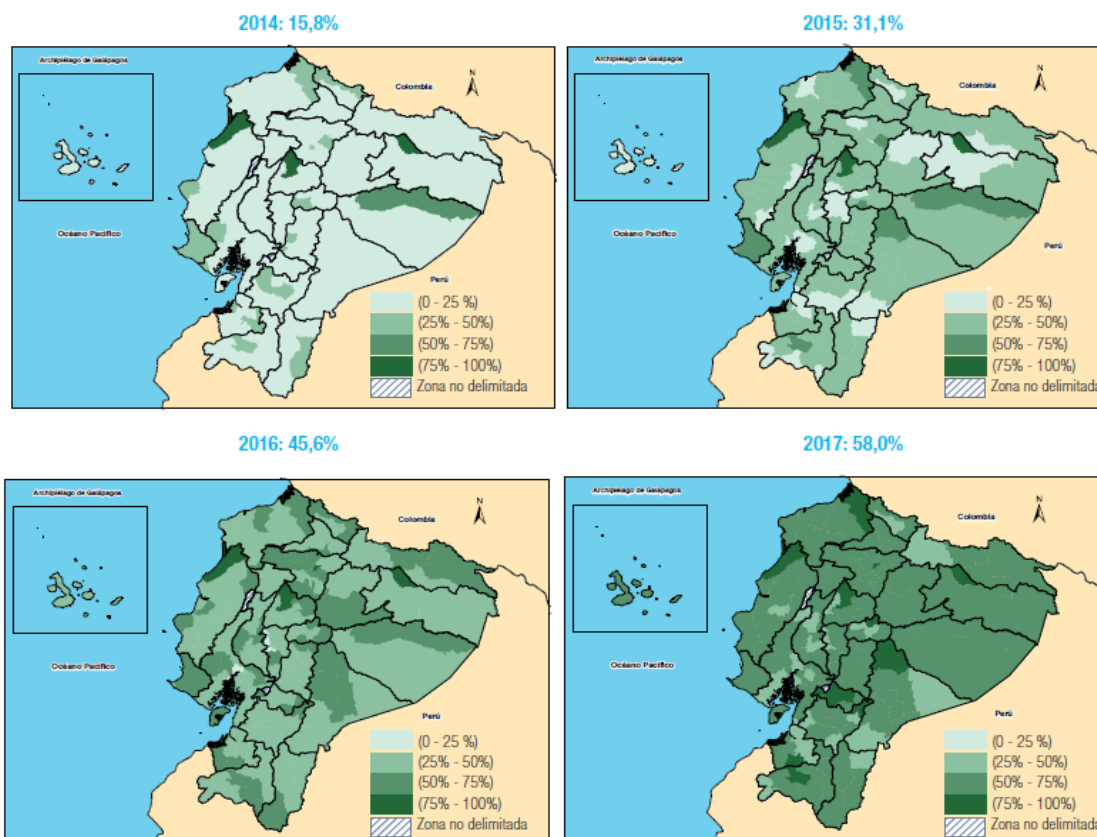
Tabla No. 19: Sectores, indicadores y tipos de intervención

Sector	Intervenciones
Educación	Establecimientos prestadores de servicios educativos. Construcción, reconstrucción y reparación de infraestructura. Direcciones distritales.
Salud	Construcción y reemplazo de Centros de Salud tipo A, B y C. Mantenimiento, construcción y reemplazo de Hospitales básicos.
Inclusión social	Centros Infantiles del Buen Vivir.
Agua y alcantarillado	Inversión en agua y alcantarillado.
Bomberos	Construcción y remodelación de establecimientos de bomberos.
Seguridad interna	Construcción de Unidades de Vigilancia Comunitaria y Unidades de Policía Comunitaria.

Fuente y elaboración: Senplades 2013

En este sentido, se establece un proceso de planificación territorial que parte de un escenario inicial pero que permite realizar ajustes en base a los procesos de planificación sectorial y microplanificación.

Gráfico No. 40: Cierre de brechas de inversión por periodo temporal de todos los sectores (%)



Fuente y elaboración: Senplades 2013

El modelo optimiza la inversión en infraestructura a nivel de distritos y circuitos. La inversión se distribuye en todo el territorio nacional combinando dos objetivos, el de ampliar la cobertura a nivel nacional y el de cerrar brechas de desigualdad entre territorios. Se establece una distribución óptima en base a los techos presupuestarios establecidos para cada año.

Sobre la base de los techos presupuestarios y costos referenciales se lograría reducir brechas de servicios públicos en todo el territorio nacional en el periodo 2014-2017.

Podríamos decir que conformar la Región 4 según el Plan Nacional del Buen Vivir mediante la planificación que orienta a su estructuración es a todas luces una radiante teoría. Desde el Estado, se ha planificado para que los asentamientos humanos, sus modos de producción logren generar sinergias, más allá de las diferencias culturales,

étnicas o históricas. Diferente es conseguir que dicha teoría toque tierra y se entienda con la objetividad de la realidad de los hechos cuyos principales exponentes son la ciudadanía y su participación consciente o la omisión de ella.

4.6. El Estado en el territorio

La construcción del Plan Nacional para el Buen Vivir y de la Estrategia Territorial Nacional, así como de los instrumentos de planificación con los que Ecuador ahora cuenta, han sido posibles en gran medida al profundo proceso de recuperación y transformación estatal propiciado por el gobierno actual. Dicha transformación del Estado partió de re-pensar y abordar de manera integral al mismo, entendiendo los procesos que competen al Ejecutivo y los correspondientes a los gobiernos autónomos descentralizados como parte del conjunto de la institucionalidad pública que se encuentra al servicio de la ciudadanía y del cumplimiento de sus derechos en los territorios. Los procesos de descentralización y desconcentración de competencias a nivel territorial son comprendidos como complementarios y necesariamente articulados.

La Estrategia Territorial Nacional da lineamientos específicos que aportan a la construcción de un país policéntrico y equilibrado, representando una guía, desde una visión integral e intersectorial, para las políticas públicas y la acción estatal. La implementación de la Estrategia Territorial Nacional, así como la de las demás políticas públicas en el territorio requiere de una institucionalidad eficaz y eficiente, desconcentrada y ágil, así como de una adecuada articulación con los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales en función de sus competencias deben sumar esfuerzos para la construcción de un país territorialmente justo y equitativo.

4.6.1. El proceso de desconcentración del Ejecutivo en los territorios

El proceso de desconcentración busca lograr un cambio sustancial en el tradicional modelo bicéfalo que concentraba la presencia de la Función Ejecutiva y la mayoría de infraestructura, equipamiento y servicios en las grandes ciudades del país. Se trata de un mecanismo que aporta a la consolidación de la estructura nacional policéntrica desde la institucionalidad y la prestación de servicios, impulsando y

fortaleciendo nuevos núcleos de desarrollo y aportando a la mejora de las condiciones y la calidad de vida de la población.

La desconcentración conduce a configurar nuevos escenarios de poder y nuevas formas de relacionamiento entre los actores y las instituciones en un marco territorial y espacial amplio y diverso. Conlleva el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes, siendo el primero el que mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento.

La desconcentración plantea un nuevo modelo de gestión estatal para fortalecer la presencia del Ejecutivo en los territorios, identificándose para ello dos ejes:

- **Institucionalidad.-** Este eje comprende la distribución de las entidades desconcentradas del Ejecutivo en los territorios para garantizar su ubicación equitativa. Implica contar con estructuras institucionales que al estar ubicadas a lo largo del territorio nacional (no solamente en la capital) generen nuevos focos de desarrollo y potencien la atención y gestión del Estado en cada localidad. Ello parte de una visión integral que permite la coordinación interinstitucional e intersectorial de la política pública y su ejecución desde el territorio. La finalidad es fortalecer las potencialidades locales y dar respuestas más eficientes y ágiles según las particularidades locales.
- **Servicios públicos.-** Este eje incluye la implementación de servicios públicos bajo criterios de eficacia y eficiencia, de responsabilidad del Ejecutivo. La planificación y prestación de servicios en las zonas, distritos y circuitos ha implicado el análisis y la evaluación de la situación actual de la oferta de servicios con que cuentan las entidades en el territorio y la reorganización de los servicios en función de las características de cada localidad. Además, se han planteado nuevos modelos de gestión para estos servicios, en función de estándares de cobertura y calidad, tipologías de establecimientos y optimización de recursos.

Para hacer efectivo el Estado policéntrico y la redistribución del poder en el territorio, es fundamental integrar los esfuerzos que genera la desconcentración del nivel central en el territorio. Pero, por otro lado, plantea el proceso de descentralización busca efectivizar el rol que constitucionalmente han asumido los gobiernos autónomos descentralizados bajo el nuevo modelo obligatorio, progresivo, subsidiario, solidario y equitativo.

Cumplir con la equidad territorial implica que los gobiernos autónomos descentralizados asuman competencias y facultades para garantizar, como nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos; el acceso a hábitats seguros y saludables; el desarrollo planificado participativamente; el impulso de la economía popular y solidaria para erradicar las condiciones de pobreza y la generación de condiciones que aseguren el funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

En el marco del sistema nacional de competencias, la Constitución determinó las competencias por cada estrato de gobierno, así como la obligación de acompañar su transferencia con los recursos necesarios para su ejercicio, hecho que se consagra como un cambio paradigmático en la historia republicana del Ecuador. Es fundamental resaltar que cada gobierno autónomo descentralizado gestiona las competencias que le corresponden en su jurisdicción territorial y en ese marco ejerce facultades de manera obligatoria y articulada al sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Por ende, constituyen socios estratégicos para la materialización de la Estrategia Territorial Nacional, debido a que tanto los lineamientos que plantea esta, como las acciones que adopta el gobierno autónomo descentralizado, se efectivizan en el territorio.

4.7. Gestión de la implementación

Con la finalidad de asegurar la visión territorial de la planificación que se desprende de este Plan Nacional y para el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Estrategia Territorial Nacional, se prevé que los mismos sean

acogidos por cada Consejo Sectorial de la Política Pública en conjunto con los demás elementos programáticos aquí plasmados y sean desarrollados a nivel de política pública sectorial, cuyas estrategias de intervención, programas y proyectos deberán tomar en cuenta las localizaciones aproximadas definidas para cada lineamiento. De igual modo, los contenidos desarrollados en las Agendas Zonales serán incorporados para su implementación en la formulación de las políticas públicas sectoriales e incorporadas en las estrategias de intervención de esas políticas públicas.

Como parte de la gestión de la implementación, debe vincularse activa y permanentemente a los gobiernos autónomos descentralizados y a los gremios que los representan como socios estratégicos de la gestión de la implementación de estos instrumentos, para garantizar un trabajo coordinado y la articulación de esfuerzos.

El carácter dinámico de la planificación considera flexibilidad en los procesos que garantizan la respectiva retroalimentación de estos instrumentos, partiendo de las diferentes visiones de los sectores y actores, así como de la participación ciudadana para una efectiva gestión territorial.



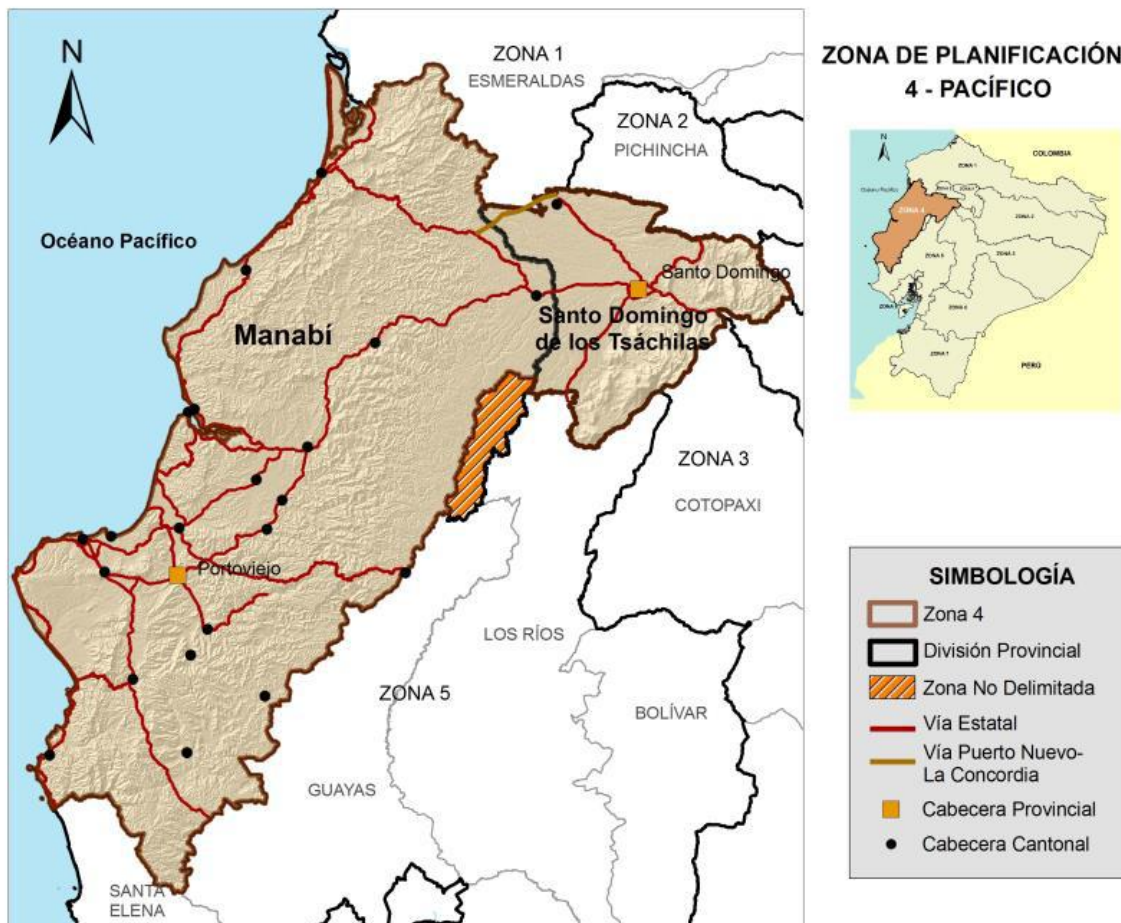
CAPÍTULO 5
CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS DE
MANABÍ Y SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS

5. Caracterización territorial de las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas

5.1. Localización

La Zona de Planificación 4 – Pacífico, se encuentra ubicada al oeste del Ecuador, y comprende las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. Limita al norte con la Zona 1 –provincia de Esmeraldas y Zona 2 – provincia de Pichincha; al sur con la Zona 5 – provincias de Guayas y Santa Elena; al este con la Zona 5 – provincia del Guayas y Zona 3 – provincia de Cotopaxi; y al oeste con el Océano Pacífico.

Gráfico No. 41: Localización y delimitación



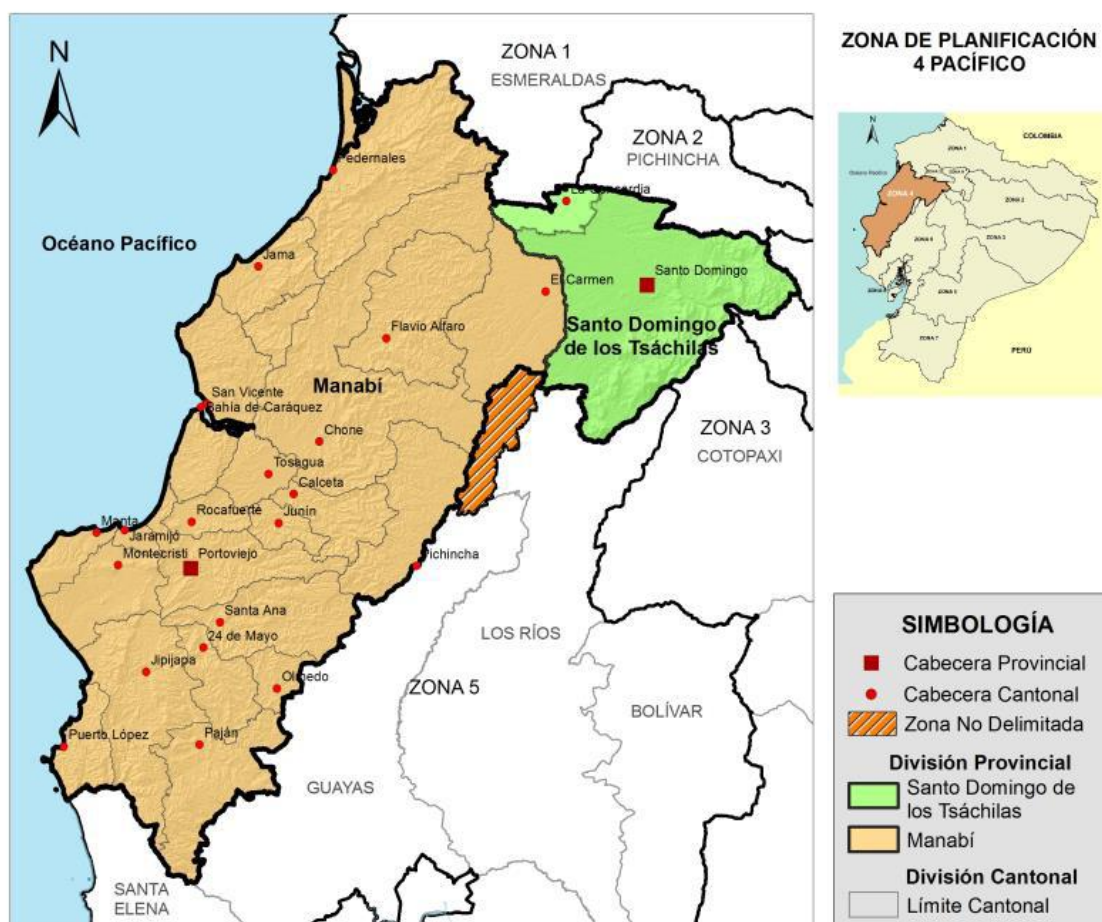
Fuente: IGM, INEC, IEE y Senplades, 2010.

Elaboración: Senplades.

5.2. División política

La Zona 4 está conformada por las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, que agrupan 24 cantones y 63 parroquias rurales: Manabí con 22 cantones y 53 parroquias rurales; y Santo Domingo de los Tsáchilas con 2 cantones y 10 parroquias rurales.

Gráfico No. 42: División político administrativa



Fuente: IGM, INEC, IEE y Senplades, 2010.

Elaboración: Senplades.

5.3. Zonas y unidades territoriales de planificación

La Zona de Planificación, se estructura en 3 distritos y 4 circuitos administrativos de planificación, que son unidades territoriales desde donde se planifica y operativiza la gestión de las instituciones del Ejecutivo.

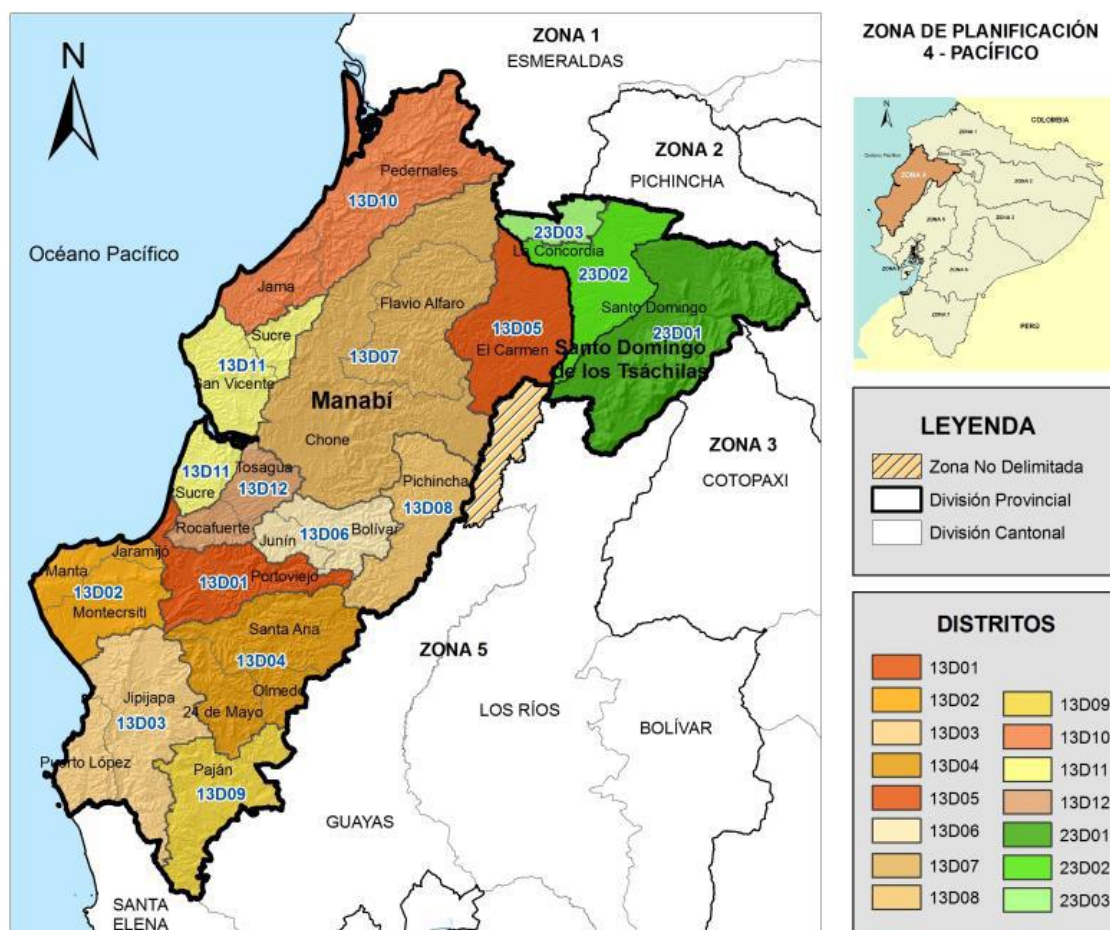
Para la conformación de los distritos y circuitos administrativos de planificación se consideraron criterios técnicos como población, dispersión, densidad poblacional, accesibilidad, continuidad territorial; y se respetó la división político-administrativa para los distritos y las zonas censales para los circuitos. Los distritos y circuitos corresponden a una nueva forma administrativa de planificación del Ejecutivo, pero no alteran la división político-administrativa. Por tanto, los niveles de gobierno conservan su autonomía y gobernabilidad.

En relación al Acuerdo Ministerial No. 557-2012, en la Zona de Planificación 4, se establece 15 distritos y 155 circuitos administrativos. Los distritos con mayor concentración poblacional son: 13D02 (Manta, Montecristi y Jaramijó) con el 17,70%; luego viene el distrito 13D01 (Portoviejo) con el 15,73%; seguido por los distritos 23D01 y 23D02 (Santo Domingo) con 10,96% y 9,71%, respectivamente. Estos distritos representan en conjunto el 54,10% de habitantes de la Zona 4. (Senplades, 2013, pág. 19)

Los distritos de baja concentración poblacional son: 13D08 (Pichincha) con el 1,70%, 13D09 (Paján) con 2,08%, 23D03 (La Concordia) con 2,41%. Estos representan el 6,19% de habitantes del territorio zonal.

En la tabla 20, se detalla la distribución administrativa y poblacional de los distritos que componen la Zona 4. La población urbana se concentra en la costa central y nororiental de los distritos: 13D02 (Manta-Montecristi y Jaramijó), 23D01-23D02 (Santo Domingo de los Colorados) y el 13D01 (Portoviejo). En lo referente a la población rural, los distritos con mayor concentración son 13D07 (Chone-Flavio Alfaro), 13D01 (Portoviejo) y 13D04 (Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo), ubicados en el sector norte y centro de la zona, respectivamente. Estos asentamientos humanos se desarrollan en sectores estratégicos por sus roles administrativos, comerciales y logísticos, así como por las vocaciones territoriales en temas productivos y cercanía a las fuentes hídricas.

Gráfico No. 43: Distritos administrativos



Fuente: Acuerdo Ministerial No. 557-2012 e INEC, 2012.

Elaboración: Senplades.

Tabla No. 20: Distribución administrativa y poblacional

Código Distrito	Cantones	Número de circuitos	Parroquias INEC 2012		Población INEC 2010		
			Urbanas	Rurales	Urbana	Rural	Total
13D01	Portoviejo	14	9	7	206 682	73 347	280 029
13D02	Manta	13	5	2	217 553	8924	226 477
	Montecristi	6	5	1	46 312	23 982	70 294
	Jaramijó	1	1	0	17 208	1278	18 486
Total	3	20	11	3	281 073	34 184	315 257
13D03	Jipijapa	10	3	7	40 232	30 851	71 083
	Puerto López	1	1	2	9870	10 581	20 451
Total	2	11	4	9	50 102	41 432	91 534
13D04	Santa Ana	8	2	4	9681	37 704	47 385
	24 de Mayo Cabecera Sucre	4	1	3	4799	24 047	28 846
	Olmedo	2	1	0	2115	7729	9844
Total	3	14	4	7	16 595	69 480	86 075
13D05	El Carmen	7	2	2	46 358	42 663	89 021
13D06	Bolívar	5	1	2	17 632	23 103	40 735
	Junín	2	1	0	5400	13 542	18 942

Código Distrito	Cantones	Número de circuitos	Parroquias INEC 2012		Población INEC 2010		
			Urbanas	Rurales	Urbana	Rural	Total
Total	2	7	2	2	23 032	36 645	59 677
13D07	Chone	14	2	7	52 810	73 681	126 491
	Flavio Alfaro	5	1	2	6197	18 807	25 004
Total	2	19	3	9	59 007	92 488	151 495
13D08	Pichincha	6	1	2	3834	26 410	30 244
13D09	Paján	6	1	4	6977	30 096	37 073
13D10	Pedernales	7	1	3	21 910	33 218	55 128
	Jama	2	1	0	6090	17 163	23 253
Total	2	9	2	3	28 000	50 381	78 381
13D11	Sucre Cabecera Bahía de Caráquez	4	2	2	20 921	36 238	57 159
	San Vicente	2	1	1	9819	12 206	22 025
Total	2	6	3	3	30 740	48 444	79 184
13D12	Rocafuerte	2	1	0	9204	24 265	33 469
	Tosagua	3	1	2	10 751	27 590	38 341
Total	2	5	2	2	19 955	51 855	71 810
Manabí	22	124	44	53	772 355	597 425	1 369 780

Distrito	Cantones	Número de circuitos	Parroquias INEC 2012		Población INEC 2010		
			Urbanas	Rurales	Urbana	Rural	Total
23D01	Santo Domingo	17	7	7	270 875	97 138	368 013
23D02	Santo Domingo	11					
Total	1	28	7	7	270 875	97 138	368 013
23D03	La Concordia	3	1	3	29 003	13 921	42 924
Santo Domingo de los Tsáchilas	2	31	8	10	299 878	111 059	410 937

Distrito	Cantones	Número de circuitos	Parroquias INEC 2012		Población INEC 2010		
			Urbanas	Rurales	Urbana	Rural	Total
Zona 4	24	155	52	63	1 072 233	708 484	1 780 717

Fuente: INEC – CPV, 2010; INEC, 2012; Registro Oficial 557.

Elaboración: Senplades 2014

5.4. Aspectos físicos generales

5.4.1. Extensión

La Zona de Planificación 4 – Pacífico tiene una superficie⁵ de 22 717,82km², que corresponden al 8,73% de la superficie total del Ecuador.

5.4.2. Unidades de síntesis territorial

Se cuenta con varias unidades de síntesis territorial, en la Zona 4, que van desde una franja costera, mar territorial, relieve montañoso y estribaciones de la cordillera occidental de los Andes.

A partir del análisis y problemática del sistema hidrográfico vertiente del Pacífico, así como de las áreas naturales protegidas y sin estatus de protección, territorio marino, y en articulación con la ETN, se definen y describen las siguientes unidades:

- **Corredor agro productivo Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil-Machala**

Se caracteriza por presentar relieves de topografía plana, colinada baja y moderada, típica de llanuras aluviales antiguas y recientes, así como conos de esparcimiento y deyección que fueron depositados en diversas épocas del Cuaternario, ubicados en el piedemonte andino. Esta unidad cuenta con algunos bosques protectores como Daule-Peripa, La Indina, la cuenca del río Cajones, Delta, Hacienda la Perla y el Tanti; además de tener afluentes hídricos considerados ecosistemas frágiles.

Se encuentran aquí también las cuencas del río Esmeraldas, Guayas y la represa de uso múltiple Daule- Peripa, cuya finalidad es el control de inundaciones, riego y agua para consumo humano.

El clima predominante de la unidad es tropical-megatérmico-húmedo. Estas condiciones, ligadas a la topografía y a la calidad de los suelos, hacen que la superficie total de esta unidad se utilice en un 51% como agrícola mixta, el 34% para lo agrícola y el 10% para lo pecuario.

- **Corredor de bosque seco tropical Bahía-Manta-Salinas-Puná**

El clima predominante en esta unidad es tropical-megatérmico-seco y semiárido. Se caracteriza por tener vegetación boscosa y arbustiva discontinua; resalta la presencia del Parque Nacional Machalilla y el Refugio de Vida Silvestre Marino Costero Pacoche. La topografía y la calidad de los suelos hacen que el 89% de superficie de esta unidad se

destine a conservación y protección, mientras que los demás usos se encuentran por debajo del 5%.

- **Corredor montañoso de la costa norte**

Los climas de esta unidad de paisaje son ecuatorial-megatérmico, semi-húmedo y húmedo. Se caracteriza por tener bosques protectores como Pata de Pájaro, y cuenta con la cuenca hidrográfica donde desemboca el Río Coaque, que nace de las montañas de Mache y Coaque. En las inmediaciones de Jama desemboca el río de su mismo nombre, cuyos principales afluentes son los ríos Venado y Mariano. Este último nace en las alturas de Canoa, y desemboca en el Océano Pacífico.

Los diferentes usos de esta unidad se presentan en lo agropecuario mixto con un 49%, el uso agropecuario forestal con un 16%, los usos pecuario-conservación-protección registran el 13% y el pecuario con 12%; los demás usos son inferiores al 10%.

- **Corredor montañoso de la costa centro**

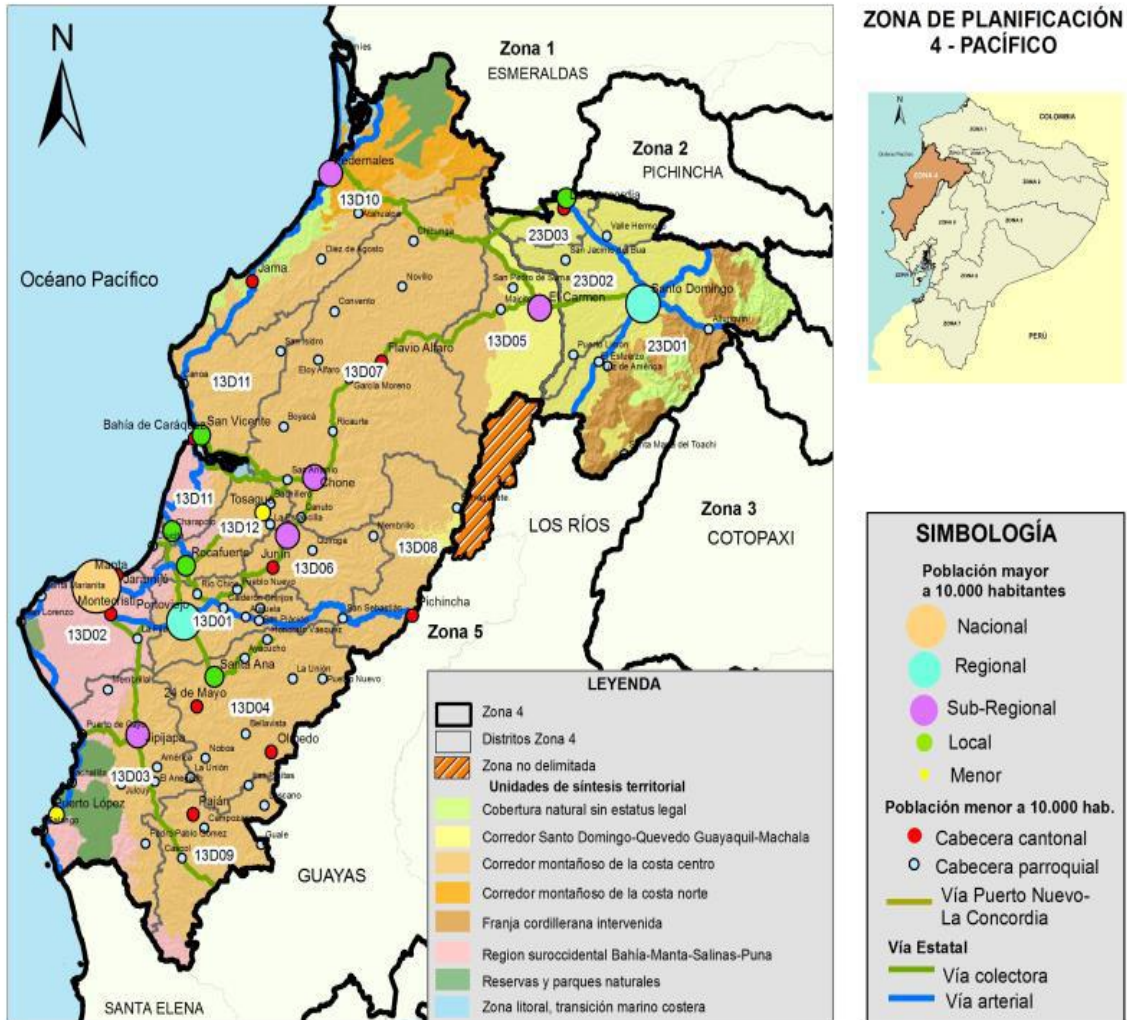
Esta unidad se desarrolla totalmente en la provincia de Manabí. Se consideran frágiles las partes altas donde se originan las cuencas hídricas principales y el humedal de la Segua. Tiene un 50% de uso agropecuario mixto, seguido de un 10% destinado a conservación y protección; igual porcentaje corresponde a lo agrícola, y los demás usos presentan valores inferiores al 9%. La unidad se caracteriza por tener un gran número de bosques protectores: Daule-Peripa, Carrizal Chone y Sancán, subcuencas de los ríos Canta Gallo, Cordillera Chongón-Colonche y Colinas Circundantes a Portoviejo.

- **Zona litoral, transición marino-costera**

La unidad de paisaje marino costero de la Zona 4, está caracterizada por la subzona climática cálida-fresca-seca. En esta se conjugan los procesos oceánicos generados en alta mar y los relacionados con la dinámica fluvial que ocurre en cuencas hidrográficas como las desembocaduras de los ríos Portoviejo, Chone, Jama, Coaque, Ayampe. Esta

unidad se destaca por la conservación y recuperación de la biodiversidad, la pesca y el turismo, que son sus principales actividades.

Gráfico No. 44: Unidades de síntesis territorial



Fuente: MAGAP, IGM, CLIRSEN, Senplades y MAE.

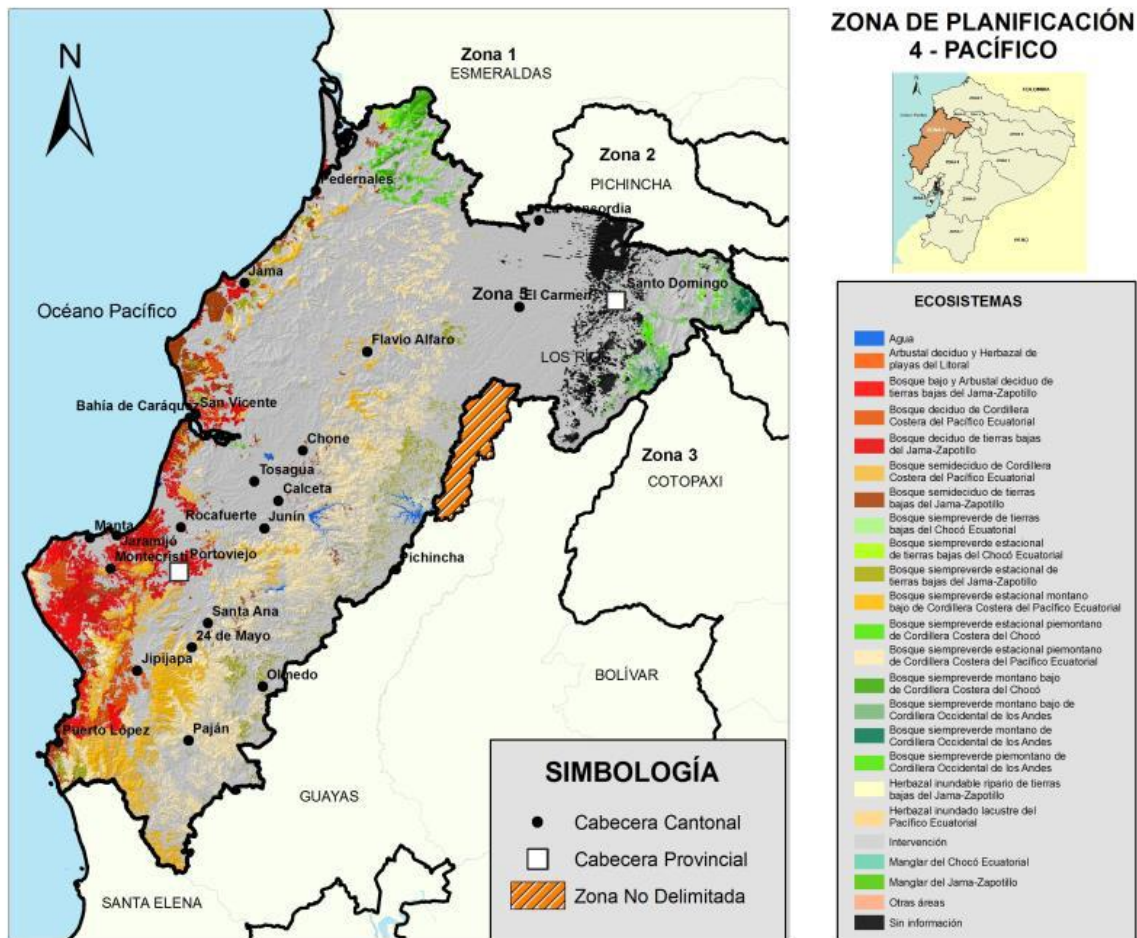
Elaboración: Senplades 2014

5.4.3. Ecosistemas

Dentro del Sistema de Clasificación de Ecosistemas para el Ecuador continental se establecen jerarquías de unidades biogeográficas: Región litoral; Chocó (Chocó Ecuatorial y Cordillera Costera del Chocó) y Pacífico Ecuatorial (Jama-Zapotillo y Cordillera Costera del Pacífico Ecuatorial); y finalmente, la jerarquía de comunidades vegetales a nivel local (ecosistemas).

De acuerdo al Mapa de Ecosistemas del Ecuador Continental (MAE, 2013), en la Zona 4 los ecosistemas con mayor superficie son: bosque siempreverde estacional piemontano de Cordillera Costera del Pacífico Ecuatorial con 10,33% (234 581,96ha); bosque siempreverde estacional montano bajo de Cordillera Costera del Pacífico Ecuatorial con 3,42% (77 564,05ha); bosque decido de tierras bajas del Jama-Zapotillo con 3,30% (74 936,99ha); bosque semidecuido de Cordillera Costera del Pacífico Ecuatorial con 2,44% (55 514,22ha).

Gráfico No. 45: Ecosistemas



Fuente: MAE, 2013.

Elaboración: Senplades 2014

5.4.4. Aspectos climáticos

El clima es tropical o ecuatorial en la Zona 4. De acuerdo con los datos emitidos por la estaciones de monitoreo climatológico de Portoviejo y Santo Domingo, la temperatura del aire registra una media de 22,3°C a 23,40°C, máxima media de 34,2°C

a 29,20°C y mínima media de 19,19°C a 18,70°C, respectivamente. En lo referente a la precipitación anual acumulada, las estaciones antes mencionadas registran valores de 887,5 mm y 3488,3 mm, respectivamente (INAMHI, 2012). La zona está influenciada por dos corrientes oceánicas: la fría de Humboldt, desde el sur, y la llamada corriente tropical de El Niño. La cordillera costera es la columna vertebral de la zona; es la continuación de la cordillera Chongón-Colonche.

5.5. Población

5.5.1. Población total y por sexo

Según cifras del INEC en 2010, existe una población de 1 780 717 habitantes, lo que equivale al 12,29% de la población nacional; el 50,21% corresponde a hombres y el 49,79%, a mujeres. Esta cifra es diferente al indicador nacional, donde es mayor la población femenina. El siguiente gráfico muestra los índices de feminidad y masculinidad de la zona.

Gráfico No. 46: Feminidad y masculinidad en porcentajes



Fuente: INEC – CPV, 2001–2010.

Elaboración: Senplades 2014

5.5.2. Pirámide poblacional

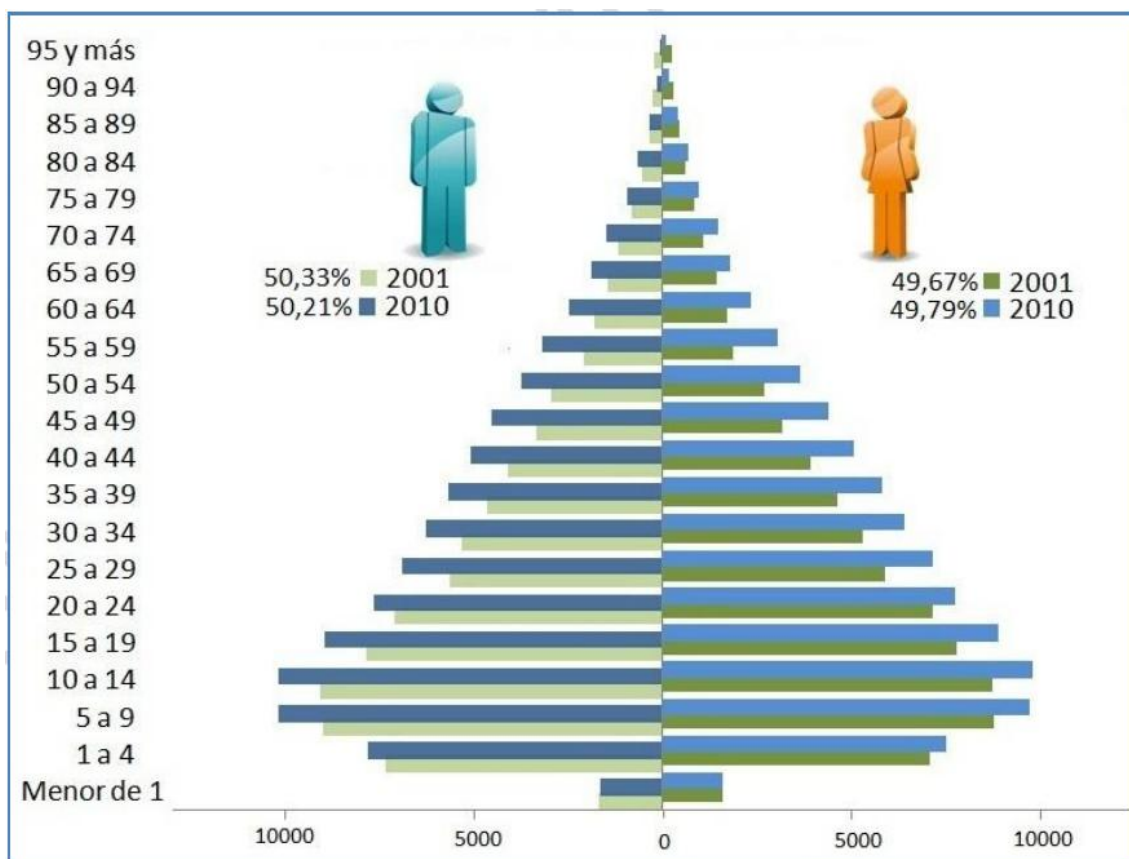
Pirámide compuesta de población

Con información del INEC en el período 2001-2010 se establece la pirámide de la Zona 4, construida con datos referentes al sexo y edad de sus habitantes. La distribución de la población comprendida entre los rangos de edades de 0 a 24 años, representa el 51,38%. Sin embargo, la población comprendida entre los 65 y más de 85

años representa el 6,18%. Esta lectura indica que en la zona la población es mayoritariamente joven, lo que representa un gran potencial para el desarrollo.

El índice de envejecimiento de la Zona 4 es de 11,04% en el 2001, y de 10,10% en el 2010, valores inferiores a los indicadores nacionales.

Gráfico No. 47: Pirámide de población



Fuente: INEC – CPV, 2001–2010.

Elaboración: Senplades 2014

Tabla No. 21: Grupo de edades

Grupos de edad – años	Año 2001				Año 2010			
	Hombre	Mujer	Total	%	Hombre	Mujer	Total	%
Menor de 1	16.577	15.907	32.484	2,14%	16.403	15.770	32.173	1,81%
1 a 4	73.136	70.937	144.073	9,49%	77.753	75.035	152.788	8,58%
5 a 9	89.832	87.868	177.700	11,70%	101.484	97.250	198.734	11,16%
10 a 14	90.472	87.211	177.683	11,70%	101.358	97.876	199.234	11,19%
15 a 19	78.212	77.957	156.169	10,29%	89.190	88.986	178.176	10,01%
20 a 24	70.573	71.472	142.045	9,36%	76.122	77.536	153.658	8,63%
25 a 29	56.151	59.085	115.236	7,59%	68.752	71.354	140.106	7,87%
30 a 34	52.984	53.149	106.133	6,99%	62.577	64.223	126.800	7,12%
35 a 39	46.319	46.258	92.577	6,10%	56.674	57.954	114.628	6,44%
40 a 44	40.887	39.214	80.101	5,28%	50.640	50.641	101.281	5,69%
45 a 49	33.371	31.856	65.227	4,30%	45.035	43.965	89.000	5,00%
50 a 54	29.223	26.938	56.161	3,70%	37.338	36.424	73.762	4,14%

Grupos de edad – años	Año 2001				Año 2010			
	Hombre	Mujer	Total	%	Hombre	Mujer	Total	%
55 a 59	20.542	18.846	39.388	2,59%	31.814	30.581	62.395	3,50%
60 a 64	18.100	17.172	35.272	2,32%	24.745	23.371	48.116	2,70%
65 a 69	14.425	14.293	28.718	1,89%	18.546	18.119	36.665	2,06%
70 a 74	11.775	10.904	22.679	1,49%	14.965	14.630	29.595	1,66%
75 a 79	8.260	8.631	16.891	1,11%	9.284	9.520	18.804	1,06%
80 a 84	5.443	6.114	11.557	0,76%	6.425	6.749	13.174	0,74%
85 a 89	3.465	4.641	8.106	0,53%	3.251	4.019	7.270	0,41%
90 a 94	2.389	2.891	5.280	0,35%	1.228	1.742	2.970	0,17%
95 y más	2.073	2.722	4.795	0,32%	521	867	1.388	0,08%
Total	764.209	754.066	1'518.275	100,00%	894.105	886.612	1'780.717	100,00%

Fuente: INEC – CPV, 2001–2010.

Elaboración: Senplades 2014

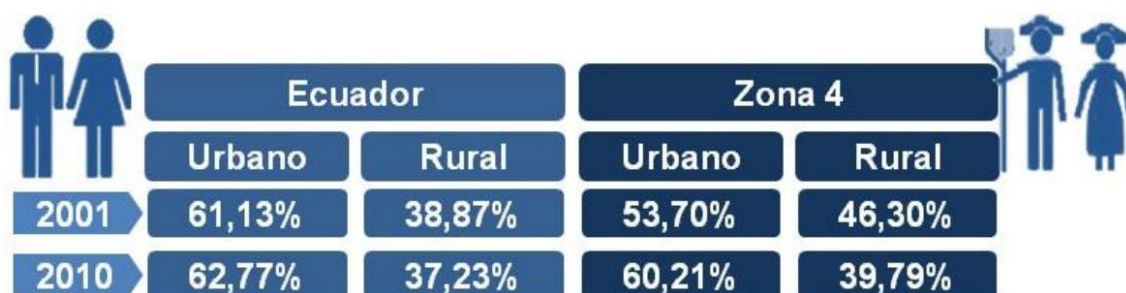
- **Natalidad, mortalidad y dependencia**

Según datos del INEC en 2010, la tasa bruta de natalidad de la Zona 4 es de 16,94 nacimientos por cada mil habitantes. La tasa bruta de mortalidad es de 4,22 defunciones por cada mil habitantes. El índice de dependencia, que se refiere a la población menor de 15 años y mayor a 64 años de edad, expresada en relación con cada mil personas entre las edades mencionadas, es de 63,68%, cifra alta en comparación con el país, que registra 60,67%.

5.5.3. Población urbana y rural

El 60,21% de la población zonal habita en las áreas urbanas y el 39,79% en áreas rurales. La densidad poblacional es de 78,38hab/km², cifra superior a la media nacional que es de 56,48hab/km². La Zona 4 no es un territorio de migrantes (al exterior): en el 2001 apenas 0,23% del total de habitantes de la zona migraron a otros países; en el 2010 se registró un 0,10%, es decir descendió 0,13% (INEC, 2010).

Gráfico No. 48: Población urbana y rural



Fuente: INEC – CPV, 2001–2010.

Elaboración: Senplades 2014

5.5.4. Autoidentificación

El 72,09% de la población de la Zona 4 se autoidentifica como mestiza, el 15,36% como montubia, el 5,22% como blancos, el 4,60% como afroecuatorianos o afrodescendientes, mientras que el 2,73% se compone de mulatos, negros, indígenas y otros (INEC, 2010a).

5.5.5. Tasa de crecimiento

La tasa de crecimiento poblacional intercensal 2001-2010 en la Zona 4 es de 1,77%, inferior a la media nacional de 1,95%. La provincia de Manabí cuenta con una tasa de 1,60% y Santo Domingo de los Tsáchilas con 2,36%.

Al analizar las características de ambas provincias, señalaríamos que amparados por una Estrategia Territorial Nacional, es posible puntos de desarrollo basados en el desarrollo local, que permitan sinergias territoriales, basados en la complementariedad y la subsidiaridad.



CAPÍTULO 6
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LAS IDENTIDADES
TERRITORIALES DE MANABÍ Y SANTO DOMINGO DE LOS
TSÁCHILAS.

6.1. Asentamientos humanos de la Zona 4

6.1.1. Poblamiento del territorio

La historia de las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas está caracterizada por sus condiciones físicas, comerciales y políticas. En este contexto se analiza la evolución de los asentamientos humanos desde la época colonial hasta nuestros días.

En el proceso de colonización, la zona central (Portoviejo, Manta, Montecristi, Jaramijó) y la zona sur (Jipijapa) están marcada por condiciones administrativas y comerciales. Durante la época republicana se fortalecen ciudades administrativas como Portoviejo y Montecristi. De igual manera se establecen zonas agro-productivas como Chone, Jipijapa, Charapotó y Calceta. También, florecen las actividades comerciales, sobre todo en el puerto de Manta y Bahía de Caráquez, con exportaciones de productos como la tagua, café y cacao. Es importante recalcar dos aspectos claves: la carencia de agua dulce, sobre todo en los centros poblados costeros, y la red de ferrocarriles entre Manta-Santa Ana y Bahía-Chone.

A inicios de la época moderna (1942) se empiezan a construir los ejes viales que vinculan a Santo Domingo como nodo de estructuración entre la Sierra y la Costa. A su vez, gran parte de la provincia de Manabí sufre una sequía, la cual obliga a que la población migre hacia el noreste. En 1967 se crea el cantón El Carmen, fortaleciendo la dinámica poblacional y comercial con Santo Domingo de los Colorados¹⁷. Factores como el desarrollo de nuevas actividades productivas y el anhelo político de formar nuevas jurisdicciones para mejorar la atención de la población conducen a la creación de nuevos cantones a inicios de la década del noventa, como: Puerto López, Olmedo, Jaramijó, San Vicente, Jama y Pedernales. Mediante consulta popular del 5 de febrero de 2012, la población del cantón La Concordia manifiesta su voluntad de anexarse a la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, la cual es ratificada por la Asamblea Nacional el 31 de mayo de 2013.

¹⁷ Antes se llamaba a la provincia de Santo Domingo, cantón Santo Domingo de los Colorados.

6.1.2. Red de asentamientos humanos

Dentro del análisis territorial de la ETN, se consideró la estructura del sistema de asentamientos humanos en el territorio, articulada principalmente por las vías terrestres de comunicación, las dinámicas humanas y las relaciones de tipo comercial, los flujos de personas movilizadas por el turismo, y los servicios sociales y administrativos.

Dieciséis de los 110 asentamientos humanos jerarquizados en el Ecuador, se localizan en la Zona 4, que representa el 58,34% del total de la población zonal. Mediante análisis se estableció la jerarquía urbana y la especialización económica funcional de estos asentamientos. La conurbación Manta-Montecristi-Jaramijó es un asentamiento nacional, seguida por Santo Domingo y Portoviejo como regionales; Chone, El Carmen, Jipijapa, Pedernales y Calceta como subregionales; La Concordia, Bahía de Caráquez, Charapotó-Santa Teresa, San Vicente, Santa Ana y Rocafuerte como locales; Tosagua y Puerto López como menores (ver Tabla No. 22).

La red de asentamientos humanos en la Zona 4 se comunica a través de la red vial estatal: verticalmente la Ruta Spondylus integra el perfil costero con las provincias de Santa Elena y Esmeraldas; la vía Portoviejo-Santo Domingo de los Colorados une la Costa con la Sierra y la vía Manta-Guayaquil, la zona sur del país. Ejes horizontales de gran importancia son la vía Suma-Pedernales en la zona norte y Manta-Portoviejo-Quevedo como parte del eje multimodal Manta-Manaos, en la zona centro. Actuando como eje articulador, Santo Domingo de los Colorados integra la zona nororiental con las provincias de Esmeraldas, Los Ríos y Pichincha. La red vial se complementa con la infraestructura logística del puerto marítimo y el aeropuerto internacional de Manta, así como el puerto terrestre de Santo Domingo, cuyas actividades permiten la integración regional y nacional.

Tabla No. 222: Jerarquía de los Asentamientos Humanos

Tipología	Ubicación	Características
Nacionales	Conurbación Manta – Montecristi – Jaramijó.	Rol: alto desarrollo de funciones relacionadas con actividades comerciales e industriales, prestación de servicios públicos complementarios a los ofrecidos en los asentamientos humanos de menor jerarquía. Población urbana: 26% (281 073 habitantes) PEA urbana: 24% (110 553 habitantes)
Regionales	Santo Domingo de los Colorados, Portoviejo.	Rol: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa. Población urbana: 45% (477 557 habitantes) PEA urbana: 42% (197 107 habitantes)
Subregionales	Chone, El Carmen, Jipijapa, Pedernales, Calceta.	Rol: distribución, transporte y almacenamiento de productos manufacturados y primarios. Población urbana: 17% (178 942 habitantes) PEA urbana: 15% (68 562 habitantes)
Locales	La Concordia, Bahía de Caráquez, Charapotó – Santa Teresa, San Vicente, Santa Ana, Rocafuerte.	Rol: acopio y distribución de alimentos y materias primas para la industria manufacturera. Población urbana: 8% (habitantes) PEA urbana: 8% (35 284 habitantes)
Menores	Tosagua, Puerto López.	Rol: producción de alimentos y materias primas, prestación de servicios relacionados con turismo recreativo. Población urbana: 2% (20 621 habitantes) PEA urbana: 2% (7 537 habitantes)

Fuente y Elaboración: Senplades 2014

Los asentamientos humanos jerarquizados, como el nacional Manta-Montecristi-Jaramijó, y el regional Portoviejo (capital manabita), forman el eje industrial y comercial que predomina en el área central, alrededor del cual se ubican Santa Ana y Rocafuerte. Estos asentamientos humanos se desarrollan desde la cuenca alta del río Portoviejo hasta la costa del Océano Pacífico. Los ejes viales verticales permiten la integración hacia el sur, con Jipijapa, hacia el interior de la costa y Puerto López frente al mar, generando flujos comerciales y turísticos, respectivamente. Hacia el norte, cerca de la desembocadura del río Portoviejo, se ubica Charapotó-Santa Teresa, sector de gran importancia agrícola por sus cultivos de arroz.

En esta misma orientación encontramos a Bahía de Caráquez, San Vicente y Pedernales, en donde predominan las actividades turísticas y agropecuarias. Como parte del eje vertical que integra la Costa con la Sierra se desarrollan en la cuenca de los ríos Carrizal y Chone las ciudades de Tosagua, Calceta y Chone; sus actividades agrícolas se fortalecen por la red vial estatal de tipo colectora. Asentadas sobre las cuencas altas de

los ríos Guayas y Esmeraldas se ubican las ciudades de Santo Domingo de los Colorados, El Carmen y La Concordia.

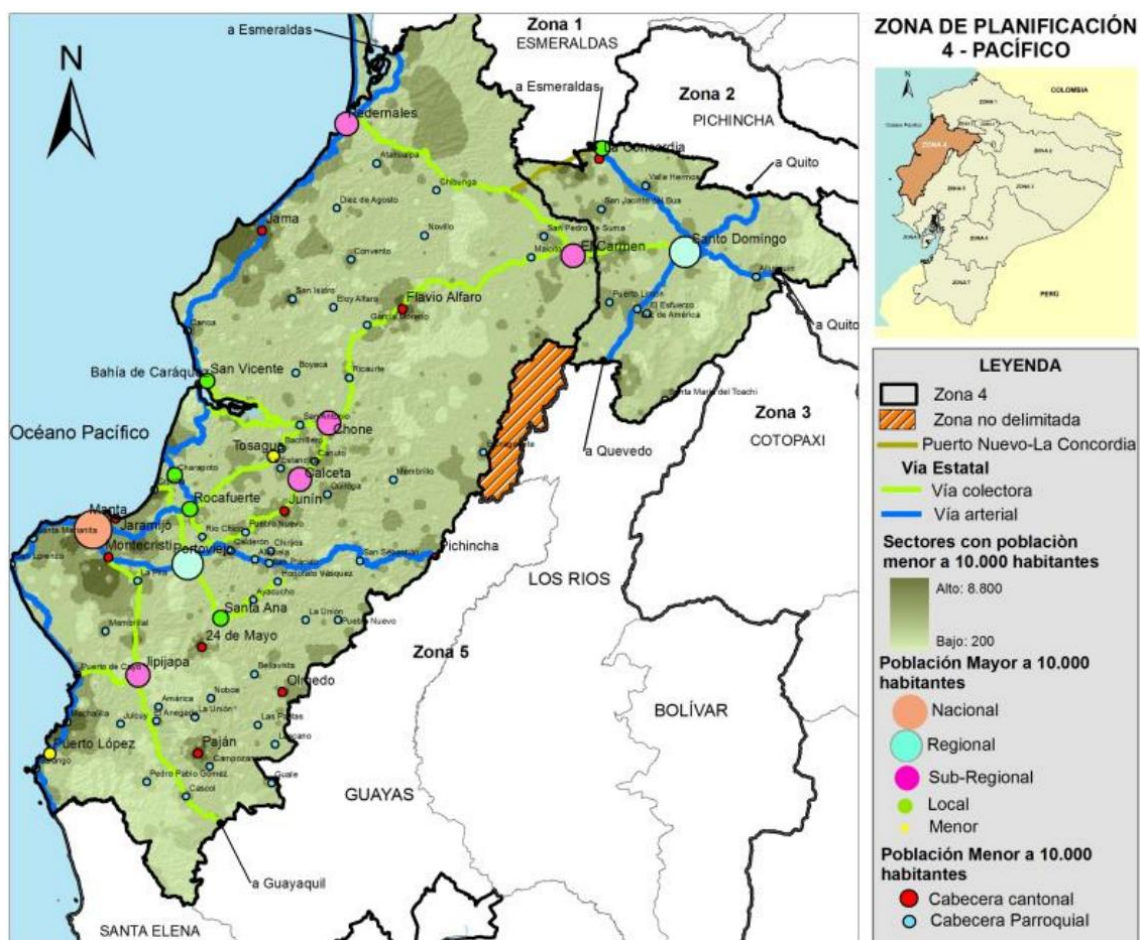
A manera de nodo articulador, la capital tsáchila dinamiza el eje agroindustrial y comercial entre la Costa y la Sierra, integrándose de esta manera con infraestructuras logísticas zonales y nacionales.

Los asentamientos humanos con menos de 10 mil habitantes, considerados en áreas amanzanadas, representan el restante 41,66% de la población total de la Zona 4. De este porcentaje el 5,11% corresponde a la población en sectores con hasta 5000 habitantes, entre los cuales se encuentran: Junín, Flavio Alfaro, Paján, Crucita y Jama, ubicados en los ejes Portoviejo-Santo Domingo de los Colorados, Manta-Guayaquil y Ruta Spondylus, respectivamente.

El 10,77% representa a los poblados con menos de 5.000 habitantes, entre los más representativos están: Sucre y Olmedo, ubicados en la vía a Santa Ana; Abdón Calderón y Pichincha en el eje Manta-Quevedo; San Isidro forma parte del sector costa norte; Las Delicias y Nuevo Israel se localizan en la vía El Carmen-Santo Domingo de los Colorados; hacia el noroeste de esta última vía encontramos a San Jacinto del Búa, Valle Hermoso, La Villegas y Monterrey; de la misma forma, en sentido sur se localiza Luz de América.

La categoría con menos de 2000 habitantes representa el restante 84,12%, distribuidos en diferentes cabeceras parroquiales rurales y localidades de la zona.

Gráfico No. 49: Jerarquía de los asentamientos humanos



Fuente y Elaboración: Senplades 2013

6.2. Eje reducción de brechas

6.2.1. Diagnóstico situacional de la Zona de Planificación 4 – Pacífico

6.2.1.1. Pobreza

- **Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (hogares)**

Para el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se toman los datos del INEC de 2010, que muestran que el porcentaje de población pobre en la Zona 4 es del 74,12%, valor superior a la media nacional que es de 56,15%. Los cinco distritos con mayor porcentaje de NBI en 2010 son: 13D04 con 88,78%; 13D06 con 86,97%; 13D08 con 91,90%; el distrito 13D09 con 93,74% %; y el 13D10 con 90,81%.

Tabla No. 233: Pobreza por NBI por hogar, personas y distritos (%)

Distrito	Unidades territoriales	Hogar			Personas
		Urbano	Rural	Total	
13D01	Portoviejo	51,97	95,14	63,39	65,28
13D02	Manta-Jaramijó-Montecristi	56,97	97,48	61,53	64,31
13D03	Jipijapa-Puerto López	73,28	97,00	84,61	85,53
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	63,66	94,92	88,78	89,73
13D05	El Carmen	60,38	97,22	77,99	80,49
13D06	Bolívar-Junín	73,35	95,84	86,97	88,42
13D07	Chone-Flavio Alfaro	55,90	98,14	81,32	83,21
13D08	Pichincha	54,95	97,63	91,90	93,07
13D09	Paján	76,25	97,94	93,74	94,54
13D10	Pedernales-Jama	80,66	97,42	90,81	92,69
13D11	Sucre-San Vicente	66,91	91,08	81,74	83,77
13D12	Tosagua-Rocafuerte	52,44	91,02	80,51	81,59
23D01	Sto. Domingo 1	55,55	90,33	64,28	68,24
23D02	Sto. Domingo 2	74,85	88,48	78,42	81,26
23D03	La Concordia	83,60	88,31	85,13	87,00
Zona 4	Zona 4	60,84	94,70	74,12	76,57
Ecuador	Ecuador	41,69	81,75	56,15	60,06

Fuente: INEC – CPV, 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades 2014

La pobreza en la población rural y urbana de la Zona 4, de acuerdo a los indicadores del INEC de 2010, fue de 60,84% en el área urbana y 94,70% en el área rural, indicadores superiores a los nacionales, que corresponden a 41,69% y 81,75%, respectivamente.

6.2.1.2 Vivienda

- **Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo**

El déficit cualitativo habitacional en la Zona 4 en el 2010 era del 37,05%, superior a la media nacional con el 33,12%. Las viviendas del territorio zonal carecen de agua potable, alcantarillado, y de otros servicios. Los cinco distritos de mayor déficit son: 13D05 con 42,92%, 13D07 con 40, 82%, 13D10 con el 44,58%, 23D01 con el 40,85% y 23D02 con el 44, 16%.

Tabla No. 244: Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo por distrito

Distrito	Unidad territorial	Cualitativo			Cuantitativo		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
13D01	Portoviejo	33.93	34.80	34.16	19.60	43.32	25.86
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	34.24	43.46	35.27	17.05	29.98	18.49
13D03	Jipijapa-Puerto López	40.42	32.59	36.66	34.62	50.18	42.08
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-	41.52	26.35	29.31	27.02	60.75	54.18

Distrito	Unidad territorial	Cualitativo			Cuantitativo		
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
	Olmedo						
13D05	El Carmen	42.10	43.82	42.92	17.39	34.15	25.41
13D06	Bolívar-Junín	36.84	31.50	33.60	22.48	54.69	42.02
13D07	Chone-Flavio Alfaro	43.27	39.19	40.82	18.79	43.58	33.72
13D08	Pichincha	45.41	38.64	39.55	20.00	47.55	43.86
13D09	Paján	38.73	26.28	28.67	28.66	62.87	56.31
13D10	Pedernales-Jama	47.39	42.77	44.58	21.41	42.28	34.10
13D11	Sucre-San Vicente	40.32	38.77	39.37	22.43	38.32	32.17
13D12	Rocafuerte-Tosagua	39.09	28.70	31.53	26.89	54.24	46.79
23D01	Sto. Domingo 1	35.81	45.91	38.35	8.91	21.07	11.97
23D02	Sto. Domingo 2	38.88	46.34	40.85	9.84	22.27	13.11
23D03	La Concordia	44.01	44.46	44.16	17.76	22.26	19.23
	Zona 4	37.13	36.93	37.05	17.28	42.93	27.37
	Ecuador	31.84	35.37	33.12	11.33	32.18	18.88

Fuente: INEC – CPV, 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades.

El déficit cuantitativo habitacional en la Zona 4 es de 27,37%, superior a la media nacional de 18,88%. Los distritos con mayor déficit son: 13D03 con 42,08%, 13D04 con 54,18%, 13D08 con el 43,86%, 13D09 con el 56,31% y 21D12 con el 46,79%.

- **Tenencia**

De acuerdo a los datos del INEC de 2010, se registra un total de 449 035 viviendas como no propias que equivalen a 35.91%. Los cinco distritos con un alto porcentaje de viviendas no propias son 13D05 con 41,19%, 13D10 con 42,42%, 23D01 con el 48,80%, 23D02 con el 47,65% y 23D03 con el 43,24%.

Tabla No. 255: Tenencia a propiedad de la vivienda (%)

Código	Unidad territorial	Urbano		Rural		Total	
		Propia	No propia	Propia	No propia	Propia	No propia
13D01	Portoviejo	68,03	50,14	76,06	20	70,14	29,86
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	59,71	53,03	76,69	8,58	61,61	38,39
13D03	Jipijapa-Puerto López	75,84	39,72	84,68	40,33	80,05	19,95
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	72,74	14,32	77,84	62,52	76,83	23,17
13D05	El Carmen	56,01	29,32	61,89	29,49	58,81	41,19
13D06	Bolívar-Junín	68,62	27,13	72,23	43,68	70,8	29,2
13D07	Chone-Flavio Alfaro	57,82	23,13	63,31	37,98	61,11	38,89
13D08	Pichincha	65,84	8,85	70,12	60,69	69,55	30,45
13D09	Paján	74,8	14,51	86,11	69,41	83,92	16,08
13D10	Pedernales-Jama	50,91	20,14	61,95	37,45	57,58	42,42
13D11	Sucre-San Vicente	64,12	24,88	72,82	44,57	69,45	30,55

Código	Unidad territorial	Urbano		Rural		Total	
		Propia	No propia	Propia	No propia	Propia	No propia
13D12	Rocafuerte-Tosagua	71,4	19,53	78,81	57,25	76,79	23,21
23D01	Sto. Domingo 1	49,16	36,87	57,35	14,34	51,2	48,80
23D02	Sto. Domingo 2	50,89	37,58	56,5	14,78	52,35	47,65
23D03	La Concordia	57,5	38,83	55,21	17,93	56,76	43,24
	Zona 4	59,89	36,47	70,63	27,61	64,09	35,91
	Ecuador	58,96	37,74	72,92	26,24	63,98	36,02

Fuente: INEC – CPV, 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades 2014

- **Hacinamiento**

La información del INEC de 2001-2010, muestra que en el Ecuador los niveles de hacinamiento en el 2001 alcanzaron 27,04%, descendiendo a 17,54% en el 2010. En la Zona 4, considerando el mismo período, el hacinamiento pasó del 30,44% al 19,52%, valores superiores a la media nacional. A nivel de distritos, se considera los cinco con mayor porcentaje de hacinamiento: 13D10 con 37,03%, 13D08 con 29,18%, 13D08 con 29,18%, 13D09 con 28,98% y 13D03 con 26,46%.

Tabla No. 266: Hacinamiento por años censales y distritos (%)

Distrito	Unidad territorial	2001	2010
13D01	Portoviejo	24,29	14,82
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	27,85	18,72
13D03	Jipijapa-Puerto López	39,93	26,46
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	31,81	20,75
13D05	El Carmen	30,68	21,77
13D06	Bolívar y Junín	34,49	20,17
13D07	Chone-Flavio Alfaro	31,64	20,47
13D08	Pichincha	44,18	29,18
13D09	Paján	40,80	28,98
13D10	Pedernales-Jama	44,18	37,03
13D11	Sucre-San Vicente	29,78	18,63
13D12	Rocafuerte-Tosagua	33,60	20,78
23D01	Sto. Domingo 1	27,29	16,18
23D02	Sto. Domingo 2	27,29	16,18
23D03	La Concordia	31,43	18,04
	Zona 4	30,44	19,52
	Ecuador	27,04	17,54

Fuente: INEC – CPV, 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades 2014

6.2.1.3. Servicios básicos

- **Sistema de abastecimiento de agua / conexión del agua por tubería**

En los datos del INEC en 2001, se registró que un 42,95% de las viviendas de la zona no tenían acceso al agua por tubería, mientras en el 2010 la cifra descendió a 35,71%, valores porcentuales superiores a la media nacional, que en 2001 era del 21,86% y en el 2010 de 16,00%. A nivel de distritos, los que tienen un alto porcentaje en 2010 son: 13D04 con el 51,38%, luego el 13D08 con 60,42%, el 13D09 con el 68,42%, el 13D10 con 56,97% y el distrito 23D03 con 42,65%.

Tabla No. 277: No recibe el agua por tubería por año censal y distrito (%)

Distrito	Unidad territorial	2001	2010
13D01	Portoviejo	30,71	28,74
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	28,65	27,87
13D03	Jipijapa-Puerto López	49,69	31,13
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	57,32	51,38
13D05	El Carmen	47,43	34,22
13D06	Bolívar-Junín	52,97	35,28
13D07	Chone-Flavio Alfaro	47,14	40,23
13D08	Pichincha	68,85	60,42
13D09	Paján	68,21	68,42
13D10	Pedernales-Jama	64,17	56,97
13D11	Sucre-San Vicente	42,92	38,77
13D12	Rocafuerte-Tosagua	50,68	35,26
23D01	Sto. Domingo 1	40,66	33,47
23D02	Sto. Domingo 2	40,66	33,47
23D03	La Concordia	56,73	42,65
	Zona 4	42,95	35,71
	Ecuador	21,86	16,00

Fuente: INEC 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades 2014

- **Servicio de electricidad / procedencia de luz eléctrica**

De acuerdo a datos del INEC, el suministro de energía eléctrica se brinda a través de la red de servicio público, panel solar, generador de luz (planta eléctrica) y otros. En el 2001 el 16,82% de viviendas de la zona no contaba con la red pública de energía eléctrica, en el 2010 este indicador bajó al 7,59%. Sin embargo, estos valores se encuentran por encima de la media nacional que corresponde a 10,33% en el 2001 y 6,81% en el 2010.

Tabla No. 288: Procedencia de la luz eléctrica por año censal (%)

Distrito	Unidad territorial	No cuenta con red pública de energía eléctrica	
		2001	2010
13D01	Portoviejo	4,86	4,18
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	5,83	4,15
13D03	Jipijapa-Puerto López	13,87	10,90
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	22,40	7,24
13D05	El Carmen	23,66	10,15
13D06	Bolívar-Junín	29,33	9,37
13D07	Chone-Flavio Alfaro	37,46	14,18
13D08	Pichincha	55,02	24,84
13D09	Paján	32,50	18,62
13D10	Pedernales-Jama	47,26	20,71
13D11	Sucre-San Vicente	17,08	9,47
13D12	Rocafuerte-Tosagua	16,46	7,86
23D01	Sto. Domingo 1	9,05	3,81
23D02	Sto. Domingo 2	9,05	3,81
23D03	La Concordia	23,42	6,99
	Zona 4	16,82	7,59
	Ecuador	10,33	6,81

Fuente: INEC – CPV, 2010.

Elaboración: Senplades.

6.2.1.4. Educación

- **Escolaridad**

En el país el grado de escolaridad de la población de 24 años y más edad se incrementó en 3,1 grados en el período censal. En el censo del 2001 fue de 6,5 grados y en el 2010 de 9,59 grados de escolaridad.

En la Zona 4 el grado de escolaridad es de 8,53 grados, valor inferior a la media nacional. Los cinco distritos que registran menor grado escolaridad son: 13D04 con 6,24 grados, 13D05 con 7,56 grados, 13D08 con 5,62 grados, 13D09 con 5,63 grados y el 13D10 con 6,51 grados.

Tabla No. 299: Escolaridad por sexo y distrito

Distrito		Hombres	Mujeres	Total
13D01	Portoviejo	10,01	10,36	10,19
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	9,47	9,56	9,52
13D03	Jipijapa-Puerto López	8,14	8,07	8,11
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	6,15	6,33	6,24
13D05	El Carmen	7,46	7,67	7,56
13D06	Bolívar-Junín	7,76	7,87	7,81
13D07	Chone-Flavio Alfaro	7,81	8,27	8,04
13D08	Pichincha	5,61	5,62	5,62
13D09	Paján	5,74	5,50	5,63
13D10	Pedernales-Jama	6,47	6,56	6,51
13D11	Sucre-San Vicente	7,76	7,98	7,87
13D12	Rocafuerte-Tosagua	7,51	7,96	7,74
23D01	Sto. Domingo 1	9,02	8,92	8,97
23D02	Sto. Domingo 2	8,54	8,56	8,55
23D03	La Concordia	7,79	7,89	7,84
	Zona 4	8,42	8,64	8,53
	Ecuador	9,70	9,49	9,59

Fuente: INEC – CPV, 2010.

Elaboración: Senplades 2014

En la Zona 4, de acuerdo a los datos del INEC en 2010, la tasa de asistencia de educación básica es de 91,61%. A nivel de distrito, los cinco con menor tasa registrada son: 13D05 con 90,43%, luego el 13D07 con 89,90%, 13D08 con 85,95%, 13D09 con el 89,41% y el 13D10 con 88,75%.

- **Tasa neta de asistencia a educación primaria**

De acuerdo a las cifras del INEC en 2010, la tasa de asistencia a primaria es del 92,78%, cifra inferior a la media nacional que corresponde al 93,16%. Los cinco distritos que presentan menor tasa son: el 13D05 con 91,85%, el 13D07 con 91,44%, el 13D08 con 86,96%, el 13D10 con 88,64% y el 23D03 con 91,321%.

- **Tasa neta de asistencia a educación secundaria**

Los datos del INEC en 2010 indican que la tasa de asistencia a secundaria es de 63,34%, cifra inferior a la media nacional que corresponde a 68,06%. Los cinco distritos

que presentan menor tasa son: el 13D04 con 55,95%, el 13D05 con 57,32%, el 13D08 con 38,58%, el 13D09 con 49,39% y el 13D10 con 48,94%.

- **Tasa neta de asistencia a bachillerato**

De acuerdo al censo del 2010, la tasa de asistencia a bachillerato es de 49,87%, valor inferior a la media nacional que corresponde a 53,86%. Las cinco unidades territoriales distritales que muestran la tasa más baja son: 13D04 con 42,00%, el 13D05 con 42,08%, 13D08 con 26,08%, 13D09 con 34,61% y el 13D10 con 35,11%.

- **Tasa bruta de asistencia en educación superior**

La gratuidad en la educación superior y el mejoramiento de la calidad académica son las razones principales para que la tasa bruta de asistencia de la zona haya llegado en el 2010 a 18,39%, de una población de 220 959 jóvenes (18 a 24 años), valor inferior a la media nacional del 21,74%. Las tasas más bajas corresponden a los distritos: 13D04 con 10,81%, 13D08 con 4,03%, 13D09 con 6,59%, 13D10 con 10,74% y 23D03 con 9,67%.

- **Analfabetismo**

Es la falta de instrucción elemental, referida especialmente a los ciudadanos mayores de 15 años que no saben leer ni escribir. En el Ecuador se registró una tasa de analfabetismo de 6,75% en el 2010, esto es 2,2 puntos menos que lo registrado en el censo del 2001, cuando llegó a 9,17%. En la Zona 4 se evidencian avances en cuanto a la reducción del analfabetismo. Sin embargo, de acuerdo a la información censal, existe una reducción de la tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más, que pasó del 12,11% del 2001 a 9,40% en el 2010.

Tabla No. 3030: Tasa de Analfabetismo por sexo, años y distrito

Distrito	Unidad territorial	2001			2010		
		Hombre	Mujer	Tasa	Hombre	Mujer	Tasa
13D01	Portoviejo	8,87	8,15	8,50	7,20	6,13	6,65
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	8,15	9,43	8,80	6,29	6,53	6,41
13D03	Jipijapa-Puerto López	13,40	17,80	15,55	11,02	13,93	12,45
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	20,51	22,38	21,41	18,64	18,93	18,79

Distrito	Unidad territorial	2001			2010		
		Hombre	Mujer	Tasa	Hombre	Mujer	Tasa
13D05	El Carmen	12,64	12,80	12,72	11,52	10,27	10,91
13D06	Bolívar-Junín	13,12	11,46	12,28	11,22	9,41	10,34
13D07	Chone-Flavio Alfaro	14,64	13,55	14,09	12,43	10,22	11,33
13D08	Pichincha	20,39	19,61	20,02	19,57	18,08	18,85
13D09	Paján	22,62	27,33	24,80	20,36	23,60	21,88
13D10	Pedernales-Jama	18,55	19,70	19,10	15,22	15,07	15,15
13D11	Sucre-San Vicente	13,13	12,67	12,90	11,46	10,12	10,79
13D12	Rocafuerte-Tosagua	12,79	11,58	12,19	11,41	8,64	10,05
23D01	Sto. Domingo 1	8,71	9,96	9,33	5,95	6,64	6,30
23D02	Sto. Domingo 2	8,71	9,96	9,33	5,95	6,64	6,30
23D03	La Concordia	12,25	12,54	12,39	10,26	9,88	10,07
	Zona 4	11,91	12,32	12,11	9,62	9,18	9,40
	Ecuador	7,78	10,50	9,17	5,76	7,70	6,75

Fuente: INEC – CPV, 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades.

- **Tasa de analfabetismo por sexo y distritos**

Según la información censal, para el 2001 la tasa de analfabetismo era del 11,91% para la población masculina y el 12,32% para la femenina; para el 2010 se registró una tasa de 9,62% y 9,18% para la población masculina y femenina, respectivamente. Como se observa, existe un descenso significativo a nivel de la Zona 4. Al 2010 los distritos con altas tasas de analfabetismo en hombres son: 13D04, 13D07, 13D08, 13D09 y 13D10, y en mujeres: 13D03, 13D04, 13D08, 13D09 y 13D10.

- **Tasa de analfabetismo por área**

En la Zona 4, las cifras del censo 2001 dan cuenta de un 17,63% de analfabetismo en el área rural, mientras que en la urbana fue del 7,97%. En el 2010 los porcentajes más altos están en la zona rural, con un 15,00%, frente a la urbana con un 5,84%. El analfabetismo en las áreas rurales por distritos con un porcentaje superior a la media zonal de 15% son: 13D03, 13D04, 13D08, 13D09 y 13D10.

Tabla No. 3131: Analfabetismo por área y distrito

Código	Unidad territorial	Urbano		Rural	
		2001	2010	2001	2010
13D01	Portoviejo	6,31	5,17	13,82	10,95
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	7,62	5,46	14,55	14,30
13D03	Jipijapa-Puerto López	9,94	7,47	21,43	18,55
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	10,02	8,33	23,42	21,48
13D05	El Carmen	10,74	9,10	14,12	12,91
13D06	Bolívar-Junín	7,30	5,86	14,64	13,24
13D07	Chone-Flavio Alfaro	7,94	6,60	17,28	14,55
13D08	Pichincha	9,38	7,12	21,11	20,70
13D09	Paján	14,32	10,78	26,28	24,58
13D10	Pedernales-Jama	10,99	9,74	22,25	18,37
13D11	Sucre-San Vicente	8,65	7,11	15,47	13,25
13D12	Rocafuerte-Tosagua	6,77	5,18	13,92	12,00
23D01	Sto. Domingo 1	7,27	4,66	13,67	10,96
23D02	Sto. Domingo 2	7,27	4,66	13,67	10,96
23D03	La Concordia	11,79	8,51	13,37	13,41
Z4	Zona 4	7,97	5,84	17,63	15,00

Fuente: INEC – CPV, 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades.

6.2.1.5. Salud

- **Natalidad**

Se establece para la Zona 4 una tasa del 16,66 ‰, valor superior a la media nacional de 15,86‰. Los distritos con altas tasas son: 13D01 con 17,38‰, 13D03 de 19,86‰, 13D05 con 20,13‰, 13D06 con 18,08‰ y 13D09 con 18,69‰.

Tabla No. 3232: Nacimientos por área y distrito (%)

Distrito	Unidad territorial	Hombres	Mujeres	Tasa
13D01	Portoviejo	8,89	8,49	17,38
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	8,70	8,54	17,24
13D03	Jipijapa-Puerto López	10,53	9,33	19,86
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	8,23	7,26	15,49
13D05	El Carmen	10,63	9,50	20,13
13D06	Bolívar-Junín	9,05	9,03	18,08
13D07	Chone-Flavio Alfaro	8,46	7,87	16,33
13D08	Pichincha	6,91	5,69	12,60
13D09	Paján	9,90	8,79	18,69
13D10	Pedernales-Jama	6,32	6,15	12,46
13D11	Sucre-San Vicente	6,71	6,45	13,16
13D12	Rocafuerte-Tosagua	8,52	7,51	16,03
23D01	Sto. Domingo 1	8,40	7,73	16,13
23D02	Sto. Domingo 2	8,40	7,73	16,13
23D03	La Concordia	8,41	7,52	15,94
	Zona 4	8,61 8,61	8,04 8,04	16,66

Fuente: EVS – INEC 2010

Elaboración: Senplades 2014

- **Mortalidad**

Según las Estadísticas Vitales y de Salud del INEC, hubo 6253 muertes en 2001, equivalentes al 4,12‰. Para el 2010 se registraron 7508 muertes, equivalentes al 4,22‰, mostrando un incremento de 0,10‰. Los distritos con más altas tasas de mortalidad son: 13D03 con el 5,27‰, 13D04 con 5,50‰, el 13D09 con 6,10‰, 13D12 con 5,42‰ y 23D03 con 5,22‰ (cifras del 2010).

Tabla No. 3333: Mortalidad por años, sexo y distrito (%)

Distrito	U. territorial	2001			2010		
		Hombre	Mujer	Tasa	Hombre	Mujer	Tasa
13D01	Portoviejo	2,36	1,59	3,96	2,39	1,85	4,23
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	2,06	1,60	3,66	2,14	1,51	3,65
13D03	Jipijapa-Puerto López	3,70	2,57	6,27	3,03	2,24	5,27
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	3,72	2,51	6,23	3,28	2,22	5,50
13D05	El Carmen	2,56	2,01	4,57	2,82	1,53	4,35
13D06	Bolívar-Junín	2,44	2,59	5,03	2,78	1,94	4,73
13D07	Chone-Flavio Alfaro	2,11	1,80	3,92	2,72	1,95	4,67
13D08	Pichincha	2,00	1,57	3,57	2,35	0,99	3,34
13D09	Paján	4,42	2,98	7,40	3,72	2,37	6,10
13D10	Pedernales-Jama	1,45	0,70	2,15	1,86	0,98	2,85
13D11	Sucre-San Vicente	2,48	1,94	4,42	2,64	2,17	4,81
13D12	Rocafuerte-Tosagua	2,91	2,36	5,27	2,99	2,42	5,42
23D01	Sto. Domingo de los Colorados 1	2,12	1,55	3,67	2,10	1,42	3,52
23D02	Sto. Domingo de los Colorados 2	2,12	1,55	3,67	2,10	1,42	3,52
23D03	La Concordia	0,00	0,00	0,00	3,49	1,72	5,22
	Zona 4	2,36	1,76	4,12	2,49	1,73	4,22

Fuente: EVS – INEC 2010.

Elaboración: Senplades

- **Causas de muerte**

En el anuario de Estadísticas Vitales del INEC en 2010, las 7508 defunciones registradas en la Zona 4 estuvieron relacionadas con enfermedades como: diabetes mellitus no insulino dependiente, con el 2,80%; luego está la diabetes mellitus no especificada con el 3,76%; seguida por la hipertensión esencial (primaria) con el 3,20%; el infarto agudo de miocardio con 2,45%; y otras causas como accidentes de vehículos y agresiones.

Tabla No. 3434: Causas de muerte por sexo (%)

Defunciones	Hombre	Mujer	Total
Diabetes mellitus no insulino dependiente	2,23	3,61	2,80
Diabetes mellitus, no especificada	2,91	4,98	3,76
Hipertensión esencial (primaria)	2,84	3,71	3,20
Infarto agudo de miocardio	2,82	1,92	2,45
Neumonía, organismo no especificado	2,75	3,80	3,18
Fibrosis y cirrosis del hígado	2,37	2,41	2,38

Defunciones	Hombre	Mujer	Total
Otros síntomas y signos que involucran los sistemas circulatorio y respiratorio	4,31	4,00	4,18
Senilidad	2,17	3,15	2,57
Accidente de vehículo de motor o sin motor, tipo de vehículo no especificado	4,22	1,89	3,26
Agresión con disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas	6,11	0,29	3,73
Resto de causas	67,27	70,24	68,49
Total	59,04	40,96	100,00

Fuente: EVS – INEC, 2010.

Elaboración: Senplades.

6.2.1.6. Movilidad humana

- **Emigrantes**

De los 21 147 ecuatorianos que migraron, de acuerdo a las cifras del INEC en 2010, los distritos de mayor población emigrante son: 13D01 con 17,79%, 13D02 con 23,41%, 13D11 con 4,45%, 23D01 con 16,41% y el 23D02 con el 14,55%.

Tabla No. 3535: Emigrantes por distrito (%)

Distrito	Unidad territorial	Migrantes	Porcentaje de migrantes
13D01	Portoviejo	3763	17,79
13D02	Manta-Montecristi-Jaramijó	4950	23,41
13D03	Jipijapa-Puerto López	783	3,70
13D04	Santa Ana-24 de Mayo-Olmedo	453	2,14
13D05	El Carmen	684	3,23
13D06	Bolívar-Junín	334	1,58
13D07	Chone-Flavio Alfaro	906	4,28
13D08	Pichincha	73	0,35
13D09	Paján	344	1,63
13D10	Pedernales-Jama	406	1,92
13D11	Sucre-San Vicente	941	4,45
13D12	Rocafuerte-Tosagua	338	1,60
23D01	Sto. Domingo de los Colorados 1	3471	16,41
23D02	Sto. Domingo de los Colorados 2	3077	14,55
23D03	La Concordia	624	2,95
	Zona 4	21 147	100

Fuente: INEC – CPV, 2010.

Elaboración: Senplades

6.2.1.8. Grupos de atención prioritaria

Se establecen los grupos más vulnerables en las siguientes categorías (establecidas por el INEC): niños/as de 0 a 11 años, adolescentes de 12 a 17 años, jóvenes de 19 a 29 años, adultos entre los 30 a 64 años (grupo que no se considera) y adultos mayores de 65 años en adelante.

- **Niños y niñas de 0 a 11 años**

Para considerar la situación actual del grupo de niños/as, partimos del análisis de nueve indicadores, tal como se detallan en la siguiente tabla.

Tabla No. 3636: Indicadores multidimensionales de niños y niñas de 0 a 11 años por distritos

Indicador	*Con discapacidad	**Extrema pobreza	**Bajo línea pobreza	***Defunciones	***Tasa bruta de mortalidad (1.000)	*No asisten a centros infantiles público y privado	*Razón niños-mujeres (Menores de 5 años)	****No recibe desayuno y almuerzo escolar	*Analfabetismo digital
Zona 4	11,11	43,95	13,85	5,61	0,86	61,08	486	1,46	43,31
13D01	10,12	33,02	14,97	4,70	1,68	63,02	409	1,13	41,06
23D01	11,81	28,22	17,58	7,04	1,29	60,77	497	2,31	41,61
13D02	11,22	21,72	16,33	6,15	1,32	61,86	447	1,28	42,11
23D02	11,81	28,22	17,58	7,00	1,29	60,77	497	2,31	41,61
13D03	9,06	46,97	16,44	6,90	2,02	59,34	498	1,37	45,79
23D03	11,34	37,22	18,24	10,84	1,96	61,37	563	1,55	44,41
13D04	9,39	72,82	8,37	3,39	1,92	60,3	547	1,30	45,86
13D05	12,89	51,31	13,10	4,17	1,56	59,51	535	1,02	44,03
13D06	11,31	64,34	9,10	5,59	2,01	61,58	470	0,70	46,51
13D07	11,3	62,22	9,50	3,13	1,57	61,16	499	1,33	44,61
13D08	12,95	81,66	5,75	3,6	1,18	59,78	646	1,45	43,24
13D09	9,14	77,72	6,43	9,00	2,01	56,88	627	0,86	42,94
13D10	15,07	68,80	9,97	7,62	0,86	60,57	646	1,63	46,80
13D11	11,16	52,21	13,46	3,02	1,80	61,76	474	1,00	47,27
13D12	10,74	59,26	11,33	5,23	1,79	59,53	458	1,25	43,77

Fuentes: *INEC, **RIPS, ***EVS y ****ENEMDU.

Elaboración: Senplades.

- **Adolescentes de 12 a 17 años**

De conformidad con los datos del INEC de 2010, la población entre los 12 y 17 años en la Zona 4 es de 222 772 adolescentes, y representa el 12,51% de la población total de la zona. Para efectos de este análisis se consideran diez indicadores:

Tabla No. 3737: Indicadores multidimensional de adolescentes de 12 a 17 años por distritos

Indicador	Con discapacidad	Extrema pobreza	Bajo línea pobreza	Defunciones	Tasa bruta de mortalidad (1.000)	Adolescentes con ocupación	Analfabetismo	Analfabetismo digital	Adolescentes contra yentes	Embarazos en adolescentes
13D01	6,98	26,18	23,35	1,74	0,59	9,65	1,04	45,77	0,20	3,76
13D02	6,76	17,40	26,45	1,81	0,52	8,76	1,04	49,16	0,60	3,98
13D03	5,20	43,63	28,25	2,16	0,90	8,62	1,26	60,37	1,30	5,26
13D04	6,88	64,89	15,65	0,68	0,27	10,79	1,94	63,33	0,38	4,08
13D05	8,18	46,75	22,18	2,70	0,90	17,22	2,17	55,23	0,48	5,73

Indicador	Con discapacidad	Extrema pobreza	Bajo línea pobreza	Defunciones	Tasa bruta de mortalidad (1.000)	Adolescentes con ocupación	Analfabetismo	Analfabetismo digital	Adolescentes contra yentes	Embarazos en adolescentes
13D06	7,44	55,76	16,54	3,62	1,46	9,69	1,46	60,55	0,31	3,93
13D07	7,93	53,45	15,71	0,94	0,30	12,18	1,88	57,11	0,26	5,03
13D08	8,34	80,27	12,89	0,00	0,00	17,05	4,62	61,76	0,15	3,71
13D09	5,53	69,69	13,04	1,00	0,45	13,65	3,15	62,06	1,73	6,27
13D10	8,68	55,98	16,57	4,93	0,99	11,72	3,21	64,60	0,17	3,13
13D11	6,56	46,16	24,27	2,47	0,90	11,72	1,57	60,60	0,20	4,37
13D12	6,99	53,99	21,79	0,62	0,22	11,42	1,28	57,07	0,32	3,47
23D01	7,24	21,91	25,77	2,68	0,74	15,14	1,20	47,92	0,23	4,12
23D02	7,25	21,90	25,77	2,54	0,70	15,14	1,20	47,92	0,23	4,13
23D03	7,24	33,12	33,18	3,21	1,41	18,16	2,26	55,29	0,37	5,19
Zona 4	7,09	36,49	22,80	2,02	0,65	11,99	1,55	1,46	0,40	4,26

Fuentes: *INEC, **RIPS, ***EVS y ****ENEMDU.

Elaboración: Senplades.

- **Jóvenes de 18 a 29 años**

De acuerdo con los datos del INEC de 2010, la población denominada “joven”, entre los 18 a 29 años, en la Zona 4 es de 361 065 y representa el 20,28% de la población total de la zona. El presente análisis se basará en once variables, para determinar la situación actual de los jóvenes y estos indicadores son los siguientes.

Tabla No. 3838: Indicadores multidimensionales de jóvenes de 18 a 29 años por distritos

Indicador	Extrema pobreza	Bajo línea pobreza	Con discapacidad	No dispone de seguro de salud privado	Cuentan con seguro social	Tienen título superior	Título superior que no es reconocido	Defunciones	Tasa bruta de mortalidad (1.000)	Analfabetismo	Analfabetismo digital
13D01	26,99	30,08	12,24	86,14	18,36	8,56	1,67	6,70	1,30	2,17	40,25
13D02	15,90	30,94	12,16	84,66	18,19	5,96	1,59	6,69	1,07	2,11	44,14
13D03	41,48	33,70	9,54	90,35	11,47	5,15	1,01	5,39	1,41	3,17	56,64
13D04	65,80	20,29	11,67	90,08	22,84	2,39	0,52	7,92	2,25	6,13	59,78
13D05	43,85	27,43	14,00	87,22	14,31	2,62	0,81	8,09	1,82	4,67	49,46
13D06	56,76	19,17	12,33	88,57	15,51	4,00	0,95	6,91	1,73	3,96	51,30
13D07	54,92	21,15	13,60	86,00	21,53	5,81	1,09	7,99	1,78	5,32	51,49
13D08	77,54	14,21	13,12	89,73	14,22	0,76	0,27	8,11	1,62	10,01	56,83
13D09	69,7	17,74	10,68	92,30	15,14	1,33	0,37	2,50	0,77	8,73	61,52

Indicador	Extr ema pobr eza	Bajo línea pobreza	Con discap acidad	No dispon e de seguro de salud privad o	Cuent an con seguro social	Tiene n título superi or	Título superi or que no es recono cido	Defun ciones	Tasa bruta de mortal idad (1.000)	Analfa betism o	Analfa betism o digital
	7										
13D10	60,37	23,80	12,98	87,71	10,51	1,69	0,57	12,56	1,80	6,78	56,91
13D11	42,88	29,57	11,27	89,71	17,48	3,60	0,99	4,67	1,12	4,31	56,37
13D12	50,79	26,79	11,06	90,53	16,97	3,87	0,97	4,00	0,92	3,28	53,27
23D01	22,48	31,84	13,12	86,42	17,17	5,47	0,94	10,28	1,68	2,28	45,62
23D02	22,48	31,84	13,12	86,41	17,17	5,47	0,94	10,17	1,67	2,28	45,62
23D03	27,72	37,89	11,73	89,51	11,58	3,26	0,81	14,86	4,23	4,66	51,78
Zona 4	36,95	28,07	12,31	87,05	17,17	5,25	1,13	7,68	1,53	3,46	48,29

Fuentes: *INEC, **RIPS, ***EVS y ****ENEMDU.

Elaboración: Senplades.

- **Adultos mayores de 65 años y más**

De acuerdo a las cifras del INEC en 2010, existen 109 866 adultos, mayores que corresponden al 6,17% de la población total de la Zona 4. Para el análisis de este grupo se ha identificado nueve indicadores que nos permitirán establecer su situación de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla No. 3939: Indicadores multidimensional de adultos mayores de 65 años y más por distritos

Indicador	Extrem a pobreza	Bajo línea pobreza	Adulto mayores con discapa cidad	Analfab etismo	Analfab etismo digital	No dispone de seguro de salud privado	Jubilad os	Índice de envejeci miento	Tasa bruta de mortal idad (1000)
13D01	21,28	28,15	26,98	25,47	76,72	83,04	11,91	19,94	36,35
13D02	9,12	23,47	26,20	29,72	80,22	80,85	12,27	15,36	35,82
13D03	40,02	30,09	37,94	41,93	83,98	85,34	5,03	29,23	33,01
13D04	52,89	27,27	34,82	53,58	80,23	87,47	4,68	26,03	33,84
13D05	33,86	29,25	22,85	39,27	73,00	81,12	2,59	13,53	40,52
13D06	47,10	22,15	29,01	30,68	81,02	83,23	4,84	22,48	36,87
13D07	43,72	24,74	25,18	34,51	77,51	78,73	6,04	17,69	37,52
13D08	62,64	24,17	25,57	49,61	72,90	86,24	1,85	13,97	33,91
13D09	59,63	25,09	37,70	55,09	78,46	87,45	2,68	30,56	30,71
13D10	53,35	25,56	21,52	49,79	79,58	87,95	1,48	10,11	26,94
13D11	32,92	28,51	29,19	32,71	80,99	85,38	7,17	21,35	37,69

Indicador	Extrema pobreza	Bajo línea pobreza	Adulto mayores con discapacidad	Analfabetismo	Analfabetismo digital	No dispone de seguro de salud privado	Jubilados	Índice de envejecimiento	Tasa bruta de mortalidad (1000)
13D12	40,41	28,66	28,23	33,30	81,77	87,66	3,64	21,75	37,64
23D01	16,04	26,80	26,04	26,92	81,28	86,94	5,04	13,98	33,46
23D02	16,02	26,78	26,04	26,91	81,27	86,93	5,03	13,98	33,38
23D03	17,04	35,69	23,39	33,80	77,28	92,30	2,11	12,83	47,22
Zona 4	31,29	26,78	27,56	34,32	79,49	84,30	6,93	17,70	35,44

Fuentes: *INEC, **RIPS, ***EVS y ****ENEMDU.

Elaboración: Senplades.

6.1.2.9. Proceso de construcción de identidades

La revitalización de la identidad de pueblos y nacionalidades en la zona permite afianzar la historia, idioma, cultura, formas tradicionales de organización social, económica, jurídica y política. En la Zona 4 coexisten diferentes grupos poblacionales, así como grupos indígenas.

Según el Censo de Población y Vivienda del INEC en 2010, la población de nacionalidad indígena tsáchila¹⁸ (2592) tiene su grupo más grande (87,69%) asentado en esta zona. De acuerdo a la Guía Turística de Santo Domingo, la etnia tsáchila es su imagen cultural. Se asienta actualmente en siete comunidades: Poste, Peripa, Chigüilpe, Otongo Mapali, Los Naranjos, Colorados del Búa y Cóngoma, ubicadas dentro del perímetro rural. “Dentro de las principales actividades de la etnia tsáchila están: la práctica de medicinas ancestrales, la danza, música, elaboración de textiles y artesanías, su gastronomía, tradiciones, leyendas y organización política administrativa” (INPC, 2010, pág. 141). De la nacionalidad chachi se registraron 363 habitantes en la zona, esto representa el 3,55% de la población total de chachis en el Ecuador (10 222).

¹⁸ Durante la conquista española, los tsáchilas fueron llamados “colorados”, pues llevaban el cuerpo pintado coachiote. Con esta y otras sustancias, mediante un proceso de “embijamiento”, preparaban una pasta que aplicaban su cabellera para obtener una especie de gorro firme sobre la frente. La predominancia del color rojo en sus adornos corporales es decisiva. Se combinaba con líneas negras que podían separarse tan solo un par de centímetros, en disposición horizontal, de modo que la dualidad entre el rojo (achiote) y el negro (mali) representaba dualidad entre vida y muerte. Esto los protegía, no solo de los mosquitos, repelidos por el achiote, sino de los malos espíritus.

En la gama cultural de las nacionalidades existen varios pueblos indígenas que se agrupan entorno al parentesco y tienen ciertos elementos culturales diferentes. En la Zona 4 los Mantas¹⁹ (311) tienen presencia poblacional de 14,47%.

La Tabla 42, indica las nacionalidades que habitan en la Zona 4. De acuerdo a los datos de la encuesta Enemdu del INEC, para el año 2012 en la Zona 4 el porcentaje de la transmisión generacional de la lengua nativa es del 75,4%; desagregado para la provincia de Manabí es 58,8% y para Santo Domingo 75,4%

Tabla No. 4040: Nacionalidades indígenas de la Zona 4

	Nombre	Idioma	Población nacional	Población en la Zona 4
Nacionalidad	Awá	Awapít	5513	7
	Achuar	Achuar Chichan	7865	40
	Chachis	Cha'palaa	10222	363
	Cofán	A'ingae	1845	16
	Epera	Siapede	546	6
	Siona	Paicoca	611	3
	Schiwiar	Schiwiar Chichan	1198	1
	Shuar	Shuar Chichan	79709	50
	Tsáchila	Tsafiqui	2956	2592
	Woorani	WaoTerero	2416	6
	Zápara	Záparo	559	4
	Andoa	Andoas	6416	112
	Kichwa de la sierra	Kichwa	328149	1246

Fuente: INEC – CPV, 2010.

Elaboración: Senplades 2014

Autoidentificación según su cultura y costumbres

En el último censo de población y vivienda, de acuerdo a la población autoidentificada según su cultura y costumbres, los montubios²⁰ representan en la zona el 15,36%, y están asentados en mayor porcentaje en la provincia de Manabí (19,18%), especialmente en los cantones Olmedo, Pichincha, 24 de Mayo, Paján, Santa Ana y Rocafuerte. La población autoidentificada como mestiza llegó al 72,09%, la blanca al 5,22% y la afroecuatoriana al 4,60%.

¹⁹ Las comunidades asentadas en la franja costera sur ecuatoriana, entre ellas Salango, son consideradas indígenas descendientes del Pueblo Manta Huancavilca, con 5.000 años de historia y cultura

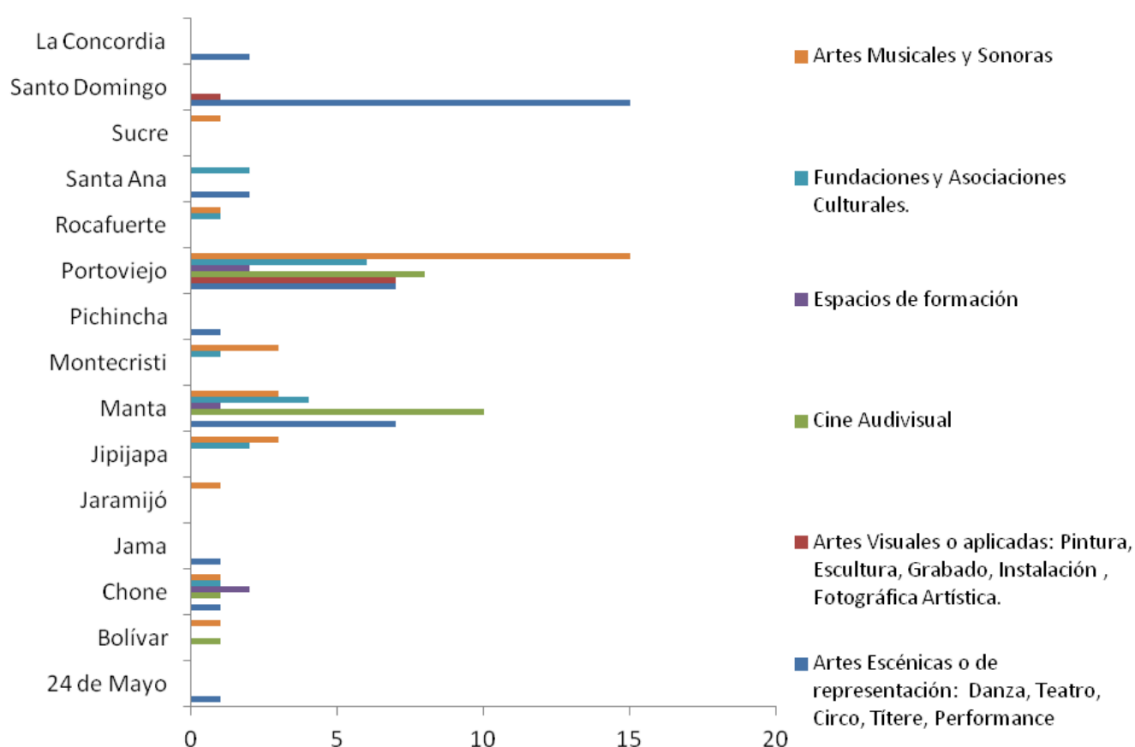
²⁰ Los montubios constituyen una cultura regional. Su cultura está relacionada con el aroma del café y el cacao; la producción del plátano y el banano ecuatoriano; el tamarindo, el limón, la leche, la carne de res, la tagua, el aguardiente, la papaya, la naranja, la piña, maracuyá, el mango, el maní, la yuca, entre otros. La gastronomía montubia, asociada a los mismos productos, incluye una variedad de tecnologías alimentarias: frituras, cocinados, tapados, asados, tostados y amasijos. Se caracteriza también por tener una vasta tradición oral que incluye cuentos, leyendas, tradiciones, adivinanzas, amorfinos y memorización de chigualos.

El cholo pescador constituye también parte importante de la identidad de la Zona 4. La tradición pesquera de la provincia ha generado producciones artesanales, pues los pescadores tejen sus propias redes o las encargan a otros artesanos, y también se encuentran lugares dedicados a la construcción de embarcaciones artesanales o navíos de mediano y gran calado.

Población autodefinida como indígena que habla alguna lengua nativa

De acuerdo a la Enemdu del 2012, el indicador de la población autodefinida como indígena que habla alguna lengua nativa es del 58%, desagregado para la provincia de Manabí es de 12,6%, y para la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas es de 76,7%.

Gráfico No. 500: Expresiones artísticas y culturales



Fuente: Dirección Cultural de Manabí y Santo Domingo

Elaboración: SENPLADES

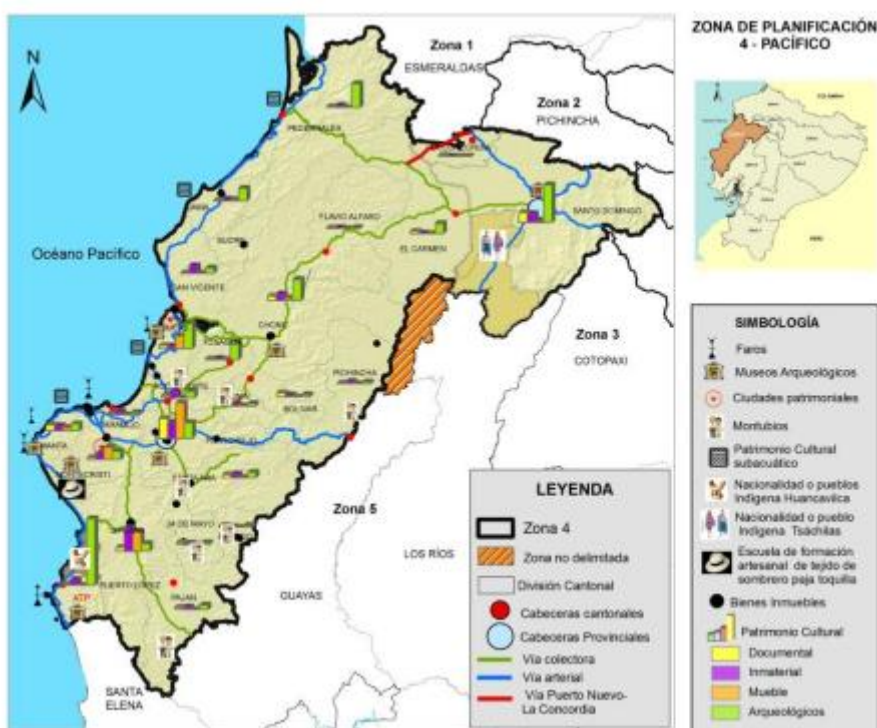
Las Direcciones Provinciales de Cultura de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas potencian el trabajo con grupos en varias categorías y géneros culturales. Estos grupos

acompañan en los procesos participativos implementados por el Ministerio en la Zona 4, un aspecto importante para activar economías sociales y solidarias en su propia modalidad dentro del sistema.

En la memoria colectiva, los juegos autóctonos y populares actúan como eje articulador en el espacio social y estimulan la identidad local. Esto fomenta la cultura y la participación de la ciudadanía en la práctica de los juegos autóctonos representativos de los pueblos y nacionalidades impulsados por el Ministerio del Deporte, con el ánimo de fomentar la interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias en el año 2013 fue del 4,30%. Esto involucra diferentes formas de participación en las que la ciudadanía decide tomar acciones orientadas al bienestar general. Este valor se desagrega para la provincia de Manabí en 3,8% y para Santo Domingo de los Tsáchilas en 6,4%.

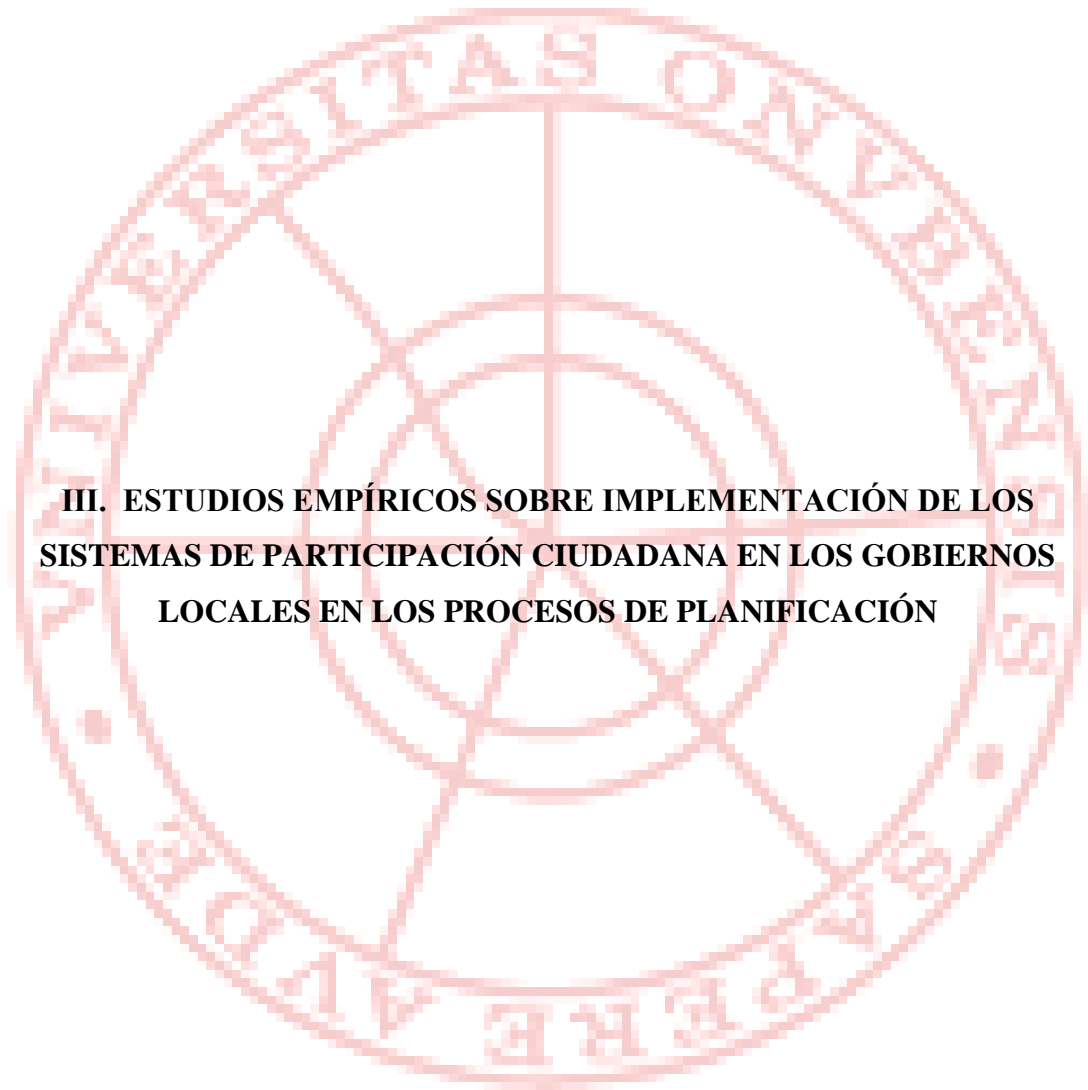
Gráfico No. 511: Situación actual patrimonio cultural



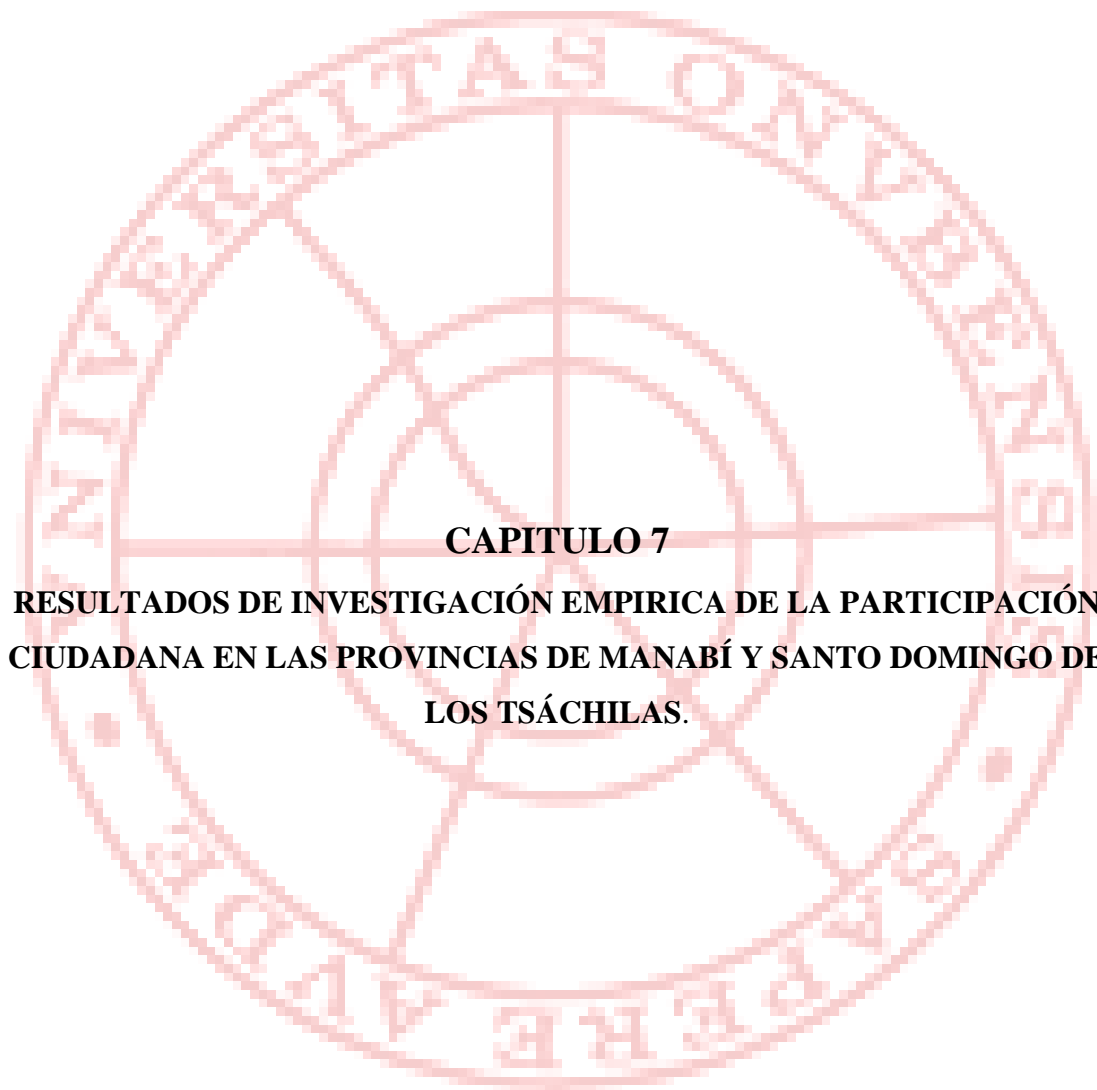
Fuente: INPC Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas

SENPLADES 2014

A pesar de que ambas provincias tienen una historia y cultura distintas, la consolidación de una región autónoma es el reto.



**III. ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE LOS
SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS
LOCALES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN**



CAPITULO 7
RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN EMPIRICA DE LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN LAS PROVINCIAS DE MANABÍ Y SANTO DOMINGO DE
LOS TSÁCHILAS.

7.1 Investigación empírica sobre la participación ciudadana en los procesos de participación ciudadana de los Gobiernos Locales

Metodología

De acuerdo a la naturaleza, el estudio está enmarcado dentro de la modalidad de una tesis de investigación, debido a que está orientado a medir los resultados de la participación ciudadana, en la injerencia sobre los temas públicos, a partir de la nueva Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Se realizó entrevistas y encuestas que nos permitan obtener información que evidencia el real impacto de la ciudadanía en la toma del poder popular.

El estudio se fundamenta en una investigación de campo, ya que los datos se recogen de manera directa de la realidad en su ambiente natural y porque los datos fueron recabados con distintas técnicas e instrumentos.

Se considera la investigación de carácter descriptivo y etnográfico, ya que los datos obtenidos en las distintas situaciones planteadas en la investigación, son descritos e interpretados según la realidad y descripción histórico- cultural de las dos provincias involucradas.

Métodos

Los métodos utilizados en esta investigación son:

- Generales: Científico, porque permitió diseñar el conjunto de pasos a investigar para alcanzar el conocimiento valedero.
- Específico: Etnográficos, porque se ha requerido de una elaboración teórica, de un análisis de conceptos que ayudó a comprender la realidad.

Técnicas de investigación:

- Entrevistas: Como fuente de información cualitativa
- Encuestas: Que arrojaron datos cuantitativos

Instrumentos:

- Ficha de Entrevista
- Ficha de Encuesta

Población objetivo

- Ciudadanos de las dos provincias: 1.657.732 habitantes
- Autoridades Públicas: Gobernadores, Prefectos, Alcaldes y presidentes de Juntas Parroquiales.

Muestra

Cuantitativa

- *Encuestas ciudadanos:*

Tamaño de la población de las dos provincias	1.657.732
Margen de error	5,0%
Tamaño de la muestra para 95%	384

Se encuestó al 0,03 % de la población total de las dos provincias que es de 1.657.732 habitantes, de 23 cantones; se sectorizó a la provincia de Manabí en tres sectores, escogiendo a dos cantones del norte, centro y sur de la provincia y de entre los cantones seleccionados, considerando la ubicación de ellos en el territorio se encuestó a 384 ciudadanos.

Las entrevistas estuvieron dirigidas a ciudadanos hombres y mujeres mayores de edad, domiciliadas en las zonas urbanas y rurales de los cantones seleccionados, que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias, deportivas, de género, generacional. Etc. No se considera el estrato social, pues se quiere conocer el conocimiento y posibles posiciones respecto a la conformación de la Región 4, desde sus niveles de participación ciudadana en las decisiones de los gobiernos locales. Esta información nos permitirá soportar cualquiera de las tres hipótesis planteadas.

La distribución quedó de la siguiente manera:

Tabla No. 4141: Distribución de la muestra

Provincia	Cantón	Población	Encuestas
Manabí	Portoviejo	267.297	80
	Chone	131,876	40
	El Carmen	78.473	24
	Jipijapa	73.762	22
	Manta	215.607	65
	Montecristi	49,882	15
	Santa Ana	51.073	15
	Sucre	58.473	18
	San Vicente	21.430	7
Santo Domingo de los Tsáchilas	Santo Domingo	326.581	98
	TOTAL	1.274,454	384

Cualitativa:

- *Entrevistas*

No.	Autoridad	Población	Muestra
1	Prefectos	2	2
2	Alcaldes	23	23
	Total		25

Recursos

Humanos

Participaron para el desarrollo de esta investigación: directores de tesis, investigadora, autoridades y ciudadanos de las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Financieros

El costo de la presente investigación de campo fue de aproximadamente \$1000, que fueron cubiertos por la autora de la misma; se dispuso de apoyo institucional para la aplicación de los instrumentos de investigación.

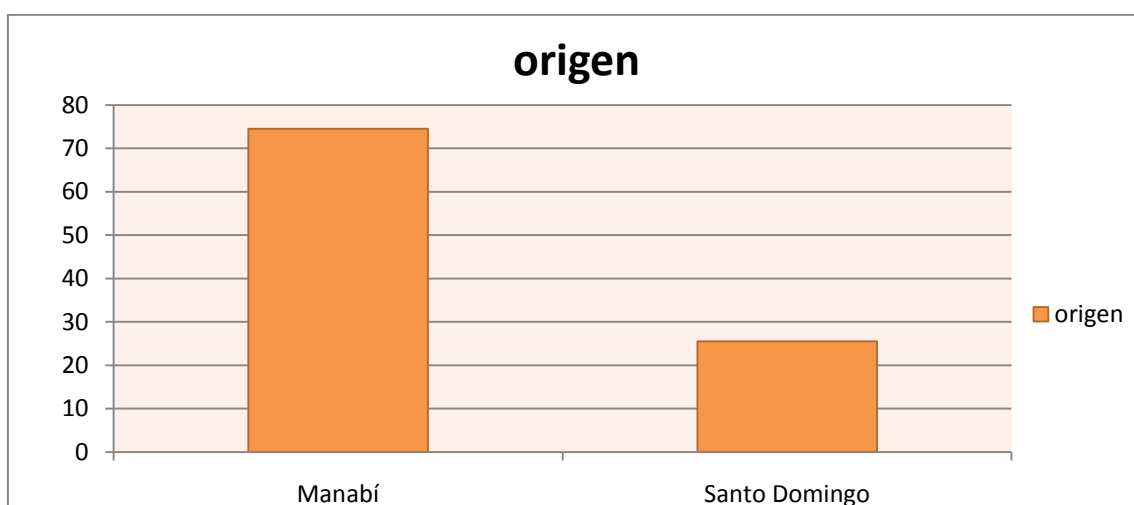
7.1.1 RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS DIRIGIDAS A LA CIUDADANÍA

PREGUNTA 1: Provincia de origen del encuestado

Provincia	Número encuestas	Porcentaje
Manabí	286	74.48%
Santo Domingo de los Tsáchilas	98	25.52%
Total	384	100%

Fuente: Encuestas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis

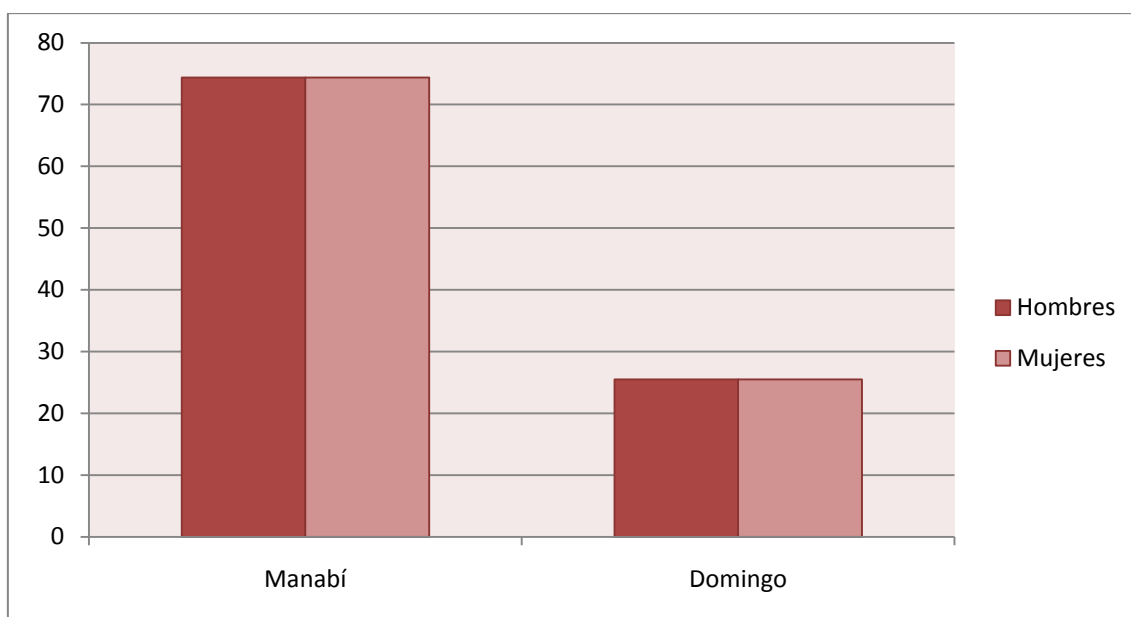


La metodología propuesta, tomó el 0.3% de la población por cantones seleccionados, considerando la equidad territorial para la selección, es decir que exista representación de la zona norte, centro y sur. Así Manabí al tener 1.331.151 habitantes le corresponde 286 encuestas y Santo Domingo de los Tsáchilas con 326.581 habitantes, se establecieron 98 encuestas para ciudadanos hombres y mujeres mayores de edad, domiciliados en las cabeceras cantonales, seleccionados al azar en plazas, mercados, parques, calles principales.

PREGUNTA 2: Sexo del encuestado

Provincia	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Manabí	143	74.48	143	74.48
Santo Domingo de los Tsáchilas	49	25.52	49	25.52
Total	192	100%	192	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis



Se consideró un 50 % para hombres y 50% para mujeres, cuyos pronunciamientos permitan establecer conocimientos, percepción y posición de los ciudadanos y de las autoridades de los GAD, con respecto al proceso de regionalización, que estipula la Constitución como nueva forma de organización del territorio.

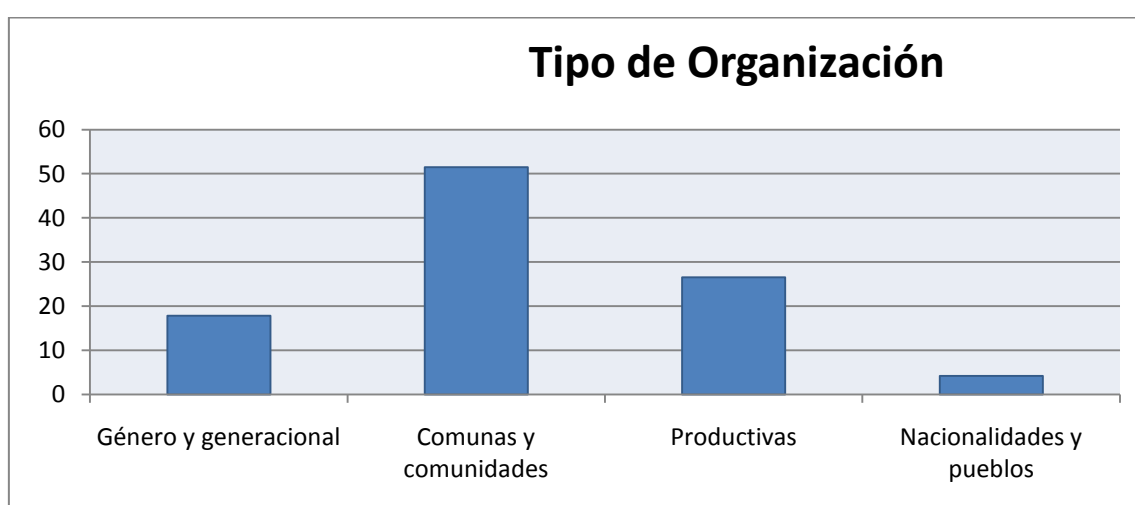
No se consideraron las variables: estrato social, edad, nivel de instrucción, pues se quiso sondear el conocimiento y posibles posiciones respecto a la conformación de la Región 4. Todos los ciudadanos forman parte de una organización social.

PREGUNTA 3: Pertenece a una organización lícita del Ecuador

Tipo	Número encuestas	Porcentaje
Género generacional y	68	17.8
Comunas y comunidades	198	51.5
Productivas	108	28.1
Nacionalidades y pueblos y	10	2.6
Total	384	100%

Fuente: Encuestas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis



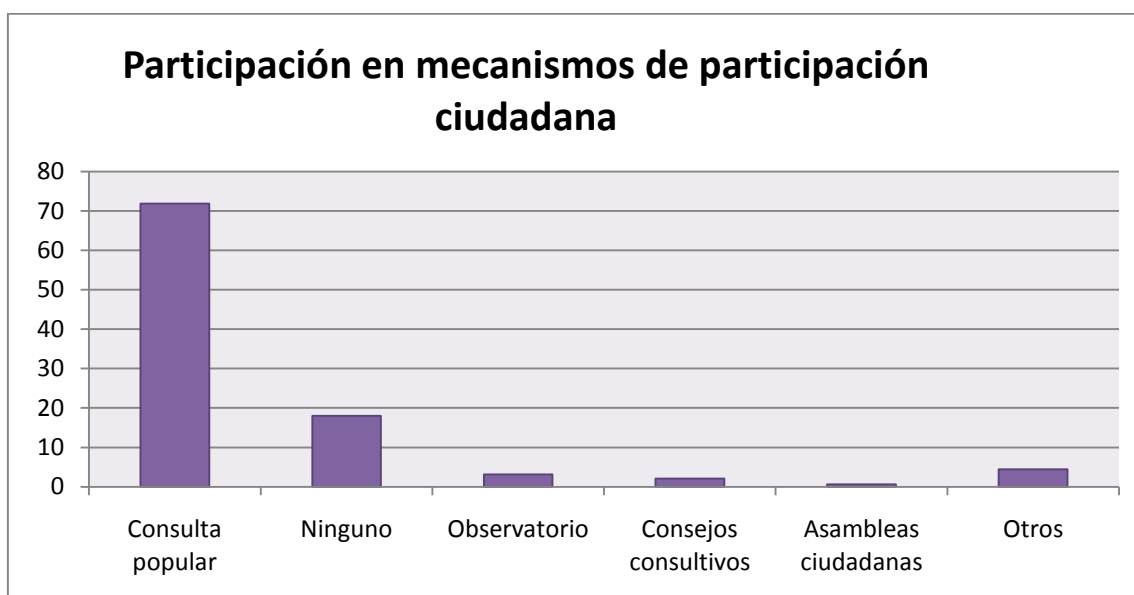
En esta pregunta identificó que todas las personas encuestadas, pertenecen alguna forma de organización lícita del Ecuador, tal como, lo señala la Ley Orgánica de participación Ciudadana, que indica que se debe propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos.

El 51.5% de la población que fue encuestada corresponde a personas que pertenecen una comuna o comunidad; el 17.8 % pertenecen a alguna organización juvenil, de tercera edad, de mujeres, etc.; el 28.1% de las personas pertenecen a una organización productiva, entre las que se destacan las de agricultores, de juntas de agua, pequeños productores y miembros de cooperativas; el 2.6 % de los encuestados pertenecen a una nacionalidad y pueblos, donde resaltó la nacionalidad Tsàchila en Santo Domingo y el pueblo montubio en Manabí.

PREGUNTA 4: ¿Usted ha participado en alguno de los mecanismos de participación ciudadana convocado por algún gobierno local o ministerio sectorial?

Mecanismo	Número encuestas	Porcentaje
Consulta popular	276	71.9
Ninguno	69	18.0
Observatorio	12	3.1
Consejo consultivo	8	2.1
Asamblea ciudadana	2	0.6
Otros	17	4.4
Total	384	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis



La ley de participación ciudadana establece que los ciudadanos, deben participar de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, y se realizará a través de instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

Esta pregunta pretende determinar, si desde la aparición de la ley se han implementado mecanismos de participación, se puede evidenciar que a nivel nacional,

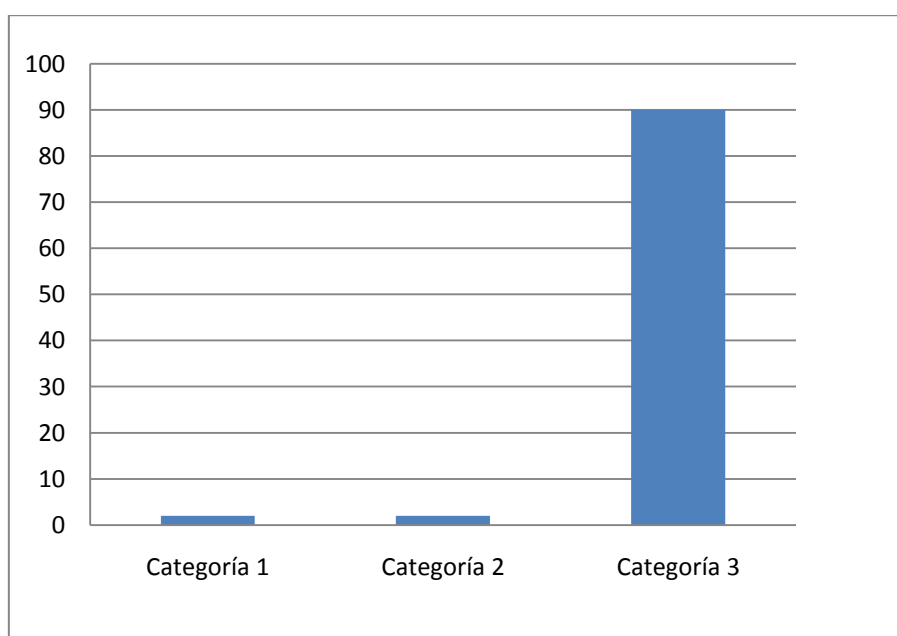
desde el Gobierno Central, sí se ha instaurado la participación ciudadana, por lo menos en una de su forma, el 71.9% señala que ha participado en consulta popular; sin embargo existen otros mecanismos locales que no han sido promovido los distintos niveles de gobierno, pues el 18 % señala que nunca ha participado en algún mecanismo de participación.

El 3.1% señala que ha participado en Observatorios, pero aclaramos que este mecanismo es activado por la ciudadanía y no por los gobiernos locales, es decir las personas buscan la forma de incidir en la política pública. El 2.1 % de ciudadanos señala que ha participado en los consejos consultivos, que son instancias convocadas por los Ministerios sectoriales; escasamente un 4.4% señala que ha sido convocado para participar en alguna otra instancia que haya activado un gobierno local.

PREGUNTA. 5.- Los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales de su provincia, le han convocado a alguna instancia de participación ciudadana para analizar la conformación de la Región 4.

No.	Opciones	Número encuestas	Porcentaje
1	Muchas veces	8	2.1
2	Pocas veces	7	1.8
3	Nunca	369	96.1
	Total	384	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis



La participación de la ciudadanía, es un derecho de todos, a participar en los asuntos de interés público, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Al ser el nuevo modelo de organización territorial, un tema de mucho interés para el colectivo de los ciudadanos que habitan en las dos provincias, éste debe ser de análisis y deliberación constante del pueblo, sobre todo en dos provincias que se han visto son antagónica, sus medios de producción son distintos, su hidrografía, clima, cultura, difieren. Si bien es cierto tienen continuidad territorial, puede darse una complementariedad ecológica; sin embargo la afinidad histórica puede incidir negativamente a la conformación de la Región 4, tal como lo plantea la propuesta de la Secretaria de Planificación Nacional. El ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social debe de aprovecharse para poder analizar la conveniencia política, ambiental, productiva y territorial de que estas dos provincias formen una región.

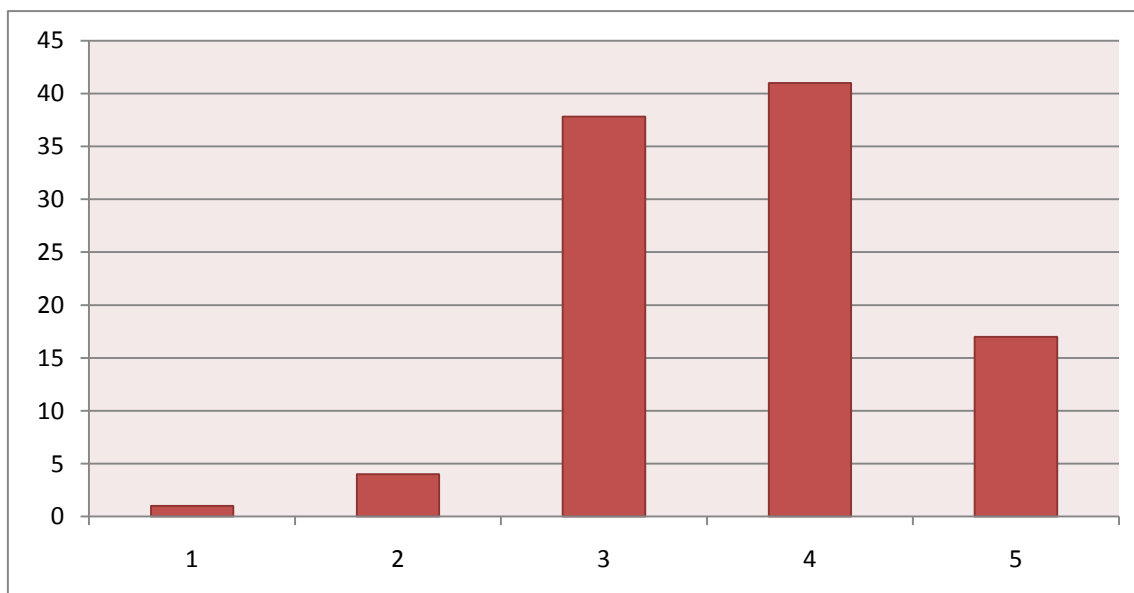
Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público; las cifras son alarmantes que tras siete años de la Constitución muy poco se haya hecho para involucrar a la ciudadanía en los procesos de territorialización, bajo el nuevo modelo de desarrollo. Apenas el 2.1% encuestado, señala que ha sido convocado muchas veces para tratar el tema de la conformación de la Región 4, coincidentemente todos son de Santo Domingo de los Tsáchilas.

El 1.8% señala que ha sido convocado pocas veces, y el 96.1% señala que nunca ha sido convocado para discutir acerca de la conformación de la Región 4. Esto a pesar de que la ley dice que el Estado debe garantiza el ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa e impulsar, además, la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano de acuerdo con la Constitución y la ley. Poco la ciudadanía conoce acerca de cómo y porqué es conveniente de que se unan estas dos provincias.

PREGUNTA 6.- ¿Para qué ha sido convocado por las instancias de participación ciudadana?

No.	Opción	Número encuestas	Porcentaje
1	Para revocatoria de mandato	3	0.7
2	Para analizar la conformación de regiones	15	4.0
3	Para presentar reclamos a los gobiernos locales	138	36.0
4	Para formación ciudadana	159	41.4
5	No ha sido convocado	69	17.9
	Total	384	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis



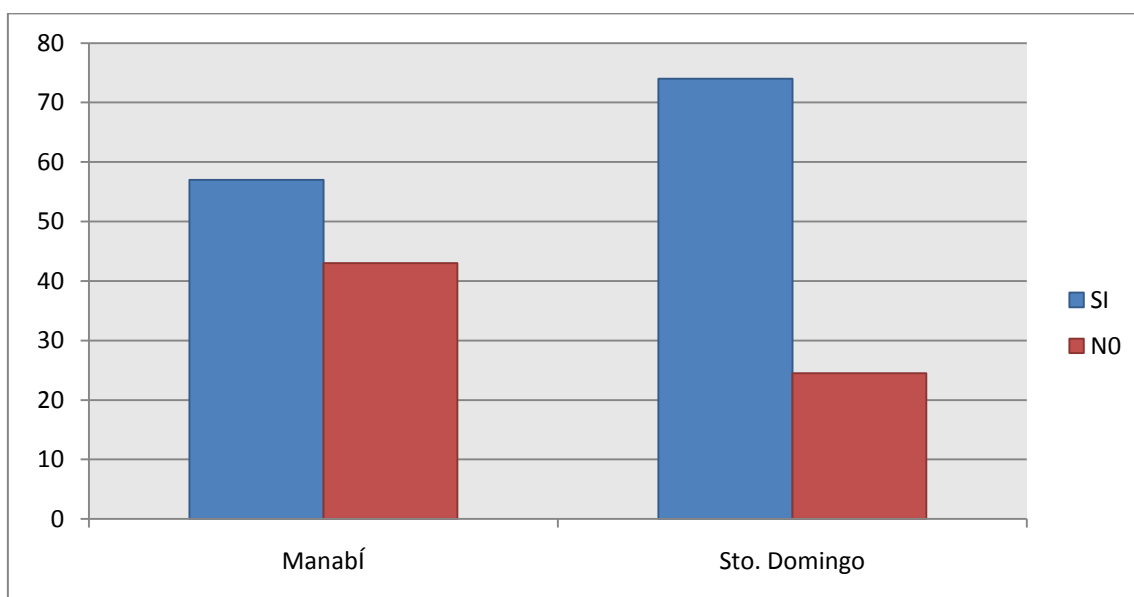
El 36% de los convocados no precisamente han sido citados por los gobiernos locales, sino por las mismas organizaciones sociales, para tratar asuntos respecto a reclamos en la aplicación de las políticas públicas en el territorio local, sin embargo sólo el 41,4% ha sido convocado por diferentes organizaciones sociales y los gobiernos locales para trabajar lo que es la formación ciudadana, es decir va incrementándose los procesos de capacitación para la promoción de una cultura basada en el ejercicio de los derechos y obligaciones, en la construcción de una gestión pública participativa.

El 4% apenas ha sido convocado por los GAD para analizar la conformación de regiones. El 0.7% ha sido convocado para la revocatoria de mandato, esto se ha dado en los cantones del sur, donde se ha propiciado la salida de sus alcaldes, por incumplimiento de plan de trabajo o por situaciones políticas de fuerte oposición.

PREGUNTA 7.- ¿Ha escuchado o leído acerca de la conformación de Regiones, en nuestro país?:

CANTONES	Encuestas por cantón	SI	%	NO	%
Manabí	286	163	57.0	123	43
Santo Domingo de los Tsáchilas	98	74	75.5	24	24.5
Total	384	237	100%	147	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis



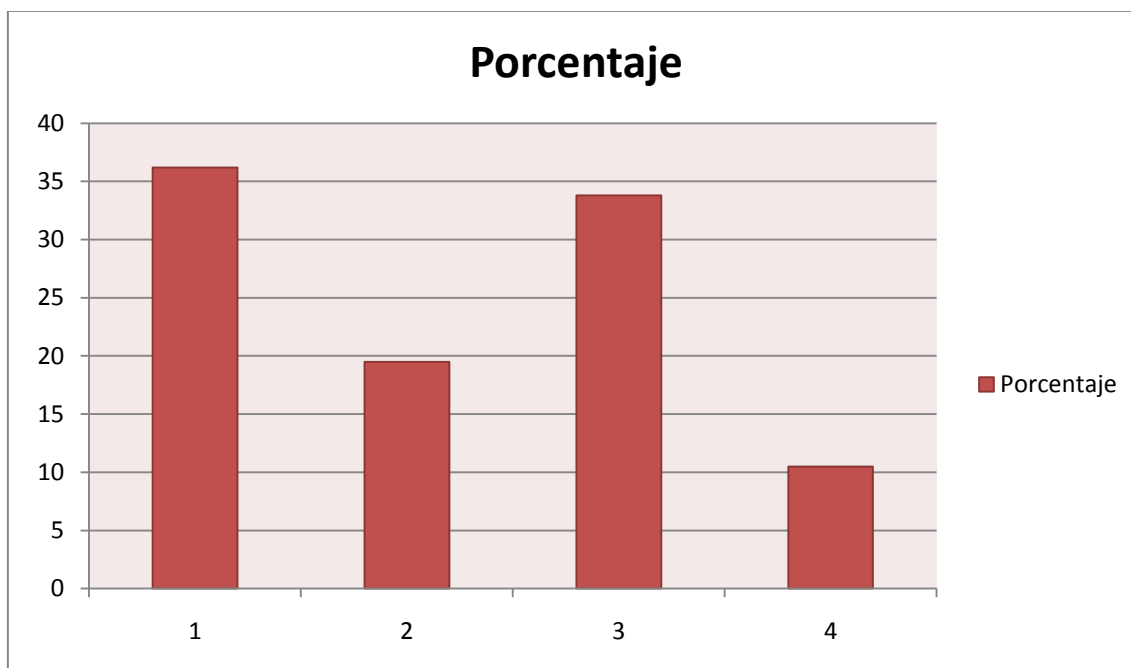
El 62% de los ciudadanos, señalan que sí conocen o han escuchado acerca del proceso de regionalización, como forma de división territorial del país; y el 37,1 % de los ciudadanos entrevistados señalan que no conocen; de las dos provincias, es en Santo Domingo de los Tsáchilas, donde más se conoce del tema y la ciudadanía común mira con interés este proceso.

En las ciudades con más índice poblacional o capitales de provincias, es donde más se habla acerca de la regionalización del territorio: Portoviejo, Santo Domingo, Manta y Chone.

PREGUNTA 8.- ¿Si su respuesta es SI, qué ha escuchado y qué opina?

No.	Opciones	Número encuestas	Porcentaje %
1	Si ha escuchado, pero no opino	86	36.2
2	He escuchado, es beneficioso	46	19.5
3	He escuchado poco	80	33.8
4	He escuchado pero estoy en contra	25	10.5
	Total	237	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis



Para sistematizar esta respuesta de corte “cualitativa”, se han considerado aquellas que dicen que sí han escuchado sobre el tema de la regionalización, que corresponde al 61.7 % del total de los encuestados; además como han existido múltiples respuestas se las ha agrupado en tres categorías tal como se evidencia en el cuadro.

La mayoría de los ciudadanos, es decir el 36.2 % se encuentra manejando alguna información, es decir, conocen o han escuchado acerca de lo que dice la Constitución sobre el proceso de regionalización, pero aún no tienen mayor claridad de qué se trata, por lo que se tiene respuestas como: “es para el beneficio de todos”, “promoverá el

desarrollo”, “se van a elegir gobernadores regionales”, “se va a disponer de mayores recursos”, etc., estas respuestas algunas son apegadas a lo que dice a la interpretación de la ley, no representan un verdadero entendimiento del significado del ordenamiento territorial y sus objetivos para el desarrollo del país.

El 33.8 % manejan escasa información y señalan que hay desconocimiento en la ciudadanía, por eso se tiene respuestas como: “he escuchado, pero no sé bien de que se trata”, “no han hecho mucha publicidad sobre esto”, “sé que tenemos que unirnos con otra provincia, pero no sé para qué”, etc.

El 19.5 % manejan alguna información más concreta, por eso se tiene respuestas como: “es beneficio porque significa desarrollo y cambio”, “es para mejorar la planificación del país”, “al tener regiones se lograrán planificaciones que respondan a la realidad del país para lograr equilibrio territorial”, “es para mejorar la administración y la planificación del país”, etc.

El 10.5 % de los encuestados sin embargo señalan posiciones en contra al proceso, como: “van a controlar más desde el Gobierno Central”, “es para aumentar la burocracia”, “traerá conflictos y problemas su aplicación”.

La ciudadanía empieza a dar valor que la administración pública debe de responder a procesos de planificación, y el resultado de esta pregunta demanda desde los responsables de estos procesos para que se tomen medidas para que la decisión de la ciudadanía sea desde una respuesta informada y debatida.

Muchos de los encuestados, señalan que conocen y están de acuerdo que Manabí se integre con Santo Domingo de los Tsáchilas, porque es una provincia rica en recursos naturales, y eje importante productivo y de comercialización del país, así los señalan respuestas como: “es productiva”, “mayor crecimiento económico”, “desarrollo sustentable y mejor clima”, “ubicación estratégica”, “tiene desarrollo y será un mejor plan de trabajo”, “es de mucho futuro”, “mayor fuerza para grandes obras”, “es joven y se puede aliar”, “aumentará el turismo”, “complemento de servicios”, “solucionar problemas de servicios básicos”.

Existen otras posturas, como aquellos que valoran más la integración del país y la hermandad entre ecuatorianos, y encontramos respuestas como: “por que una al país”, “se debe trabajar en mancomunidad”, “tenemos igual pensamiento”, “somos afines”, “para que ellos tengan salida al mar”, “la equidad es saludable”.

Otras posiciones consideran a Santo Domingo, como estratégico para alianzas de desarrollo para Manabí por la ubicación central y conectividad nacional que tiene la provincia, por eso se encuentran respuestas como: “es cercano, inclusive a la capital”, “es bonito se una sierra y costa”, “limita con nosotros”, “fácil traslado”.

En Manabí, hay un buen porcentaje de la población que argumenta que ésta provincia debe de ir sola como Región. La identidad es una manera de ser, de sentir e interpretar al mundo. La identidad del manabita es una construcción horizontal en la que participan todos los actores sociales, por tanto es mucho más sólida porque no es impuesta desde arriba y se ha fortalecido por la ausencia de diferencias sociales, y eso se evidenció en algunas respuestas en la que se dicen que esta provincia debe de ir sola: “Manabí es maravilloso”, “Manabí es autónomo”, “Manabí es autosuficiente”, “solo necesitamos unirnos los manabitas”, “somos suficientemente capaces de desarrollarnos”, “nos merecemos respeto igual a las demás”, “soy orgulloso de ser manaba”, “no somos tomados en cuenta”, “es conveniente”, “somos libres y democráticos”, “están lejos”, “no me gustaría que invadan nuestra soberanía”, “es prospera, no necesitamos unirnos”, “Manabí es muy grande”, “se llevarán los recursos”, “existen problemas actuales y no estamos unidos y ya quieren separarse”, “es ingobernable”, “tenemos riqueza natural y bendecida por Dios”, “merecemos ser libre”, “no debemos depender de otros”, “tenemos todo”, “no estamos bien atendidos, “territorio y población es suficiente, para una sola región”.

La posición de Santo Domingo en cambio, aunque hay una ligera tendencia a la conformación de la región con Manabí, predomina la tendencia a no querer conformar la Región 4 con Manabí. Las posiciones a favor señalan que son provincias vecinas y en Santo Domingo hay mayoría de manabitas. Porque Santo Domingo quiere representación.

Santo Domingo ha sido un pueblo que como cantón de la provincia de Pichincha ha luchado durante años para alcanzar su provincialización; es a través de este proceso que buscan independencia política, territorial y económica; sin embargo una vez convertidos en provincia se encuentran con un reto que enfrentar: que es la disposición constitucional de conformar regiones. Como vimos en las encuestas es en esta provincia dónde mayormente se ha discutido sobre este tema, con relación a Manabí. Pues muchos piensan que es desigual la representatividad de Santo Domingo con respecto a Manabí que tiene 22 cantones, y Santo Domingo tiene solamente 2 cantones.

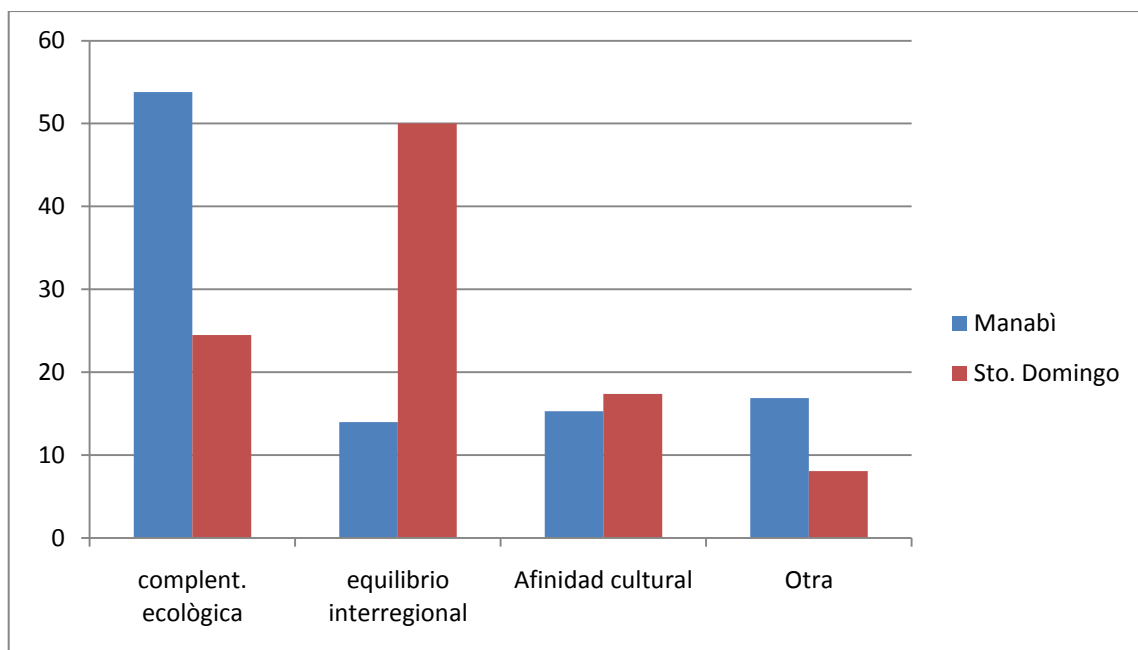
A pesar que la Constitución establece ocho años para este proceso, de los cuales han pasado siete, algunos Prefectos no han iniciado este proceso; y aunque en Manabí se denote pasividad para tocar el tema; en Santo Domingo es un tema de fuerte debate en mesas políticas internas y de ciudadanos líderes; aunque falta posesionar el tema en el común de la población; sin embargo se privilegia el aporte económico, que puede dar Manabí sobre la complementariedad ecológica, equilibrio territorial, cultural y social, y ese es el pronunciamiento que se describe en el recuadro anterior.

PREGUNTA 9.- ¿Qué ventajas cree que existen en la conformación de la región con la (s) provincias (s) que usted escogió?

Criterios	Manabí	Porcentaje	Santo Domingo de los Tsáchilas	Porcentaje
Complementariedad ecológica	154	53.8	24	24.5
Equilibrio interregional	40	14.0	49	50.0
Afinidad cultural	44	15.3	17	17.4
Otra	48	16.9	8	8.1
Total	286	100%	98	100%

Fuente: Encuestas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis



Manabí privilegia la complementariedad ecológica con un 53.8 % de las encuestas, versus Santo Domingo que privilegia el equilibrio interregional con un 50% del total de las encuestas. Lo importante de estos resultados es que la afinidad cultural no necesariamente es una condicionante para formar una región, pues el 15.3 % es para Manabí, bajo un 17.4 % para Santo Domingo. Entre la categoría otros se ubica al fomento de turismo, la presencia del Puerto de Manta, temas de seguridad ciudadana, etc.

Para Santo Domingo de los Tsáchilas, en cambio existe casi un equilibrio en considerar que los aspectos culturales son importantes para escoger una provincia para constituir una región, con aquellos que opinan que los aspectos ambientales son también relevantes. En síntesis el análisis que hace la ciudadanía de Santo Domingo es más profundo que el de Manabí, pues dan valores especiales a temas económicos y ambientales, pero también le dan importancia a los temas territoriales. Se destaca que en las dos provincias tiene un menor valor los criterios políticos, respecto a la regionalización.

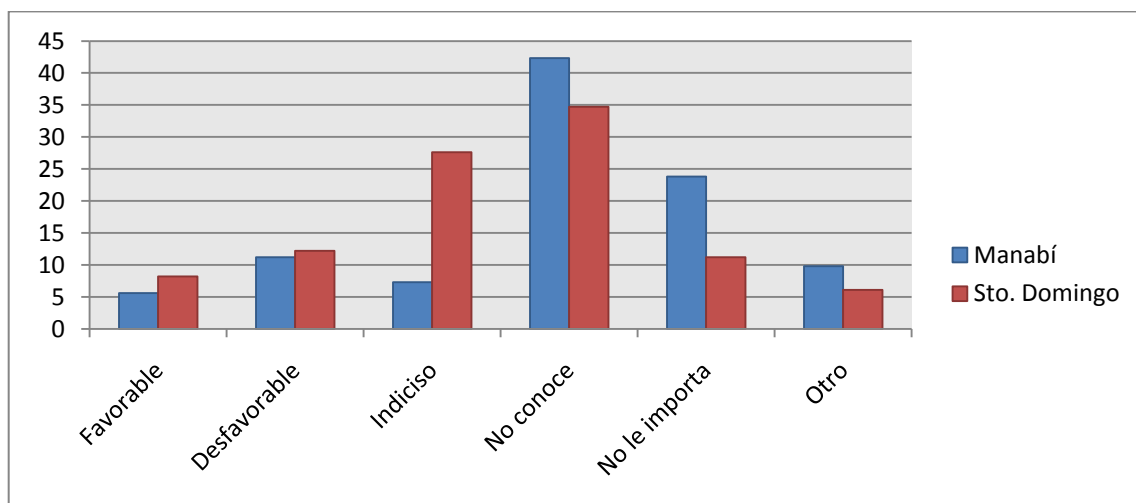
Unas de las frases que se ha hecho común no solo entre la clase política y algunos gobernantes de oposición a conformación de la región con Manabí, es decir: “ya fuimos patio trasero de Pichincha, y ahora quieren que seamos de Manabí”, ha hecho eco en la ciudadanía, es común encontrarla en algunas de las encuestas aplicadas.

PREGUNTA 10: ¿Cuál cree Usted que es la percepción de la población con respecto a la regionalización?

Criterios	Manabí	Porcentaje	Santo Domingo de los Tsáchilas	Porcentaje
Favorable	16	5.6	8	8.2
Desfavorable	32	11.2	12	12.2
Indeciso	21	7.3	27	27.6
No conoce	121	42.3	34	34.7
No le importa	68	23.8	11	11.2
Otro	28	9.8	6	6.1
Total	286	100%	98	100%

Fuente: Encuestas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis



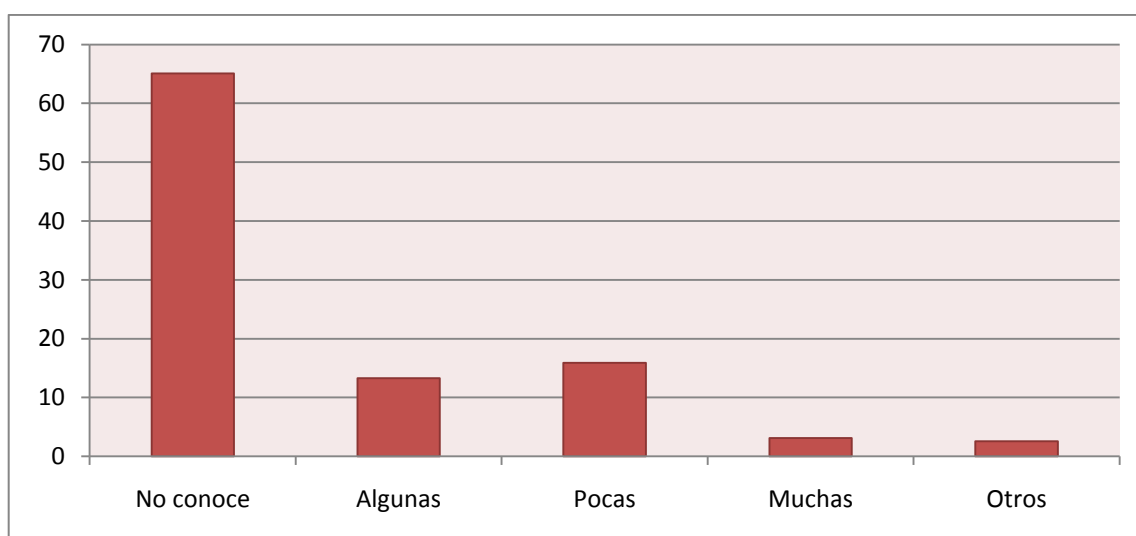
La mayor parte de los ciudadanos entrevistados en Manabí, el 42.3 % señalan que consideran que la ciudadanía no se conoce sobre el tema, versus el 34.7 % de Santo Domingo; las respuestas de ambas provincias coinciden en señalar que falta difusión para que se conozca sobre la nueva organización territorial del Estado. A pesar de que los encuestados en su mayoría señalan la importancia de la regionalización, ellos creen que el resto de la ciudadanía no le es importante este tema, pues el 23.8 % de los ciudadanos de Manabí así lo describen, dato bajo un 11.2 % de ciudadano de Santo Domingo.

PREGUNTA 11.- ¿Qué acciones se está haciendo, para impulsar el proceso de regionalización?

Criterios	Número	Porcentaje
No conoce	250	65.1
Algunas	51	13.3
Pocas	61	15.9
Muchas	12	3.1
Otro	10	2.6
Total	384	100%

Fuente: Encuestas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis

Cuáles y porque institución



Es evidente que existen acciones muy limitadas de parte de los responsables de llevar a cabo este proceso, a pesar que la Constitución establece 8 años para hacerlo, ya han pasado dos; y en entrevista a los actuales Prefectos a través de un medio de comunicación, se señala que “aún hay tiempo”. Sin embargo creemos que ya se debe empezar a generar espacios de socialización. Este criterio es ratificado por la ciudadanía, pues el 65.1% de los encuestados señalan que no conocen de acciones que se estén desarrollando para impulsar la socialización del mandato constitucional.

7. 2 RESULTADOS DE ENTREVISTAS DIRIGIDAS A AUTORIDADES

Pregunta 1: ¿Con que provincia (s) debe Manabí o Santo Domingo de los Tsáchilas, formar la Región?

Criterios	Número
Manabí sola	6
Manabí con Santo Domingo	6
Manabí, Santa Elena y Santo Domingo	3
Manabí y Santa Elena	2
Santo Domingo, Manabí y Esmeraldas	3
Otras	5
Total	25

Fuente: Entrevistas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis

Observamos que la opción que Manabí debe ir sola como región, es una de las más aceptadas entre las autoridades; de igual manera la opción de que la provincia debe de Manabí debe de ir con Santo Domingo de los Tsáchilas. Estas dos posiciones se dan en autoridades manabitas; sin embargo en las autoridades de Santo Domingo las posiciones son diferentes pues se piensa que la región ideal sería: Manabí, Santo Domingo, Esmeraldas; o Manabí, Esmeraldas, Los Ríos y Santo Domingo; y una tercera posición que señala que debe ser: Manabí, Santo Domingo, Pichincha, Napo e Imbabura”.

Las otras opciones son las siguientes: Manabí, Santo Domingo y Galápagos; Guayas y Manabí; Manabí y Esmeraldas; Manabí, Galápagos y Santa Elena; Manabí, Santo Domingo y Guayas; Santo Domingo, Manabí, Guayas y los Ríos;

Pregunta 2. ¿De acuerdo a su elección ¿Cuáles son las ventajas y desventajas al unirse con esta (s) provincia (s)?

Aquellas autoridades que señalan que la provincia de Manabí debe de conformarse sola como una región, encuentran entre sus argumentos los siguientes: “Si nos uniéramos con otras provincias solo seríamos más grandes porque somos autosuficientes; “Porque somos una sola provincia grande y podemos satisfacer

nuestras necesidades”; “ventaja de unirse con estas provincias es redundar en lo establecido en la creación de Ecuador como nuestro país, puesto que ya somos un país unido en una sola jurisdicción nacional, no necesitamos más uniones”.

Aquellos criterios de autoridades de Manabí que señalan que esta provincia debe de integrarse con Domingo de los Tsáchilas son: “La ventaja es que tendríamos una región entre costa y región interandina que nos comuniquen con el centro del país”; “La cohesión territorial por los recursos hídricos de Santo Domingo para luego proveernos en hidroeléctricas y sobre todo su producción”. “Una de las ventajas sería la unificación entre ecuatorianos de ambas regiones y sacar experiencias productivas para todos y sacar de la mente ese regionalismo que tan mal hace al Ecuador”. “Para la provincia, la comercialización se vería fortalecida”; “Geográficamente cerca y por historia Santo Domingo siempre ha colaborado”. Otras posiciones dicen: “anillo vial, productividad, turismo, desarrollo económico, identidad cultural, territorio”; “Provincias ricas en producción y podemos complementarnos”; “Siempre ha habido comercio con esta provincia además se está conectando con el turismo”. Hay algunas posiciones que a pesar de señalar que se podría unir con Santo Domingo de los Tsáchilas, denotan algunas desventajas: que las personas entiendan la cultura de trabajar en región”; “mi cantón sería un poco desfavorable la distancia”; “su antigua unión con Pichincha crea incompatibilidades”; “falta de organización”.

Aquellos criterios que señalan que Manabí debe de unirse a Santa Elena, son los siguientes: “Porque se formaría un corredor turístico y productivo que fortalecería la franja costera”; “como desventaja están los intereses políticos”; “Porque es una provincia con iguales necesidades que la nuestra y como desventaja, el tener poca representación política a nivel nacional”.

Entre otros criterios de unirse entre Manabí, Santa Elena y Santo Domingo: “Existen muchas provincias pequeñas que deberán unirse”; “Como ventajas la integración económica o procesos serían más ágiles a favor de la comunidad”. “Desventajas, quizás las tendencias políticas -sociales o zonas no limitadas”; “Se vincularía la infraestructura vial y se amplía la propuesta comercial.” La ventaja es que en el sector de Santa Elena nos unimos con la ruta del sol y por el otro lado con Santo Domingo de los Tsáchilas”.

La posición de las autoridades santo domingueñas son: “Manabí, Esmeraldas y Santo Domingo, por su cercanía, relación política y económica”; “Manabí, Esmeraldas, Los Ríos y Santo Domingo; por un plan de puertos y aeropuertos; son zonas comunes deprimidas pero con gran potencial, que en conjunto se puede aprovechar”. Una tercera posición es: “Santo Domingo, Pichincha, Napo e Imbabura, porque hay un proceso de mancomunidad y proyectos en común en temas de vialidad, producción, e intercambio positivos de experiencias”. Para las otras opciones, hay criterios como: “Desarrollar proyectos turísticos, proyectos agroindustriales, proyectos en vías, proyectos de reforestación”; “Turismo y exportación”.

Pregunta 3 ¿Cómo ve desde la percepción ciudadana, la predisposición a conformar la región con la provincia que actualmente están integradas como zonas de administración del Ejecutivo?

Criterios	Número
Desconocimiento	8
Apatía	1
Que se les va a entregar más recursos económicos	1
No le dan importancia al tema y no les interesa	3
No entienden, hay dudas	5
Percepciones ambiguas	1
Esperanza de desconcentración que se tire el centralismo	2
Manabí es ya una región	1
Que va a generar desarrollo a las provincias	1
Novedad	2
Total	25

Fuente: Entrevistas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis

Al analizar las respuesta dadas por las autoridades, observamos que la mayoría de ellos señalan que existe un desconocimiento de la ciudadanía por el tema de la regionalización, por lo tanto es difícil emitir un juicio al respecto. Otro grupo de autoridades señala que hay cierto grado de conocimiento, pero sin bases sólidas, por lo que no se entiende y hay dudas sobre el porcedimiento y para qué sirve. Algunos piensan que a la ciudadanía no les interesa, pues más se preocupan de trabajo, alimento cosas prácticas.

Las mismas autoridades dan algunas recomendaciones y opinan al respecto: “que se socialice a la población”, “mostrar las ventajas que tendría nuestro cantón al unírnos con otra provincia”, “para un mejor manejo del tema, tenemos que trabajar mucho porque ciertos grupos no entienden este nuevo sistema político regional”, “mientras no se den las condiciones real de organización y participación civil, las percepciones son ambiguas”, “los habitantes no toman en cuenta esta regionalización porque prefieren temas referidos en cuanto a las vías de acceso, la salud y comunicación”, “existe la esperanza de que se descentralice la estructura y manipulación de estado desde los poderes del bicentralismo”, “como es un tema nuevo trae dudas y escepticismo y muchos habitantes no están de acuerdo, pero como alcalde veo una oportunidad, la unión con Santo Domingo por su desarrollo comercial”; “es algo que se está reflexionando inicialmente falta difusión y capacitación para entender la regionalización”.

Pregunta 4. ¿Cree que se fortalecerán los gobiernos Locales, con el nuevo modelo territorial, que dispone la Constitución?

Criterios	Número
Si	20
No	2
Dudas	3
Total	25

Fuente: Entrevistas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis

La mayoría de los criterios señalan que sí se fortalecerán los gobiernos locales con el nuevo modelo territorial; pero esta respuesta es condicionada, o analizada desde percepciones como: “lo importante radica en que las atribuciones y responsabilidades estén definidas y exista articulación en los diferentes modelos de gobierno”, “si las regiones son apoyadas por el gobierno sería muy favorable determinando los ejes de desarrollo”; “porque así se podrán los procesos del, municipio porque nos da más poder de decisión, se está descentralizado”, “por que nos da un poco más poder de decisión”; “porque cada cantón es tomado ahora más en cuenta, también existen cosas perjudiciales porque se han eliminado organismos que antes nos ayudaban”. Algunos señalan además: “eso ya es una realidad, los gobiernos municipales con este nuevo esquema descentralizado serán beneficiados y por lo tanto lo deberemos apoyar”, “Se fortalecerán los Gobiernos Municipales con el modelo territorial y gobierno autónomo

descentralizado que está determinado en la constitución”, “Siempre que se den las condiciones que favorezcan la participación ciudadana a través de todos los estamentos organizados de la sociedad civil”, “Si, se fortalece porque vamos a gozar de las competencias y de la igualdad”, “Claro que se fortalecerán, tanto en estructura y rapidez para la ejecución de programas y proyectos. Es una forma de unificar los cantones que menos tienen y fortalecerles por igualdad”, “Queremos que nos ayuden con este modelo para poder avanzar”. “Sí, porque con potencialidades nos volvemos más fuertes”.

Quellos que tienen dudas, señalan: “Tengo mis dudas puesto que las "autonomías" a ratos se coarten”., “se fortalecerán siempre y cuando los actores cumplan con los compromisos que asuman”. “Hay un fortalecimiento a medias porque los alcaldes no representan todos los intereses de la población”. Las respuestas por el que este proceso no fortalecerá los gobiernos locales son: “ No porque ha quitado competencia en la zona rural del cantón Jama el 75% es rural”; “Primero ponen sus intereses políticos”. “Hay que construir el poder popular”. “No se fortalecen, se debilitan y debe prevalecer la autonomía por cantones”.

Pregunta .5 ¿Cree que los aspectos culturales de su provincia influyen decisivamente en la conformación de la región?

Criterios	Número
Si	8
No	17
Total	25

Fuente: Entrevistas 2015
Elaboración: Autora de la Tesis

La mayoría de las autoridades señalan que los aspectos culturales no son decisivos a la hora de conformar una región, sino que sobre estos prevalecen los aspectos políticos, territoriales, ambientales, productivos, hídricos.

Pregunta .6 ¿Cuáles son las potencialidades que hay que fortalecer para el desarrollo regional en los próximos años?

Criterios	Número
Investigación y planificación	2
Los recursos hídricos	5
La agro producción	11
turismo	6
Agro exportación y comercio	2
Recursos naturales	3
Microempresas	1
Educación, Salud	2
Vialidad	4
Pesca	1
Desarrollo artesanal	1
No contesta	1

Fuente: Entrevistas 2015

Elaboración: Autora de la Tesis

Las respuestas de las autoridades apuntan a fortalecer la agro producción, el turismo y los recursos hídricos; las respuestas más destacadas son: “Aprovechar el potencial hídrico de la provincias en el cual se han invertido cientos de millones de dólares”, “Existen recetas entre ellos la planificación y reunión con las autoridades regionales y elaborar un plan estratégico de desarrollo sostenible”, “El potencial de Manabí es su ciudadanía, por lo tanto, es la potencialidad que hay que fortalecer”.



8.1. La Participación Ciudadana para la Vida Democrática

La participación ciudadana es a todas luces uno de los elementos que conforman la vida democrática. Una democracia en plenitud indica una activa participación de las diversas expresiones de la ciudadanía en la vida pública, la existencia de organizaciones sociales autónomas y el fortalecimiento del tejido social.

El fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la participación ciudadana, constituye un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y un derecho ampliamente desarrollado en la Constitución de la República. De ahí que el proceso de la Reforma Democrática del Estado que impulsa el Gobierno Nacional busque el cambio de los modos cerrados de gestión pública por modelos de cogestión, y la institucionalización de mecanismos permanentes de participación pública que eleven la capacidad de incidencia y de control social sobre la acción estatal.

Promover la participación en el Estado implica generar diversos grados de institucionalización de la misma, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la sociedad para implicarse en la acción pública y generar los mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento pleno del derecho a la participación a la sociedad civil.

El presente analiza la participación en la gestión pública partiendo de dos estamentos fundamentales: la Reforma Democrática del Estado y el ciclo de políticas públicas. La participación integrada a la Reforma del Estado debe promover la construcción de un Estado moderno, descentralizado y profundamente democrático, para ello se requiere el rediseño y readecuación de las instituciones políticas para favorecer la participación y la búsqueda de mecanismos institucionales que la promuevan. Por su parte, la participación en el ciclo de políticas públicas implica la adecuación de mecanismos participativos en todo el ciclo de la política: planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

8.2. La Participación Ciudadana en la Reforma Democrática del Estado

El Estado y su reforma democrática tienen como una de sus aristas principales la búsqueda de conductos institucionales que solventen la democracia y la participación en el Estado. En este sentido, se requiere de la replanificación de las instituciones políticas, de los modos de gestión pública para elevar la capacidad de incidencia ciudadana y de control popular de la acción estatal y económica del país.

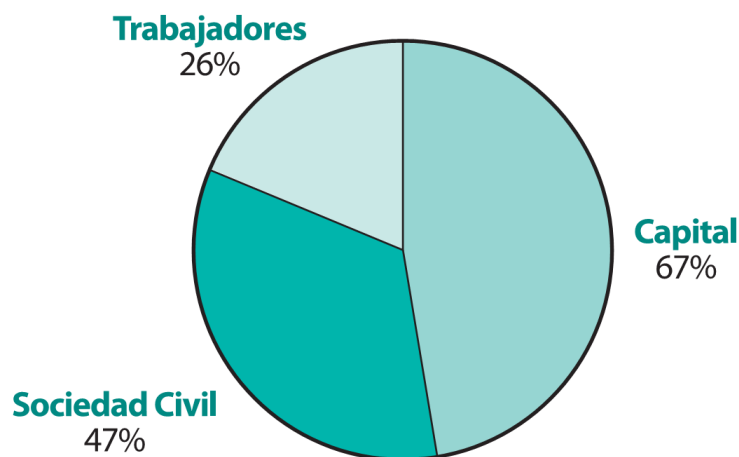
Tabla No. 4242: Tipos de Instituciones

TIPO DE INSTITUCIÓN	PORCENTAJE
CONSEJOS	68,0 %
INSTITUTOS	13,9 %
COMISIONES	9,7 %
VARIOS	5,6 %
FONDOS	2,8 %
TOTAL	100,0 %

Fuente: Senplades 2012

En cuanto a la representación existente en estos espacios creados con mayor fuerza durante el ciclo de reformas neoliberales en el Ecuador, es particular que los representantes de gremios y organizaciones ligadas al capital están presentes en casi dos tercios de los arreglos corporativos existentes (67%), aquellos que provienen de la sociedad civil actúan en el 47%, y los delegados laborales apenas actúan en 26% de tales instituciones.

Gráfico No. 522: Instituciones corporativas



Este breve panorama de la composición socio-política de los arreglos corporativos del Estado ecuatoriano refleja, con claridad, un desequilibrio en la representación de específicos intereses sociales. Los canales corporativos están mucho más influenciados por los gremios empresariales que por los intereses de las diversas asociaciones civiles y de los trabajadores. La representación de estos aparece, sobre todo, como excesivamente endeble dentro de los arreglos corporativos el Estado ecuatoriano.

Los intereses representados en las instituciones estatales condicionan sus orientaciones estructurales y moldean su proyecto histórico. Dichas instituciones no pueden ser vistas, entonces, como meros espacios para la intermediación y la concertación de demandas sociales divergentes.

De ahí que, cualquier propuesta de democratización de la estructura estatal deberá tomar en cuenta tales desequilibrios de representatividad e incluir aquellos intereses cuya ausencia ha incidido en la estructuración de un Estado para pocos.

A razón de la gran cantidad y variedad de cuerpos colegiados presentes en el Estado, tanto en lo que consierne a sus funciones como a su composición política, para la propuesta de reforma se realizó un análisis caso por caso de las 72 entidades colegiadas existentes. A partir de este examen, se planteó el tipo de reforma que deberían enfrentar cada una de ellas: modificaciones en su estructura colegiada

(composición), redefinición de su perfil y funciones, nuevo anclaje institucional, y/o desaparición.

En el marco de este estudio y de la Reforma Democrática del Estado, se realizó también la propuesta de reestructuración de los consejos sociales, es decir los consejos de: la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, las Nacionalidades y Pueblos, los Afroecuatorianos, los Montubios cuya creación responde en gran medida, a la movilización y el activismo de redes y movimientos sociales ligados a la disputa por la igualdad y los derechos de las mujeres, los niños, los adolescentes, los indígenas, los afroecuatorianos, los montubios y los discapacitados. El contenido fundamental de la propuesta para los consejos sociales, actualmente denominados Consejos Nacionales para la Igualdad en la Constitución, se resume en: a) mejorar las capacidades de los consejos sociales para proponer políticas públicas y transversalizar los enfoques de género, generacional, étnico y de discapacidades en el conjunto de la estructura estatal; b) ampliación y pluralización de la representación de la sociedad civil en los directorios; y c) eliminar en un proceso progresivo sus funciones de ejecución para evitar la duplicidad de funciones de estos consejos con los ministerios. Los avances logrados con respecto a la propuesta de los Consejos se han establecido en el marco de un diálogo permanente tanto con los Consejos actuales (CONAMU, CNNA, CONADIS, CODENPE, CODAE, CODEPMOC) como con las diversas instituciones estatales que tienen relación con los Consejos: Ministerio de Coordinación de la Política la Secretaría de Pueblos, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural y el Ministerio de Justicia, Ministerio de Inclusión Económica y Social.

8.3. La Participación Ciudadana en el Sistema Nacional de Planificación

La finalidad de la Participación Ciudadana en la planificación pública, es promover la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los diversos planes sectoriales y territoriales que se elaboren en los tres niveles de gobierno, articulados al Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Desarrollo del país. Da lugar a la asunción social de responsabilidades públicas, conjuntamente con el ejercicio de los derechos ciudadanos encaminados al fortalecimiento de la cogestión pública.

Son objetivos específicos de la Participación en la Planificación estatal los siguientes:

- Facilitar la intervención de las diversas expresiones de la ciudadanía para asegurar la calidad de la gestión estatal de servicios públicos y sus instrumentos: planes, programas, presupuestos, proyectos.
- Fomentar la deliberación pública acerca de las opciones del desarrollo nacional, regional y local como parte de la nueva gestión pública democrática.
- Proveer los mecanismos participativos para la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas y estrategias públicas sectoriales y territoriales, en los niveles nacional, regional y local de gobierno.

8.3.1 Principios de la participación en el Sistema Nacional de Planificación

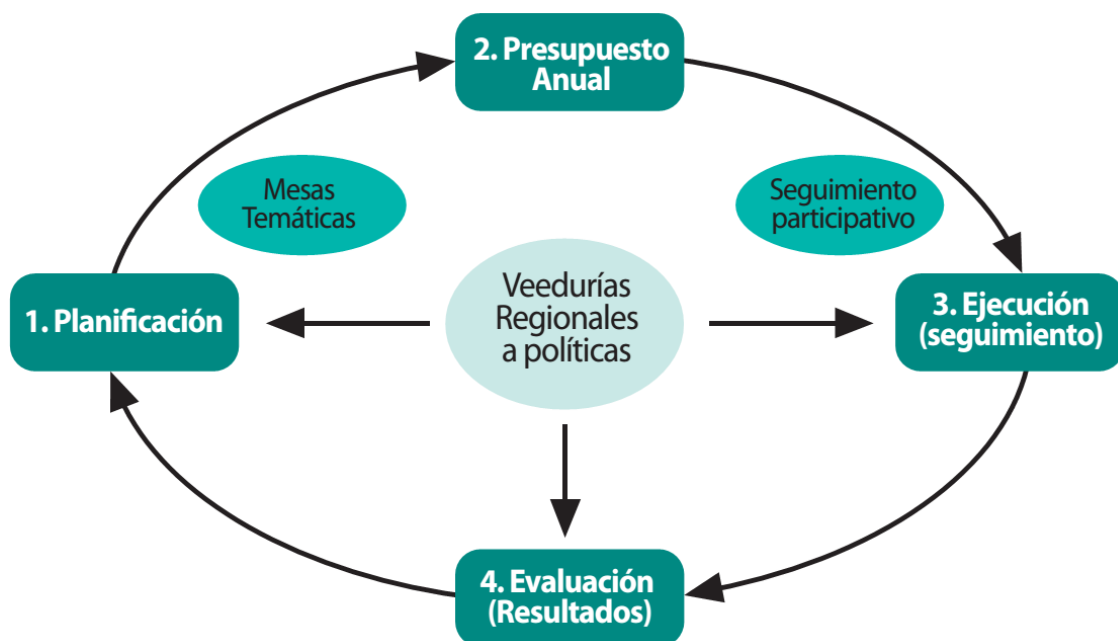
Son principios de la participación en el Sistema Nacional de Planificación:

- Articulación multidireccional de la participación. La participación ciudadana promueve la bidireccionalidad en la planificación, esto es: desde arriba impulsando los lineamientos estratégicos mandatorios y desde abajo estimulando la agregación de iniciativas locales. Al mismo tiempo, la participación busca la articulación horizontal de las diversas iniciativas de planificación sectorial y territorial impulsadas por la sociedad civil en los tres niveles de gobierno.
- Flexibilidad metodológica. La participación ciudadana en la planeación pública puede darse por múltiples vías, si bien requiere dispositivos organizacionales mínimos, está abierta a la innovación y recreación metodológica e instrumental, y se nutre de las diversas experiencias participativas en curso implementadas por los actores colectivos en distintas escalas y niveles.
- Acceso a información de calidad. La participación ciudadana en la planeación pública precisa de información de calidad sobre los aspectos económicos, estratégicos, políticos y gubernamentales de manera que todos los participantes estén en condiciones similares de intervenir en la gestión pública.

8.3.1.1 La Participación Ciudadana en el Ciclo de la Planificación

La incorporación de la ciudadanía en la gestión pública va más allá de la formulación de planes, abarca el ciclo de las políticas públicas con dispositivos participativos de control presupuestario, seguimiento participativo en la ejecución de políticas, y evaluación participativa de resultados; y está en conexión con las demás instituciones de la Función de Transparencia y Control Social (Consejo de Participación y Control Social).

Gráfico No. 533: Veedurías Regionales a políticas



La participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas se convierte en un instrumento de control social y político del Estado, por parte de la sociedad, cuando se abre la posibilidad de que la ciudadanía establezca los criterios y parámetros que orientan la acción pública.

El control social combina dos dimensiones concurrentes: la transparencia como rendición de cuentas conforme estándares establecidos socialmente en los espacios públicos apropiados, y la responsabilidad de los agentes políticos por los actos practicados en nombre de la sociedad, según los procedimientos legales y patrones éticos vigentes. Se trata de una noción de soberanía popular que va más allá de la

elección de dignatarios, en tanto tiene la capacidad de ejercer el control sobre los mandatos gubernamentales de forma permanente.

Así, el control social deviene en mecanismo de participación ciudadana cuando se dirige a la parte sustancial de las políticas públicas, para corregir los desvíos y responsabilizar a los agentes políticos de su ejercicio antes y durante la implementación de las políticas públicas; es decir, cuando interviene en el ciclo de las políticas públicas teniendo como referencia el Plan Nacional de Desarrollo.

La Participación Ciudadana está conectada a todo el ciclo de las políticas públicas. En la fase de planeación crea condiciones de colaboración y deliberación para la formulación consensuada de la agenda pública; en la fase de presupuestación asegura que los mandatos ciudadanos se reflejen en el presupuesto nacional; en la fase de ejecución de políticas, programas y proyectos ejerce el seguimiento participativo; y en la fase de evaluación de resultados promueve la rendición de cuentas de las metas e inversiones públicas.

Tabla No. 4343: Participación Ciudadana

NIVELES DE PLANIFICACIÓN	PRODUCTOS	INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN	ALCANCE DE PARTICIPACIÓN
NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> •Consejos Nacionales para la Igualdad •Consejos consultivos sectoriales •Diversos espacios de consulta para el diseño / actualización del Plan Nacional de Desarrollo 	Fomulación de políticas nacionales
INTERMEDIO	Planes Regionales o Zonales de Desarrollo Territorial	Consejos Regionales de Planificación con participación ciudadana Asambleas Regionales e instancias de sociedad civil	Consulta y Concertación de tendencias regionales Fomulación de políticas regionales
	Planes de Desarrollo Provincial	Asambleas Provinciales Consejos Seccionales de Planificación	Establecimiento de Prioridades Provinciales Fomulación de políticas provinciales
	Planes Distritales y Circunscripciones	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Ciudadanas Territoriales e instancias de la sociedad civil	Fomulación de políticas territoriales Acuerdo de estrategias locales
LOCAL	Planes de Desarrollo Cantonal	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas cantonales e instancias de la sociedad civil	Fomulación de Políticas de Desarrollo Local Demandas y prioridades locales
	Planes Parroquiales	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil	Fomulación de políticas parroquiales Acuerdo de estrategias territoriales

8.4. El Enfoque Regional de la Planificación Participativa

La participación ciudadana en las distintas regiones se entiende asumir directamente el enfoque regional. La región se comprende como el segmento territorial y económico diferenciado que crea situaciones de bienestar, a través de integrar las estructuras espaciales, intermediar entre la centralidad y las localidades, y estimular la interacción de grupos sociales hacia una sociedad regional.

En la práctica, la región no es la suma de provincias, cantones y parroquias rurales, sino un nivel intermedio de configuración territorial y gobierno cuya acción coordinada y progresiva permite enfrentar las disparidades territoriales ya sean sociales, económicas o políticas, a través de iniciativas de desarrollo regional que desconcentren los servicios públicos en el territorio, descentralicen las competencias en los gobiernos seccionales, y modifiquen democráticamente los desequilibrios estructurales existentes.

La región incluye los distintos niveles de la división político administrativa, numerosas cuencas y subcuencas hidrográficas, varios circuitos productivos, comerciales y de mercado; diversas jurisdicciones étnicas y culturales, ciudades y áreas rurales, redes de vías y caminos, y demás estructuras espaciales y sociales que requieren articularse para alcanzar el buen vivir de sus habitantes. Como se advertirá, las regiones son algo a construirse con base en los puntos de encuentro de las dinámicas territoriales existentes. Al hablar de territorio, nos referimos a un espacio histórica y socialmente construido. Es decir la definición de territorio incluye las relaciones sociales, económicas, de poder, los aspectos ambientales, geográficos y físicos. La participación ciudadana en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo regional implica un comportamiento social proactivo para cimentar las regiones, adoptado acciones colectivas y territoriales integradoras, y diferenciadas de la división administrativa seccional. Los siguientes criterios contribuyen a fijar el carácter proactivo de la participación ciudadana en las regiones.

- Énfasis a la colaboración en temas articuladores que tengan sus propios actores y alcances territoriales, no encapsulados en jurisdicciones administrativas.

- Propensión a la constitución de mancomunidades provinciales, cantonales y parroquiales para asumir en cogestión las inversiones productivas en el territorio.
- Disposición para encontrar puntos de convergencia entre los actores económicos como pueden ser las potencialidades compartidas y ventajas competitivas.
- Búsqueda de proyectos comunes de mayor alcance y beneficio colectivo a partir de los espacios de participación como asambleas, parlamentos, comités, foros, redes y grupos de interés.
- Inclinación para la conformación de redes Estado-Sociedad en los ámbitos productivos y económicos que enlacen los distintos territorios de la región.

Fase previa: Organización del Sistema de Participación Ciudadana

Etapas del Sistema de Participación Ciudadana

Existen tres pasos, comunes a todos los niveles de gobierno, en la instalación del Sistema de Participación Ciudadana, planteados por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas:

- Conformación de una Instancia de Participación Ciudadana.
- Conformación del Equipo Técnico de Planificación (ETP).
- Conformación del Consejo Local de Planificación para el caso de Gobierno Provincial y Cantonal.
 - La máxima autoridad electa del ejecutivo local.
 - Representante del legislativo provincial o cantonal según el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).
 - Técnico/a a cargo de la instancia de planificación del Gobierno Provincial o Cantonal.
 - Tres funcionarios del GAD designados por la máxima autoridad del ejecutivo local.
 - Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso del Concejo Cantonal; un representante del gobierno cantonal en el caso del Consejo Provincial.
 - Tres representantes de la instancia de participación ciudadana convocada
 - ✓ Un representante del sector desconcentrado.

- ✓ Dos representantes de organizaciones sociales.
- Conformación del Consejo Parroquial de Planificación
 - El o la presidenta electa.
 - Representante de los vocales de la junta parroquial.
 - Técnico/a designado por el o la presidente de la Junta Parroquial.
 - Tres representantes delegados de la instancia de participación ciudadana convocada.
 - ✓ Un representante del sector desconcentrado.1
 - ✓ Dos representantes de organizaciones sociales.

Estos tres pasos en la instalación del Sistema de Participación Ciudadana, para la conformación del ETP y un Consejo de Planificación local, son comunes a los tres niveles de gobierno. El gobierno local decide qué tipo de instancia de participación será la funcional para la formulación, monitoreo y promoción de los Planes. De igual manera, convoca y decide qué tipo de Equipo de Asistencia Técnica formulará los Planes, y convoca al Consejo de Planificación Local. Existen algunas variantes, estipuladas por la ley vigente, en la conformación según sean estos del nivel parroquial o de los niveles cantonales o provinciales.

La presente Guía solo se aboca a recomendaciones alrededor de la Instancia de Participación sugerida por el GAD.

Conformación de la Instancia de Participación Ciudadana

Se sugiere que la forma de instancia participativa sea la de Asamblea, por lo plural y porque es la más representativa del conjunto de la ciudadanía administrada por el GAD. Se prevén en esta Guía formas para garantizar la mejor y mayor participación posible de la diversidad poblacional. El GAD convoca a una Asamblea con el fin de invitar a los y las ciudadanas a participar de un proceso de formulación del PDOT.

Fase previa a la convocatoria a la Asamblea

Se sugiere considerar una fase previa a la Asamblea en la que el GAD y el Consejo Local de Planificación constituido serán los responsables de definir la

convocatoria y la metodología de trabajo (como propuesta, pudiendo ser modificada en el proceso participativo). La convocatoria debe garantizar que se contará con la participación de las organizaciones sociales que representen a los grupos menos favorecidos. En la convocatoria general se comunica la forma en que va a operar la Asamblea respecto a las 6 comisiones, cada una abarcativa de una temática. (Más adelante en este mismo documento se especifica cómo funcionan estas comisiones.)

- a. El GAD toma la decisión de qué tipo de instancia de participación adoptará para el proceso.
- b. El GAD determina la instancia técnica que va a constituir el ETP (Equipo Técnico de Planificación). Ya sea porque asume sus propios técnicos, o contrata a terceros.
- c. El GAD convoca al Consejo Local de Planificación (CLP), que queda incompleto hasta el ingreso de los/las tres delegados/as provenientes de la instancia de participación, que serán elegidos dentro en una plenaria de delegados de comisiones.

La convocatoria a la Asamblea

La convocatoria a la Asamblea debe ser muy amplia, preservando la asistencia en la mayor equidad posible de jóvenes de ambos sexos, mujeres y personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades incluidas en el territorio. La diversidad de intereses planteados por estos sectores poblacionales podrá estar representada individualmente o en colectivo, a través de organizaciones civiles de diferente tipo (de mujeres, campesinos, de jóvenes, de artesanos, indígenas, de defensa de derechos de los discapacitados/as, derechos de migrantes, etc.) y naturaleza (asociaciones formalizadas o no, fundaciones, ONG, etc.)

Se recomienda que esta convocatoria sea lo más amplia posible en cuanto a diversidad de la población local, evitando la discriminación por filiación política, religión, sexo, edad, etnia, u otra característica particular, al momento de realizar la convocatoria. Se sugiere que se establezca claramente:

1. Objetivo y alcances de la convocatoria. ¿Para qué? Necesidad del compromiso ciudadano más allá de la reunión, una introducción breve de la importancia de la

planificación para el GAD y del involucramiento de la ciudadanía para la formulación de los planes.

2. Lugar, fecha y duración del encuentro.
3. Utilizar medios de comunicación local.
4. Utilizar medios informales de comunicación local.
5. Utilizar la invitación escrita a instituciones y organizaciones.
6. Agotar todas las posibilidades de invitación personal al evento.

Actores sugeridos:

- a) Ciudadanos sin pertenencia organizativa.
- b) Organizaciones sociales de diferente tipo y naturaleza (jóvenes, mujeres, ecologistas, de discapacitados/as, de migrantes, indígenas, etc.), que estén institucionalizadas o no; y que tengan representación en al menos el 10% de los cantones de la provincia, o en el 10% de las parroquias en el caso de los cantones (en el caso de los gobiernos parroquiales, organizaciones locales de cualquier tipo y naturaleza que puedan tener representación o no, a nivel cantonal o provincial).
- c) Cámaras de comerciantes, profesionales, empresarias de diferentes ramas, y gremios por rama de actividad.
- d) Universidades públicas y privadas e instituciones educativas.
- e) Representantes del régimen dependiente que actúen en la provincia, en el cantón o en la parroquia.
- f) Autoridades electas de por lo menos el 50% de los cantones incluidos en el territorio provincial, del 50% de las parroquias en el cantón. Para el caso de los gobiernos parroquiales, al menos el 10% de autoridades electas en el cantón y en la provincia de pertenencia, además de las autoridades electas propias del gobierno parroquial.
- g) En el caso de gobierno cantonal, convocar al pleno del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

Fase I. Formulación del Plan de Desarrollo

Diagnóstico estratégico participativo

Primera reunión de la Asamblea

El GAD informa mediante su autoridad mayor sobre el requerimiento de empezar el proceso participativo en la formulación de los PDOT. Tiene también a bien explicar la vinculación que tiene la formulación de estos planes con la necesidad y obligación por ley de realizar una rendición de cuentas de doble vía entre el GAD y la ciudadanía en base a lo actuado y en relación con lo planificado. Explica también la necesidad de contar con el apoyo de la ciudadanía en todo el proceso de formulación, promoción y monitoreo de los planes.

Se explica claramente cuáles son las aspiraciones de participación ciudadana en colaboración con el GAD y los ministerios desconcentrados que estén actuando en el territorio de la provincia, cantón o parroquia, para la formulación del Plan.

Finalmente, la autoridad electa del GAD entrega al Equipo Técnico de Planificación (ETP), seleccionado para la formulación del Plan, y al Consejo de Planificación, tal cual plantea la ley en lo que le compete a su autoridad, señalando claramente que faltan tres representantes que deberán ser elegidos de entre los miembros de la Asamblea.

El ETP designado explica al pleno de la Asamblea cuáles son los pasos más importantes en la formulación del PD y OT. Explica los lineamientos para la planificación, así como los sistemas vinculados al desarrollo integral y al ordenamiento territorial de los que se definen las comisiones y subcomisiones, y lo relacionado con la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PD y OT de provincias, cantones y parroquias. Se sugiere que el lenguaje utilizado para toda explicación sea accesible, claro y no muy extenso. Es importante alentar la participación explicando que no es una cuestión meramente técnica, y se deben aclarar los tiempos aproximados de cada una de las etapas.

Se resuelve en plenaria cómo estará conformada la estructura organizativa de la Asamblea, definiendo roles y funciones de los miembros, para hacer operativa la participación en el proceso de diagnóstico, formulación, monitoreo, promoción y retroalimentación a los planes.

Se establecen autoridades de la Asamblea, se determinan las maneras de elección, tiempos y períodos de plenarios, y rotación de los cargos. Se eligen en la sesión los siguientes puestos: presidente, vicepresidente, tesorero, vocales y secretarios. Se recomienda en este acontecer también mantener las condiciones de equidad en el género, generacional e intercultural. En este paso se eligen a los dos representantes al Consejo Local de Planificación (CLP) de las organizaciones sociales. Los representantes de los sectores desconcentrados eligen a su representante. Y los tres delegados ciudadanos al CLP se eligen en la primera plenaria de delegados de comisiones.

Conformación de las Comisiones

Se conforman comisiones según cada uno de los sistemas planteados en la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PD y OT, a saber:

1. Comisión del Sistema Ambiental.
2. Comisión del Sistema Económico.
3. Comisión del Sistema Sociocultural.
4. Comisión del Sistema Político—Institucional.
5. Comisión del Sistema de Asentamientos Humanos.
6. Comisión del Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.

La adscripción a las comisiones y subcomisiones propuestas no puede basarse únicamente en el conocimiento técnico que puedan tener algunos ciudadanos/as de algún tema específico. Se debe dejar abierta la posibilidad de que participen todos y todas las ciudadanas que se sientan animadas a hacerlo, más allá de su escolarización en el tema.

Habrà que tener en cuenta que la planificación participativa busca llevar parte del saber popular a una armonización con los planteos técnicos para formular Planes más sustentables en el compromiso y promoción.

La inscripción en las comisiones y subcomisiones es voluntaria. Es importante asegurar que las comisiones cuenten con mujeres y hombres, jóvenes y adultos, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, discapacitados/as y migrantes para

garantizar los enfoques de igualdad en el diagnóstico y formulación en todo el proceso de formulación de los PD y OT, y la diversidad poblacional del territorio. Las inscripciones a las comisiones se realizan después del proceso de conformación de la Asamblea, de la designación de autoridades, etc. Cada comisión debe contar con un facilitador del ETP, que tenga una visión general de la composición de los participantes en cada una de las mesas, que considere los enfoques de igualdad, tomando acciones tempranas en el caso de una conformación de la mesa que no exprese estos enfoques, con el fin de garantizar la participación de los diversos actores.

Con respecto al número de miembros de una comisión, un número ideal es que no sobrepase las veinte personas para no quitarle operatividad; pero habrá que tener en cuenta que, como el proceso de formulación está pensado para una duración aproximada un año, el desgranamiento o deserción será inevitable. Por lo tanto habrá que tener eso en cuenta para no limitar desde un inicio el número de integrantes.

De cada una de estas comisiones se pueden desprender subtemas tratados por subcomisiones. Estos subtemas tendrán que estar directamente vinculados con los componentes de cada sistema planteado por la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PD y OT. En el Anexo 1, se muestran las “Matrices de componentes por sistemas para el diagnóstico”. La decisión de formar parte de una comisión dependerá de la voluntad e interés que los grupos ciudadanos expresen por la temática y la realidad de cada territorio. El ETP tiene la obligación de tenerlos a todos en cuenta, pero la ciudadanía puede aportar en lo que decida. Por ejemplo, es muy importante a nivel cantonal poder incluir a la ciudadanía en todos los componentes de uso y ocupación del suelo porque es a ese nivel de gobierno donde se determina esta temática para los niveles provinciales y parroquiales. La situación ideal de participación es cuando la ciudadanía puede aportar su perspectiva en todos los componentes. Pero como es muy difícil conseguir aportes en todos estos temas, se tomarán los que la ciudadanía proponga en cada nivel de gobierno.

En todas las comisiones y subcomisiones deberá preservarse la presencia de mujeres y hombres, jóvenes y adultos, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, discapacitados/ as y migrantes que estén incluidas en el territorio

provincial. El total de las comisiones es de 6, y las subcomisiones pueden llegar a ser hasta 6 en algunos de los sistemas planteados.

La conformación o no de las subcomisiones será una decisión a tomar, en virtud del nivel de GAD en el que se esté trabajando. Si bien el ideal es que se puedan constituir en todos los niveles, es muy probable que a nivel cantonal y provincial, por el tamaño de la población convocada a la Asamblea, la posibilidad de contar con más cuadros técnicos dentro de la población, y la experiencia previa en planificación de la ciudadanía, la conformación de las subcomisiones resulte más fácil y más funcional al trazado de los Planes. En el caso de los gobiernos parroquiales lo ideal sería poder contar con participantes en todas las comisiones y dejar de lado, para no complejizar el proceso participativo, la existencia de subcomisiones.

Para algunos pasos de los planteados en el proceso de participación, se sugiere la elección de un cuerpo delegado/a con sus suplentes, de estas comisiones y subcomisiones, en total 6 delegados/as con sus suplentes. En esa elección también se deberá tener en cuenta los parámetros de representación equitativa para dar espacio en el debate a mujeres y hombres, jóvenes y adultos, discapacitados/as, migrantes, y personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades, etc. El sistema de elección de delegados/as de las comisiones deberá ser resuelto por sus miembros, aunque es recomendable, que el criterio sea unificado para todas las comisiones. Los/as delegados/as de cada comisión se eligen en el primer taller.

La comisión, con sus subcomisiones, es un grupo que deberá funcionar a lo largo de los años de vigencia del Plan. En principio, funcionará para formular el Plan (1 año), y luego será responsable, junto con el Consejo de Planificación Local, de su implementación, monitoreo, promoción, retroalimentación y rendición de cuentas. Es por eso que resulta importante conformar las comisiones como grupos operativos, en donde además de la productividad necesaria se resguarde el respeto a las diferencias, en armonía en la toma de decisiones y con liderazgos transformativos y no de tipo autoritario o delegativo.

En el mismo sentido de resguardo de la equidad es imprescindible que, en cada comisión y subcomisión, estén presentes autoridades locales electas, ciudadanía

organizada en colectivo o individual, y funcionarios del régimen dependiente. Esto, además de respetar el carácter de interfase Estado/sociedad que tiene la Asamblea convocada, asegura la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno para poder sincronizar de manera armónica los planes propuestos en todos los niveles de los GAD.

Los y las ciudadanas que elijan formar parte de una comisión no podrán cambiar de comisión en el transcurso del periodo de vigencia de los Planes. Esto con el fin de facilitar el aporte de los integrantes en temas específicos de los sistemas desde el arranque de formulación de los Planes, en el monitoreo, retroalimentación y promoción de los mismos. Bajo el título “Trabajo en las comisiones” se explica cómo estas comisiones se articulan entre sí en la plenaria general y conforman un PD y OT donde se integran los diferentes sistemas.

Todos los integrantes de cada una de las comisiones firman un acta de compromiso, para llevar a cabo las tareas que se incluyan en cada una de las etapas de formulación.

La asistencia técnica del ETP a cada comisión con sus subcomisiones deberá tener previsto al menos tres facilitadores para atender todo el proceso de formulación de los planes. Se aconseja la preparación de talleres para la construcción de la información in situ mediante la elaboración de mapas parlantes, con elaboración por grupo diferenciado por sexo, edad y nacionalidad como mínimo. La dinámica recomendada es la construcción, por separado por cada grupo poblacional (de mujeres o discapacitados o de pueblos o de mujeres), de cada mapa o gráfico (que dependerá de la herramienta elegida para la ocasión), y la puesta en común de cada eje o sistema en un mapa único, pero que tenga presente la perspectiva de los grupos de interés. Es decir, cada comisión elabora una herramienta común a todos sus grupos de interés que queda lista para su presentación ante la plenaria general de comisiones donde se van perfilando las decisiones comunes inherentes a la formulación de los planes. (Ver al final gráficos anexos.)

Cada comisión, con sus correspondientes subcomisiones, se aboca a realizar el diagnóstico correspondiente al sistema que le corresponde con sus componentes. Se establecen modos de comunicación y fechas de reunión.

Trabajo en las comisiones

El ETP explica, con lenguaje sencillo y accesible para cada realidad, cuáles son los pasos más relevantes del proceso de formulación del diagnóstico para dar por iniciado el proceso, y anuncia que se asistirá técnicamente a cada una de las comisiones con dinámicas e instrumentos para recabar la información. Se enumeran aquí los principales ítems de información que deberán ser construidos por la ciudadanía según comisión:

- a. La situación deficitaria general que se da en el territorio.
- b. Las limitaciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio.
- c. La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.
- d. Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.
- e. Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales.
- f. Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio.
- g. Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macroproyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes, y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio del cantón o en su entorno.
- h. Las relaciones del territorio del GAD con los territorios de los GAD circunvecinos. Territorios ancestrales y con los otros niveles, las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad al Modelo Territorial Actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas.
- i. Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los planes.

Cada comisión y subcomisiones planifican tiempos y lugar de la asistencia técnica sobre cómo levantar información para elaborar el diagnóstico del sistema correspondiente.

El ETP asiste y direcciona a cada comisión y subcomisión en la recolección de la información, su procesamiento y su consolidación, considerando el tipo de información, estableciendo actividades a realizar, talleres, reuniones, fechas, responsables y montos. Se establecen fechas de reunión del ETP con cada comisión y subcomisiones para afinar instrumentos comunes al diagnóstico.

Se estipulan tiempos y formas de procesamiento para la recolección de información de cada comisión.

En un plazo de cuatro meses, el ETP procesa toda la información, tomando como principal insumo el trabajo de las comisiones y tiene la responsabilidad de formular una propuesta técnica de Informe de Diagnóstico. Esta Guía sugiere la construcción de un Informe de Diagnóstico en talleres siempre asistidos por facilitadores del ETP. La propuesta de Informe de Diagnóstico deberá constituir una construcción conjunta entre la información de base que aporte el Equipo Técnico y el saber de la población. El informe de diagnóstico debe ser un documento técnico pero que contenga el saber, conocimiento y tecnologías que aporta la ciudadanía en el proceso de formulación del diagnóstico.

En el caso de los talleres, se puede construir la información en el taller. Es decir, a través de herramientas variadas es posible construir la información desde la ciudadanía, con sus saberes y conocimientos, sin necesidad de que —como en otras técnicas de diagnóstico participativo— se realicen entrevistas o tablas de datos en el territorio. Sin embargo, a nivel parroquial, donde la población es más cercana a la realidad territorial y sostiene más contactos cara a cara por la proximidad espacial, existe la posibilidad de desdoblar los talleres dejando tiempo para que los y las ciudadanas puedan elaborar información en el lapso que transcurre entre un taller y otro.

Para el caso del análisis de potencialidades, limitaciones y oportunidades, se recomienda identificar «divisores» y «conectores» en el contexto del territorio que se

está diagnosticando.³ En cada contexto de conflicto existen factores que separan a las personas (divisores), que son elementos que quieren promover o sostener la violencia y también existen factores o nexos que unen a las mismas personas (conectores) y se convierten en elementos que generan capacidades locales para la paz y la cohesión social. Al identificar divisores y conectores es importante elaborar un Plan de Acción para aumentar conectores y disminuir divisores.

Construcción Participativa del Diagnóstico Estratégico

En cada comisión, asistida por el ETP, se van plasmando en matrices, mapas dibujados por la gente, y/o gráficos que representen la estructura simple del espacio (llamados coremas), las impresiones ciudadanas de cada uno de los siguientes aspectos, siempre en relación al sistema que les ocupa.

Los ejes que no pueden faltar para realizar el análisis final del Diagnóstico Estratégico son los siguientes:

- a. Identificación de los déficits del territorio, las causas y el nivel de incidencia en el desarrollo y seguridad actuales.
- b. Identificación de las restricciones, vocaciones del territorio que puedan contribuir y direccionar su mayor desarrollo.
- c. Identificar qué potencialidades y qué requerimientos son importantes para que el GAD pueda aportar a los objetivos planteados en el PNBV y la ETN.
- d. Identificar las características del territorio.
- e. Identificar formas actuales de ocupación y uso del suelo, los impactos y efectos medioambientales y socioeconómicos.
- f. Identificar efectos positivos y negativos de los megaproyectos.
- g. Identificar las relaciones con los territorios vecinos, posibilidades de alianza, competitividad y complementariedad.
- h. Identificar cuál es la línea de base de información disponible.

El Diagnóstico Estratégico formulado participativamente debe incorporar las percepciones ciudadanas en tres escenarios del territorio: tendencial, probable y deseado. Estos escenarios se deben construir una vez abordados los ejes previamente

citados. Cada comisión elabora los tres escenarios correspondientes a su sistema, con mapas, dibujos y gráficos contruidos por la gente.

El trabajo de armonización de las diferentes comisiones, con la asistencia técnica del ETP, deberá buscar que se efectúe un análisis de las interacciones presentes entre los diferentes sistemas estudiados, y la formulación consecuente de escenarios de esa interacción, el escenario probable, deseado y tendencial.

Para esto es indispensable que cada comisión pueda relatar el proceso de construcción de conocimiento grupalmente, rescatar y relatar cuáles fueron los acuerdos entre los diferentes intereses.

Una vez realizado este paso de presentación detallada del proceso de formulación del diagnóstico estratégico por componente, es necesario hacer el ejercicio de armonización con un buen análisis de interacción entre sistemas, rescatando de cada sistema los elementos claves que conforman el territorio, convirtiéndose en un proceso de selección e integración. En este sentido se debe tratar de unir los distintos «elementos» definidos separadamente por las distintas comisiones, en un elemento compuesto. Por otra parte se trata de eliminar elementos menos importantes desde el punto de vista integral. Este análisis deberá estar expresado en un mapa denominado según la Guía de contenidos y procesos para la formulación de PDOT, “Modelo Territorial Actual”.

Con respecto a la línea de base de información disponible, se recomienda que el ETP realice ese sondeo y lo exponga a cada comisión para validar los datos disponibles, y en especial las fuentes. Esta línea de base será el referente para el control y el seguimiento de los Planes, y está directamente relacionada con el Sistema de Indicadores que proporcione el Sistema Nacional de Planificación. En plenaria de comisiones se realizará la puesta en común final. Se realizarán puestas en común para llegar a consensos entre las comisiones para luego definir estos indicadores.

Resúmenes de talleres

Taller 1 (seis talleres): Diagnóstico e identificación de escenarios

En este taller —con cada comisión y subcomisiones por separado por cada sistema—, el/la facilitador/a trabaja con mapas, dibujos y gráficos para los ejes o sistemas metodológicos planteados (ver 3.1.2). Los instrumentos se trabajan por grupos de interés (hombres, mujeres, jóvenes, miembros de pueblos y nacionalidades, migrantes, discapacitados/as). Luego en plenaria se construye un instrumento único.

Se sugiere utilizar mapas parlantes combinados con dibujos y gráficos para los ejes a, b, d y e, planteados en el punto 3.1.2. Se sugiere utilizar matrices sencillas para los puntos c, f y g. El punto h deberá ser de exposición por parte del ETP, deliberativo y con validación por comisión. Las herramientas específicas variarán según el nivel de gobierno y el tipo de población que se encuentre participando. Se sugiere que el Equipo Técnico aporte con cartografía base para que los mapas parlantes se construyan sobre éstos, y posteriormente esta información sea procesada en el SIG (Sistema de Información Geográfica) por el ETP.

En este taller se elige un delegado/a y un/a suplente por comisión.

Taller 2: Plenaria de comisiones con subcomisiones, ETP y Consejo de Planificación

En este taller se presentan los mapas comunes por cada comisión, y se armonizan para trazar un diagnóstico unificado y articulado que plantee claramente, la situación actual mostrando lo más relevante de los diferentes sistemas, además de la situación tendencial, deseada y probable, con una óptica de interacción entre los sistemas. El ETP será el encargado de digitalizar los mapas para presentarlos en este taller.

En este taller es importante dividir el trabajo en grupos que no respondan a las comisiones, sino más bien conformar grupos nuevos de trabajo, tratando de garantizar que en cada grupo se cuente con la participación de actores de cada comisión, garantizando la participación por sexo, edad y nacionalidad. Se trabaja primero en grupos y después se realiza la puesta en común e integración de lo más relevante en plenaria. En el ejercicio se puede mezclar las personas integrantes del Consejo de

Planificación pero no del ETP. Los técnicos de planificación deberán facilitar el proceso y no direccionar las decisiones de los grupos de trabajo. Su rol es reformular técnicamente lo planteado.

En este taller de los delegados/as de las comisiones se eligen a tres personas que, como ciudadanía y como instancia de participación elegida, conformarán el Consejo de Planificación del GAD.

La formulación técnica de la información construida en los talleres deberá ser responsabilidad total del ETP. Cada mapa proveniente de la priorización de las comisiones y el mapa de puesta en común y consensado del Taller 2 pueden ser georreferenciados y procesados en el SIG para esta formulación técnica. Este Informe es revisado por el Consejo de Planificación.

Una plenaria pequeña, conformada como un equipo integrado por el ETP, los delegados/as de cada comisión y el Consejo de Planificación en pleno, afinará los ajustes del informe final del Diagnóstico Estratégico Participativo, para ser enviado al pleno de la Asamblea.

En la plenaria de la Asamblea (que deberá ser convocada para tal fin), se valida el informe presentado en forma conjunta por el ETP y el cuerpo de delegados de las comisiones.

Para proceder a validar el informe en la Asamblea se sugiere la siguiente dinámica:

Agrupar según sistema a los asistentes para un debate o presentación de lo elaborado por cada comisión, cómo se dio el proceso de armonización entre todas y cómo se llegó a la determinación del diagnóstico. Se debate, y si hay agregados relevantes se toman en cuenta para la redacción del Informe Final. En una plenaria, presentar lo debatido en cada grupo por comisión y determinar si se envía el informe con los agregados al Consejo de Planificación para su aprobación.

El informe técnico con los aportes remitidos en la plenaria de la Asamblea, y la aprobación del Consejo de Planificación, se da por aprobado y pasa para su aprobación definitiva al Consejo del GAD.

Técnicas propuestas para la recolección de información según ejes prioritarios planteados en las guías PD y OT para el diagnóstico estratégico

Evaluar en cada comisión cómo se pueden desagregar sus miembros, por género, edad, generacional y pueblo o nacionalidad, para formar grupos diferenciados para cada análisis. La mínima desagregación por actividad planteada es la de hombre/mujer, pero en el caso de existir población indígena habrá que hacer esa división agregada a la de género. La finalidad de este ejercicio de dividir en grupos de interés (por sexo, edad etc.), es garantizar que lo diverso de la población participante se visibilice a través de sus percepciones, saberes y conocimientos, en la construcción de conocimiento acerca de la información requerida, y la recuperación de saberes alrededor de esa información, en cada etapa o paso del diseño del PD y OT. En suma, de cómo cada especificidad poblacional entiende su territorio.

En este primer paso de formulación de los Planes se recomienda integrar las subcomisiones con las comisiones por varias razones. Para armonizar la diversidad de saberes y percepciones de cada comisión, y para que se posibilite el conocimiento e interacción, entre todos y todas sus integrantes, a fin de consolidar el grupo operativo de formulación.

Se recomienda que sea durante el proceso de construcción de datos para la formulación del diagnóstico, que se realice la elección de delegados/as por comisión, titular y suplente, para resguardar la representatividad del grupo y el mayor conocimiento entre sus miembros.

La situación deficitaria general que se da en el territorio.

Estas técnicas sugeridas pueden ser utilizadas combinadas con otras, o se puede elegir utilizar solamente una.

Mapas parlantes

Se solicita a cada grupo de interés describir en un mapa con dibujos o gráficos, lo que elijan, cuáles son los déficits, las «ausencias de», en el territorio. La diferenciación grupal antes mencionada es muy importante porque a través de ella se visualizan las diferentes percepciones de las «falencias» según grupo poblacional.

En plenaria de grupos se analizan coincidencias y diferencias en la percepción, se va tomando nota y se busca un consenso entre las diferentes percepciones. Finalmente, se construye un mapa síntesis de todos los grupos. Es necesario que el ETP genere insumos previamente a los talleres; para el caso de la cartografía se deberían llevar mapas impresos con la información básica para que se trabaje sobre estos implementos en los talleres de las diferentes comisiones.

Sociodramas

Se le pide a cada grupo diferenciado que arme una historia pequeña sobre las falencias del territorio y lo represente. Al momento de la representación todos los otros grupos debaten acerca del significado de la escena planteada. El facilitador/a anota en un papelote las observaciones del grupo ampliado en plenaria. Se trabajan en plenaria el reconocimiento de coincidencias y divergencias. Se busca la síntesis.

Matrices

Trabajar con tarjetas de diferentes colores, causas y efectos de las situaciones deficitarias. Las tarjetas se reparten por grupo de interés, cada grupo las analiza y las discute internamente. Luego en plenaria se elabora una matriz común a la comisión.

Paso 1. Se pide, por grupo de interés, que se establezca una lista de situaciones deficitarias, que se las priorice y se elija una como central.

Paso 2. Se solicita a cada grupo que defina causas y efectos de esa situación deficitaria. Se utilizan siempre tarjetas para poder moverlas durante la discusión. Los colores de las tarjetas ayudarán a diferenciar las causas de los problemas o situaciones identificadas como deficitarias.

Paso 3. Se establece una matriz por grupo.

Paso 4. Se trabaja en la confección de una matriz común a la comisión. Queda establecido para ese sistema cuál es la situación deficitaria, sus causas y efectos con el reflejo de saberes, conocimientos y percepciones de la diversidad de las personas miembros de la comisión.

Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio.

Mapas

A cada grupo se le pide que elabore un mapa o dibujo con los elementos que disponga y considere necesario, acerca de las tres cuestiones: restricciones o limitaciones (hay que explicar con claridad el significado de esto para cada nivel territorial), las potencialidades del territorio, y cuáles son las oportunidades.

Se busca la armonización entre los grupos con un debate en plenaria del significado de cada uno de los mapas.

Matrices

Se trabajan matrices diferenciadas por grupo. En plenaria se construye una matriz común. El tipo y complejidad de las matrices utilizadas debe variar según el nivel del GAD y de la población que está siendo parte del proceso participativo de formulación del PDOT.

La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.

Paso 1. El ETP proporciona una explicación exhaustiva del real significado de la ETN y del PNBV.

Paso 2. Por grupo de interés se trabaja en una matriz de posibilidades y requerimientos que debe tener el GAD. Estas matrices deberán variar según el tipo de GAD y grupo poblacional participantes.

Paso 3. En plenaria de comisión, se debate acerca de los contenidos en las diferentes matrices.

Paso 4. La comisión decide la construcción conjunta de una matriz común, respetuosa de la diversidad de enfoques de cada grupo de interés. Se desarrolla un debate alrededor de cuáles son las posibilidades y requerimientos para que los GAD respondan a estos mandatos, y se formula una matriz de manera consensuada.

Observaciones para la realización de la dinámica:

La utilización de matrices para el caso de participantes no escolarizados se puede realizar con jerarquizaciones con semillas, hojas u otros objetos disponibles en el contexto de la comunidad, o con dibujos.

El facilitador/a debe ir anotando en un papelote lo que se plantea en cada grupo diferenciado para después manejar toda la información en una plenaria de comisión y poder obtener una posición común a la comisión.

**Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.
Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales.**

Estos dos ejes deberán ser consensuados y representados gráficamente en un mapa, utilizando gráficos, líneas, puntos, o polígonos (figuras que permiten una delimitación de un área particular dentro del territorio), de acuerdo a las actividades del mundo real que se quiera representar, con formas y colores diversos. Es importante aquí

poder determinar con la mayor exactitud quiénes, cómo y para qué utilizan y ocupan el territorio. Si es necesario, estos mapas se pueden apoyar con alguna dinámica de Mapa de Actores que pueda estar expresado en el mismo mapa. Es fundamental que los grupos de interés expresen sus percepciones separadamente para después realizar una puesta en común, mediante una plenaria, y así evidenciar coincidencias y divergencias de la lectura que cada uno tiene de su territorio y llegar a un consenso.

Paso 1. Cada grupo de interés construye un mapa (puede ser una superposición sobre los mapas facilitados por el ETP), o gráficos con claras referencias de códigos, antes determinadas por el facilitador.

Paso 2. En cada gráfico o mapa deberá quedar claro quiénes, cómo y para que se ocupa el territorio.

Paso 3. Cada grupo, en caso de contar con un mapa de actores, integra la información según su percepción.

Paso 4. Se ponen a consideración todos los gráficos elaborados y se consensúa un gráfico común.

Paso 5. Se toma la decisión final, en el marco del respeto a las diferentes percepciones, de cómo, quienes y con qué fines se ocupa el territorio.

Paso 6. La comisión en su conjunto decide cuales son las características de ocupación del territorio.

Observaciones a la dinámica propuesta:

- Para el caso de las decisiones como base para el desarrollo sostenible, se realiza la misma dinámica, pero planteando cuales son las diferentes percepciones y saberes en cuanto a la sostenibilidad del territorio en un escenario ideal.
- El mapa de actores solo tiene validez si puede ser elaborado por cada grupo de interés, y si posteriormente puede ser discutido con los miembros de la comisión en su conjunto.

Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio.

Esta es una visión tendencial, probable o deseada. Deberá estar referenciada a una situación actual de la seguridad. Por lo tanto, aquí se deberán trazar tres mapas por grupo de interés:

- a) La seguridad hoy (tendencial).
- b) La seguridad como la queremos tener a 10 años (deseada).
- c) Como pensamos que probablemente sea (probable).

Observaciones:

Los mapas construidos en esta dinámica deberán tener las mismas características observadas para dinámicas anteriores, es decir, estar construidos sobre mapas proporcionados por el ETP donde la población participante va agregando sus saberes y conocimientos.

Paso 1. Se elaboran tres mapas por grupo de interés.

Paso 2. Se integran los mapas de grupos de interés en un solo mapa que plantea lo tendencial, lo probable y lo deseado.

Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio del GAD o en su entorno.

Mapas para poder analizar cuál es la percepción de cada grupo acerca de su ubicación geográfica y su modo de afectación. Combinar con matrices o con gráficos dentro de los mapas para identificar círculos de afectación.

Se trabajan por grupos de interés y luego en cada comisión se integran las visiones particulares de cada grupo de interés.

Las combinaciones con gráficos o dibujos de círculos de afectación, o con matrices, dependerán de los grupos poblacionales participantes y del nivel del GAD.

Las relaciones del territorio del GAD con los territorios de los GAD circunvecinos y con los otros niveles de gobierno, las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.

Se sugiere utilizar algunas herramientas, coherentes y sintonizadas con la población con que se esté trabajando, para poder reflejar las relaciones entre los GAD, grados de afinidad, alianzas, influencias de unos sobre otros, patrones de poder, potenciales alianzas de cooperación mutua, relaciones conflictivas, competitividad y complementariedad según rubro.

Esta herramienta deberá ser adaptada según el nivel del GAD y la población que esté participando. La mayor complejidad está establecida por la utilización de una matriz de relaciones, donde aparecen las diferentes categorías y la elaboración de la relación con el GAD en el que se está planificando.

Dibujo y símbolos es una posibilidad en población menos escolarizada para trabajar relaciones en otro tipo de matriz. Otra posibilidad es trabajar con círculos y dibujos para establecer categorías y relaciones.

El Modelo Territorial Actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas.

Mapas por grupos de interés que señalen claramente la distribución espacial del tipo de producción con sus flujos, asentamientos humanos, niveles de conectividad, espacios de conservación, etc., recalcando las ventajas y desventajas.

En una matriz adicional al mapa o gráfico se deberá aclarar las ventajas y desventajas a manera de limitaciones y potencialidades, por grupo de interés.

Como cada comisión trabaja un tema o sistema se facilita el trabajo de síntesis final.

Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes.

Debate y validación en cada comisión de datos proporcionados por el ETP.

Convocatoria a una plenaria de comisiones y subcomisiones establecidas y al consejo de planificación del GAD

No más de cuatro meses más tarde de la primera Asamblea.

Se realiza una plenaria de comisiones para la presentación de la información recolectada para el diagnóstico por cada una de las comisiones y subcomisiones. Asisten los miembros designados del Consejo de Planificación del GAD y el ETP.

El ETP da a conocer su visión e información recabada y sistematizada, para la elaboración del informe técnico del Diagnóstico Estratégico.

Se debaten las perspectivas y contenidos a los fines de la redacción del informe técnico del Diagnóstico Estratégico por parte del ETP.

Este es un momento de integración de visiones de las diferentes comisiones y de la visión del Consejo de Planificación, en donde el ETP aporta su visión técnica y la información que proviene de su propia tarea de recolección.

Informe Final del Diagnóstico

El ETP procesa los aportes de la información recabada por la instancia de participación ciudadana y los propios para un informe final, este informe es revisado por el Consejo de Planificación del GAD.

Un grupo de delegados de comisiones toma las decisiones finales, para enviar el Informe del Diagnóstico Estratégico al pleno de la Asamblea para su aprobación en plenaria. En caso de aprobación, emite un informe final de diagnóstico.

Con los aportes de la Plenaria de Asamblea, el Consejo de Planificación constituido da por aprobado el diagnóstico.

Propuesta de desarrollo

Cada comisión, con sus subcomisiones, se presta a construir la propuesta de desarrollo para su territorio. Se realizarán en total tres talleres por cada comisión, en los que se abordarán los temas referentes a los componentes de cada uno de los sistemas vinculados al desarrollo integral; y un taller en plenaria del ETP, Consejo de Planificación y todas las comisiones con sus subcomisiones.

Según el nivel de gobierno en el cual se esté realizando la planificación se puede aprovechar o no la subdivisión de las comisiones por subcomisiones. Es muy probable que a nivel parroquial no sea necesario utilizarlas y sí a nivel provincial y cantonal. Dependerá del número de personas y de la capacidad que tenga el grupo de ir desagregando los temas planteados en las comisiones.

Del mismo modo, el número de talleres planteados en esta fase del Plan de Desarrollo para cada comisión pueden ser reducidos en el caso de que los grupos sean más dinámicos y tengan mayor celeridad en la comprensión y puesta en práctica de las herramientas planteadas por la facilitación.

Taller 1: Decisiones Estratégicas (Objetivo General de Desarrollo)

Las decisiones estratégicas son las que señalan hacia dónde va el territorio; es decir, cuál es la situación que garantizará el Buen Vivir de la población. Cada comisión, según el sistema al cual se dedica, delibera acerca de estos aspectos y propone un objetivo general o principal de desarrollo y sus objetivos específicos. El diagnóstico estratégico es la base para este paso, porque allí se identificaron potencialidades y oportunidades, además de visiones de estas potencialidades y oportunidades desde diversos actores, que se deben aprovechar para alcanzar el desarrollo del territorio deseado. Es de allí que debe salir la propuesta de Objetivo General de Desarrollo o la Visión de Desarrollo del Territorio. Aquí también es interesante realizar un mapeo de actores según intereses, afinidades, poder, capacidades y agendas que puedan tener

relación con este objetivo planteado y su distribución e influencia en el territorio. Se pueden identificar actores primarios/as, los más visibles en relación con el objetivo planteado; y secundarios/as, que tienen una influencia indirecta en la dinámica de realización del objetivo.

Técnicas sugeridas

En plenaria, cada comisión con sus subcomisiones se dividen en grupos de interés para trabajar la definición de un Objetivo General Del Desarrollo de competencia del sistema al que pertenece la comisión. Se trazan por grupo de interés:

- Un mapa con la situación social, económica y ambiental deseada; se la ubica espacialmente y se establecen plazos para cada cosa.
- Un dibujo con la calidad de vida que se debe alcanzar, medida en el contexto de un hábitat seguro, eficiente y sostenible.
- Una matriz con el rol del territorio en el contexto provincial o regional; sus principales atributos y su buen funcionamiento.
- Un gráfico de la forma deseada de organización institucional y funcionalidad para la gestión.

En plenaria de cada comisión, se debate una visión de desarrollo consensuada con la finalidad de hacer una puesta en común y recoger los aportes de los y las participantes. El/la facilitador/a con estos insumos, y en deliberación abierta con el grupo completo de la comisión, empieza a trazar la redacción de un Objetivo General. En este proceso es importante considerar los posibles impactos negativos que podrían tener los objetivos planteados, para reflexionar acerca de su pertinencia y efectiva realización. Para esto se puede elaborar una pequeña matriz en la que se definan estos posibles impactos negativos. Posteriormente se intercambian opiniones de cada grupo de interés, hasta que se define un texto para esa comisión.

Para la identificación de cuáles son las políticas públicas que deben aplicarse en el territorio para lograr alcanzar el Objetivo General de Desarrollo, y que van a orientar la definición de los resultados u objetivos específicos de desarrollo, se trabaja por grupo de interés en la identificación de las políticas derivadas del PNBV. Se sugiere realizar

una jerarquización de las políticas establecidas anteriormente con el objetivo de identificar las mayores necesidades del territorio.

En plenaria se consensúan las diferentes posiciones, hasta identificar las políticas.

En la identificación de objetivos específicos se deben definir situaciones deseadas que superen situaciones deficitarias o aprovechen potencialidades de dos o más sistemas. Para esto es indispensable contar con la información recabada en esos aspectos en la formulación del Diagnóstico Estratégico para cada sistema.

Cada comisión trabajará sobre los siguientes ejes para definir estos objetivos específicos, poniendo énfasis en el tema del sistema que le corresponde. Por ejemplo, para el primer eje la comisión ambiental pondrá más énfasis que en el eje de desarrollo del tejido social. Se sugiere que cada comisión haga el ejercicio de integración de estos ejes en objetivos específicos para después trabajar en la plenaria de comisiones en el trazado consensuado de Objetivo General y objetivos específicos.

- La sostenibilidad del sistema ecológico y el debido aprovechamiento de sus potencialidades, atendiendo los derechos de la naturaleza.

Técnica sugerida: Mapa con distribución espacial de lugares con mayor y menor sostenibilidad, con más y menos potencialidades.

- La precautelación de la seguridad de los ciudadanos y de la infraestructura productiva frente a riesgos de desastre, entendida como parte integrante del desarrollo sostenible.

Técnica sugerida: Mapa con la distribución espacial de escenarios de seguridad ciudadana y con la distribución de infraestructura productiva pensada en forma sostenible.

- La consolidación de la calidad de vida en el territorio —acceso a los servicios sociales y básicos, a espacios democráticos, al uso y ocupación adecuados del suelo— por medio de un sistema eficiente de asentamientos humanos y la posibilidad de que personas y bienes se movilicen fluidamente en el territorio.

Técnica sugerida: Mapa de distribución espacial de servicios sociales y básicos (escuelas, cismarías, bomberos, hospitales, etc.), espacios de deliberación democrática, usos del suelo, distribución de los asentamientos humanos y vías

de movilización. En esta parte se pueden fraccionar los mapas, pero después deberán ser integrados por grupo de interés en uno solo.

- La generación de condiciones favorables para el fomento de actividades económicas urbanas y rurales con énfasis en el desarrollo de los productores pequeños y medianos.

Técnica sugerida: Mapa de actores del sector productivo mediano y pequeño, con sus intereses actuales y sus tendencias ante tipo de condiciones favorables en cuanto fomento de actividades. Listar y conectar con los actores las condiciones favorables pensadas.

- El desarrollo del tejido social y la precautelación del patrimonio cultural tangible e intangible.

Técnica sugerida: Mapa con la distribución espacial del patrimonio tangible e intangible y los círculos de tejido social vinculados a esos puntos patrimoniales. Se ubican en el mapa los patrimonios y se trazan círculos de interés del tejido social para su protección deseada, los más lejanos menos interés, los más cercanos mayor interés, y se identifican dentro de cada círculo los actores relevantes.

- La articulación y aporte del GAD a los esfuerzos y objetivos de desarrollo sostenible provincial o cantonal o parroquial, y nacional.

Técnica sugerida: Matriz de valoración.

Con toda esta información debatida en plenaria de la comisión se van trazando al menos tres objetivos específicos derivados del Objetivo General. Y se intenta dar forma a resultados esperados por cada objetivo específico. Cada comisión tiene al fin de este taller definido su objetivo general y tres objetivos específicos con priorización de políticas públicas en su realización con sus respectivos resultados esperados.

Taller 2: Decisiones territoriales (Potencialidades)

Son el conjunto de acciones que marcan cómo deben superarse las limitaciones del modelo actual establecido en el diagnóstico estratégico, y aprovechar las potencialidades del territorio en el marco del escenario territorial seleccionado.

Cada comisión debe definir alternativas de organización —referentes al modelo territorial deseado que se identificó en la fase de Diagnóstico y se trabajó también en los temas para la definición del Objetivo General de Desarrollo— que respondan de manera integral a:

- Las ideas fuertes que están implícitas en la visión y los objetivos de desarrollo y en los resultados previstos para cada sistema.

Técnica sugerida: Papelote listado de ideas.

- La delimitación y definición de formas de utilización y manejo de las diversas zonas del territorio.

Técnica sugerida: Mapa por grupos de interés y armonizado.

- Los requerimientos específicos de vinculación que se derivan de la naturaleza de las distintas áreas geográficas.

Técnica sugerida: Mapa de áreas geográficas según uso y producción y formas de vinculación entre ellas.

- Los requerimientos de vinculación que se detectaron como necesarios de establecer o fortalecer con los territorios circunvecinos.

Técnica sugerida: Listado de ideas con lo trabajado en la definición de objetivo general.

Taller 3: Decisiones organizacionales (Modelo de Gestión)

Definir el modelo de gestión para los PD y OT. Programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

El modelo de gestión es el instrumento que permitirá a los GAD llevar a la práctica los Planes de Desarrollo (y también de Ordenamiento Territorial), es decir a lograr los objetivos y los resultados de desarrollo previstos para el largo plazo. Se deben considerar como componentes del Modelo los siguientes elementos, que serán tratados por cada comisión y sus subcomisiones:

- Instancias responsables del Plan, por lluvia de ideas. Listado gran grupo ·
Identificación de Programas y Proyectos orientados al desarrollo, cronograma

de ejecución y presupuestos estimativos, que constituyen las líneas de acción estratégicas. Por grupos de interés, matrices.

- Sistema de monitoreo, evaluación y control de la ejecución y los logros. Este eje pasa al taller de plenaria próximo, no lo tratan las comisiones. En base a los proyectos y programas identificados matrices por grupo de interés.
- Estrategia de promoción orientada a la apropiación y control del Plan por parte de la ciudadanía. Este eje pasa al taller de plenaria próximo, no lo tratan las comisiones. Listado de acciones por grupos de interés.

Taller 4: Consolidación de objetivos (Consejo de Planificación, ETP, Comisiones ciudadanas)

Este taller además de poner en común y validar la información con respecto a hacia dónde va el territorio, tiene el objetivo de realizar el trazado de indicadores de monitoreo e identificación de estrategias de promoción de los Planes.

Aquí se trabajan, previa exposición por cada comisión y del ETP, los objetivos para consensuar una postura común. En base a todas las propuestas, se debe trabajar la puesta en común de la consolidación de: Objetivo General, objetivos específicos con sus respectivos resultados, propuesta de programas y proyectos.

Técnicas sugeridas: Tarjetas, exposición de las propias herramientas utilizadas por cada comisión. Acompañamiento con explicaciones técnicas del ETP. Aportes del Consejo de Planificación. Se realiza una síntesis para llegar a una definición común.

En base a los programas y proyectos identificados y consensuados se trabaja en grupos de interés de la plenaria, en el trazado de indicadores para su monitoreo. Cada grupo de interés trabaja indicadores y luego se conforman indicadores comunes. Aquí desaparecen las comisiones y se mezclan para dividirse por sexo, edad y nacionalidad en el trazado de indicadores. En plenaria se consensúa una misma postura. Quedan trazados los indicadores por proyecto y programa o indicadores de los Planes, tendientes a monitorearlos.

De igual manera que en los indicadores de proceso, resultado e impacto, se trabaja la estrategia de promoción de los planes.

Técnicas sugeridas: Tarjetas y matrices de valoración de temas para ser tenidos en cuenta en el monitoreo. La pregunta guía para el trazado de indicadores es: ¿Qué queremos medir? ¿Cómo? ¿Cada cuánto tiempo? ¿Cómo hacemos confiable la información recogida? ¿Cómo obtenemos la información?

Listado en plenaria para puesta en común y consensuar las acciones para una estrategia de promoción.

Plenaria

Una plenaria de delegados de cada comisión, y el ETP redactan el informe técnico final del Plan de Desarrollo.

Resoluciones finales

El Consejo de Planificación toma conocimiento del informe técnico del Plan de Desarrollo y emite sus comentarios.

El Consejo somete a consulta del Informe al pleno de la Asamblea y lo presenta ante el GAD para aprobación definitiva.

Esta es una guía que se incorpora, a partir de la experiencia de la autora de la tesis, para llevar a cabo procesos de participación ciudadana en los sistemas de planificación de los gobiernos locales, y que fueron plasmado en una guía de participación que orienta a los equipos de planificación, para que implementen, el sistema de participación ciudadana. (Alvarez, 2010)



IV

**CONSIDERACIONES GENERALES, COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS Y
CONCLUSIONES**



CAPITULO 9
CONSIDERACIONES GENERALES, COMPROBACIÓN DE
HIPÓTESIS Y CONCLUSIONES

9.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La Zona 4 se visualiza como un territorio sostenible y estratégico, donde sus asentamientos humanos forman parte de una red policéntrica, articulada, complementaria y sinérgica, considerando su rol y vocación; esto se viabiliza en dos elementos: el primero es el acceso a bienes y servicios públicos y básicos, mediante la conformación de distritos y circuitos; y el segundo opera sobre una mejor distribución de la población mediante el incentivo al crecimiento de ciudades intermedias, a través de intervenciones relacionadas con la profundización de una especialidad económica que viabilice un mejor aprovechamiento de los recursos territoriales.

La visión de largo plazo en la Zona 4 prioriza, entre otros, temas referentes a conservación y uso sostenible del suelo; manejo integral de los recursos hídricos y tenencia de la tierra urbana y rural (Taller Visión Largo Plazo Zona 4, 2012).

El desafío para las ciudades de la Zonal 4, a corto y mediano plazo, en sus nuevos o potenciales roles será: consolidar las cuatro Ciudades Intermedias (CIMES) existentes (Portoviejo, Santo Domingo de los Colorados Manta y Chone); impulsar a la categoría de CIMES a Montecristi, Jipijapa, El Carmen y Pedernales, e impulsar mancomunadamente el desarrollo y sostenibilidad de los demás asentamientos humanos, así como de sus territorios de intermediación productiva y estratégica para garantizar la vida y bienestar de la población; la preservación de los recursos naturales, soberanía alimentaria y desarrollo de actividades económicas y productivas acorde a las características de sus territorios (Senplades, 2013).

Las Ciudades Intermedias (CIMES) deben consolidarse y convertirse en ciudades del Buen Vivir con los estándares de las ecociudades, las cuales formarán parte de la microplanificación establecida en distritos y circuitos (Senplades, 2013).

Las ecociudades de la Zona 4 promueven mejorar la calidad de la vida de las personas, mediante la implementación de infraestructuras ecoeficientes, en complemento con los modelos de comunidades sostenibles, consolidando territorios para el Buen Vivir. En este marco, y en articulación con la microplanificación de distritos y circuitos, se fortalecerá la optimización de la inversión en servicios públicos

y servicios básicos para la reducción de las brechas, sobre todo en distritos donde los indicadores socioeconómicos orientan a la intervención prioritaria.

Considerando lo antes expuesto se elabora la propuesta del modelo territorial deseado de la Zona 4, como herramienta de trabajo para orientar la planificación en el territorio. Para ello se parte de la situación actual y se articula con la Estrategia Territorial Nacional (asentamientos humanos, reducción de brechas, matriz productiva y sustentabilidad patrimonial).

La diversidad cultural tiene una evidente expresión territorial. En ese sentido se busca promover políticas que permitan valorizarla y aprovecharla, generando un especial énfasis en los territorios, en busca de capacidades positivas de reequilibrio territorial y mejoramiento de servicios, en particular en temas de educación, salud y gestión institucional.

Los niveles de participación ciudadana en el Ecuador, han alcanzado un grado de madurez significativa, pero aún incipiente desde los gobiernos locales, como para consolidar el sistema de planificación participativa.

A un año de establecer las regiones, como una nueva unidad de organización territorial, no se han sentado las bases para que esto ocurra; desde el gobierno nacional, se impulsa, los mecanismos de participación ciudadana a través de política nacional, pero no encuentra asidero en los gobiernos locales, que parecieran tienen agendas distintas y con modelos de desarrollo particulares.

A un año, los Gobiernos provinciales, tendrán el reto de establecer estrategias para conformar la región 4, donde la participación ciudadana tiene un rol fundamental, que va más allá de las características propias de cada provincia. Con un adecuado plan de desarrollo de las sinergias que necesitan las dos provincias, se podrá estructurar las bases para consolidar la Región 4.

9.2. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Hipótesis 1

“Los mecanismos del sistema de participación ciudadana, implementados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), coadyuvan débilmente a la configuración de las regiones, como nuevo modelo de organización territorial del Ecuador”.

Se comprueba, pues los mecanismos de participación ciudadana, escasamente han incidido para configurar la Zona 4, en base al nuevo modelo de organización territorial. La Zona 4, impuesta por la Secretaria de Planificación, que integra a Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, escasamente ha encontrado asidero en los gobiernos locales, quienes a pesar de haber pasado 7 años desde que se aprobó la Constitución, poco han hecho para que se concrete el modelo territorial basado en la Estrategia Nacional que planteó el Gobierno Central.

Ha sido poca la inversión en la formación ciudadana, los esfuerzos más bien vienen desde el nivel de gobierno central y desde los ministerios, pero los GADs, no han implementado sus sistemas de participación ciudadana, ni siquiera para generar verdaderos procesos de participación que impulsé una real aplicación de los derechos de los ciudadanos.

Los niveles de análisis de conformación de la región 4, han sido débiles, con mayor reflexión en Santo Domingo, en Manabí, diríamos que son casi nulos. Esto se debe a que Manabí es una provincia extensa en territorio, numerosa en cantones, y con una población mayor -tercera del país, después de Quito y Guayaquil- y con un peso político grande.

El discurso del modelo de desarrollo territorial, que se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo, no es comulgado por los GADs locales, quienes a pesar del mismo partido político del Gobierno Central, parece que hasta lo desconocieran.

La Estrategia Territorial Nacional, que contempla que existan nodos de desarrollo, que se articularían a partir de las potencialidades y debilidades de cada

provincia, pareciera no tener mayor importancia por los gobiernos locales, cuyas planificaciones locales a través de los llamados Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los niveles territoriales provinciales, cantonales y parroquiales, van muy distantes del Plan nacional de Desarrollo y de la llamada Agenda Zonal 4, que busca articular la conformación de las futuras regiones.

La participación ciudadana, para conformar las regiones, no responde a los diálogos de construcción social de carácter multidimensional y dinámico. Implementar la participación ciudadana debió permitir articular la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio; es decir 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. Sin embargo, los pocos diálogos existentes con la ciudadanía, no premisamente han sido para lograr que se superen los principales problemas derivados de las inequidades territoriales

Hipótesis 2

“Los mecanismos de participación ciudadana en el Ecuador, ha sido utilizada como estrategia política para sostener a los GAD, y no para fomentar el modelo de organización territorial regional, basado en la gestión del desarrollo local, que consolide el modelo de desarrollo económico social y solidario del Ecuador.”

Se comprueba, pues a criterio de los ciudadanos, solo han sido convocados para decir de manera efímera que en los procesos de planificación ha habido participación, pero en el momento de la toma de decisiones, otras son las que se toman. Escasamente se los ha convocado para probar planes de desarrollo local, con actores pre seleccionados que no les hagan oposición, pero no a partir de un proceso, que surja desde las bases ciudadanas.

Las asambleas ciudadanas, no se han conformado desde un trabajo participativo a través de niveles de representación micro local, sino desde unos cuántos ciudadanos convocados a dedo, que aprueben las propuestas que ya llevan las autoridades.

Las orientaciones políticas de cada nivel de gobierno, no precisamente corresponden a sostener el modelo de desarrollo económico y social, cada nivel de gobierno, ubica su propio modelo de gestión, y no necesariamente va alineado a un modelo nacional, prueba de ello es que las capitales de provincia son polos de desarrollo donde se concentran muchos recursos, a expensas de las necesidades de otros territorios.

Hipótesis 3

“Un modelo de gestión de la participación ciudadana que integre las identidades territoriales que habitan en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, para la construcción y desarrollo de la región 4, fomentará las dinámicas de la planificación participativa de las políticas públicas para el desarrollo local.”

Se comprueba, pues consideramos que no existe un modelo de gestión de la participación ciudadana, que cada nivel de gobierno ha manejado y diríamos hasta a manipulado la participación ciudadana, solo por requerimiento de presentar ante el Ministerio de Finanzas, que ha realizado procesos de gestión en la aprobación de sus planes de desarrollo; sin embargo en el resto del ciclo de la política pública, como es el control y rendición de cuentas, no se activan ninguno de los mecanismos que señala la ley.

Sin embargo existen otras condiciones que también son importantes analizar, para la conformación de una región, una de ellas es la afinidad histórico-cultural. Al ser una provincia del litoral (costeña) y otra de la región interandina (serrana), parecería que existe poca afinidad que pudieran apoyar la idea de su conformación, sin embargo rescatamos que una de las orientaciones para la convivencia humana alude a construir relaciones que auspicien la solidaridad y la cooperación entre ciudadanos y ciudadanas, que se reconozcan como parte de una comunidad social y política.

La región 4, solo se consolidará si ésta no es impuesta desde “arriba”, sino que surja de la conciencia de la ciudadanía, que más allá de la afinidad cultural, existen otros criterios territoriales que son valederos para que dos provincias se complementen

y desarrollen, con miras a apoyarse para su crecimiento que logre superar las inequidades existentes.

Si bien es cierto, existen una diversidad de identidades ciudadanas, el mismo hecho de existir una diversidad, podrá lograr un equilibrio; la pertenecía socio-territorial se dará en la medida que los ciudadanos sean instruidos, capacitados, organizados eficiente y conscientemente para que fomenten y activen situaciones productivas que se complementen y desarrollen, como parte de una estrategia legal y conciliadora llevada a cabo en cada ciudadela, barrio, sector, en donde el ciudadano consciente participe decididamente y con responsabilidad en la consecución de su desarrollo y por tanto de la comunidad en la que vive. Esto redundará en el desarrollo de las poblaciones y ciudadanes, en las provincias y en la Zona 4. El individuo como gestor del cambio de la matriz productiva.

De Manabí, le puede interesar a Santo Domingo, la alta producción de plátanos, sandías, cacao, camarones, pescado, etc.; actividades como la exportación y comercio internacional; de Santo Domingo le interesaría a Manabí, el sistema hídrico, la enorme producción de frutas, verduras, el comercio interno, y las vías que conecta a esta provincia con el resto del país. En lo político Manabí se vería grandemente beneficiado de la Zona 4 al estar en contacto directo con la provincia del Pichincha y por contener en sí el anillo vial que Santo Domingo tiene y por el que se desplaza gran parte del transporte interprovincial del litoral centro y norte y del mismo hacia la serranía. Santo Domingo estaría en ventaja por la afinidad humana con la gente manabita, pues hace poco tiempo se separaron de la provincia de Pichincha como provincia.

El Desarrollo Territorial apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.

Visto al territorio como escenario para el desarrollo donde se da un proceso integral que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales; que se pone en marcha en un espacio geográfico

determinado para estructurar un proceso de desarrollo en forma sistémica, podremos decir que este puede ser construido en la medida que los actores de tal así lo entiendan y lo decidan. En este sentido, la unidad espacial trasciende la noción de territorio como unidad administrativa, lo que da lugar a la identificación más flexible de nuevas entidades territoriales de referencia. Un papel importante juega la ciudadanía; una ciudadanía educada, a la que se le entrega las herramientas económicas, tecnológicas para generar espacios comunes en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados, como protagonistas principales de las iniciativas y estrategias de desarrollo local. Toda teoría de cambio estratégico logrará ser acunada en el regazo de la historia si tiene trascendencia y eco en el corazón y en la mente de cada persona en la que replicará.

El modelo de desarrollo basado en el buen vivir, ha sido considerado a nivel mundial como propuesta innovadora que supera las violaciones a los derechos y que se sustenta en un crecimiento y desarrollo para todos los ecuatorianos. Con una visión, donde se prima al hombre y a la naturaleza por sobre el capital, ha generado mucho desarrollo para algunos sectores, permitiendo superar el estado de pobreza mental y física, lo que ha permitido que soportemos la crisis mundial sin mayores afectaciones; sin embargo la fuerte oposición que sufre el Gobierno Central, desde fuentes capitalistas nacionales e internacionales está pasando factura por no haber logrado en estos años un verdadero empoderamiento de la ciudadanía que permita sostener al modelo basado en la implementación de una nueva estructuración territorial que se sostenga en el desarrollo local.

9.3 CONCLUSIONES

- El paradigma del desarrollo territorial es el destilado de un puñado de experiencias en las que el desarrollo económico surge como resultado de una forma compleja de articulación de los recursos endógenos de una región (o municipio), en el contexto descrito de descentralización productiva y segmentación de los mercados.
- El modelo ecuatoriano del Buen Vivir se sustenta en preceptos del Desarrollo Territorial que apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas

a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.

- No existe en las autoridades de los GAD, una visión de equilibrio territorial y complementariedad que debe de existir para la conformación de regiones, más aún al estar a un año para que se cumpla el plazo para la conformación de regiones.
- Predominan intereses particulares sobre el proyecto de un nuevo modelo de Estado, aún en las autoridades del mismo movimiento de Gobierno.
- Se comienza a ver a Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas como región, desde la ciudadanía; aunque en la clase política falta posicionar el tema. Sobre todo en Manabí a la ciudadanía le es indiferente con quien se integre, no así en Santo Domingo.
- No se dimensiona las condiciones que debe de haber para conformar una región, como son: el equilibrio interregional, la complementariedad ecológica o afinidad histórica cultural; tanto la ciudadanía como algunas autoridades se enfocan solo en el desarrollo provincial, y más no la visión de lo nacional.
- No todos los actores comparten unánimemente o del mismo modo una identidad regional. Lo que es emblema de orgullo para unos puede ser estigma para otros.
- No existe, en principio, incompatibilidad entre identidad regional y apertura al mundo. Por el contrario, cuanto más amplia y generosa es la apertura al exterior, tanto más fuerte y compartida tendría que ser la identidad regional.
- No hay identidad sin autonomía al menos relativa, una colectividad que no pueda decidir sobre su modo de vida, que no pueda vivir según los valores que considera fundamentales, que no pueda organizar su vida colectiva de acuerdo con sus propias normas, es una colectividad desprovista de identidad.
- Conformar la Región 4, necesitará no sólo de acuerdos políticos de los gobiernos nacionales y provinciales, sino también y de manera mayúscula de la

participación ciudadana. La consciencia pública es la nueva fuerza generatriz que promueve el desarrollo y el cambio social. No puede para la fecha existir pensamientos que sostengan todavía la idea de que las leyes los gobiernos las sociedades cambiarán a los ciudadanos, son los ciudadanos los que con su aporte emocional, mental, volitivo, espiritual cambiarán las comunidades de las que participan. La correcta y acertada implementación de instructivos, capacitaciones y demás medios del conocimiento, no darán con la verdad a priori, pero permitirán que los procesos fluyan de manera armoniosa al influir en la génesis del pensamiento de cada una de las células del gran organismo vivo que es una ciudad, una provincia , una zona, un país.

Bibliografía

- Alcubilla, E. (2000). *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica: En IIDH/CAPEL.
- Alvarez Santana, C. (2010). *Guía de Participación Ciudadana en la planificación de los GADs*. Montecristi: SENPLADES.
- Alvarez, C. (2010). *Guía de Participación Ciudadana en la planificación de los GADs*. Montecristi: SENPLADES.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Mariscal.
- Bello, A. (2004). *Ciudadanía, modernidad y pueblos indígenas*. Chile: CEPAL- GTZ.
- Brett, R. (2007). Etnicidad y Ciudadanía. *Cuaderno de Desarrollo Humano*, 12.
- CEDOCUT. (s.f.). <http://www.cedocut.org>. Recuperado el 12 de 10 de 2014, de http://www.cedocut.org/contenidos/rese%F1a_historica_cedocut.
- Constituyente, A. N. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Mariscal.
- Constituyente, A. N. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Mariscal.
- Constituyente, A. N. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito.
- Constituyente, A. N. (2012). *Código de Finanzas y Planificación*. Quito.
- De la Torre, C. (2006). Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador. *En Europa América Latina: Análisis e informaciones*.
- De la Torre, C. (2006). *Populismo, democracia, protestas y crisis recurrente en Ecuador*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad.
- género, C. N. (Marzo de 2012). *Agenda de la Igualdad*. Recuperado el 2 de febrero de 2015, de Insumos técnicos para la agenda de las mujeres y para la igualdad de género: <https://agendaigualdad.files.wordpress.com/2012/04/insumos-tc3a9ncios-agenda-de-las-mujeres-y-la-igualdad-de-gc3a9nero.pdf>
- Green, R. (2003). Gobernabilidad en América Latina: entre el autismo estatal y la democracia callejera. *Cumbre Europa-América Latina, "América Latina: la gobernabilidad amenazada"*. Biarritz.
- INPC. (2010). *Valor de la Aldea Colorada, de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas*. Santo Domingo: INPC.
- Kymlicka, W. (2004). *Culturally responsive policies. Trabajo de investigación para el Informe del PNUD*.

- Lacuisse, M. E. (2007). Los movimientos políticos locales en el escenario electoral. *Revista de ciencias sociales FLACSO*(27).
- Latinobarómetro. (2009). *Informe 2009*. Chile.
- Molina, A. (2008). *Redes críticas y nexos entre sociedad civil y Estado: el caso de Jubileo 2000 Red Guayaquil*. Quito: Conejo.
- Mora Solórzano, M. (s.f.). *Reforma Política*. Recuperado el 2 de junio de 2014, de <http://medardomora-reformapolitica.blogspot.com/2008/08/la-organizacin-territorial-del-estado.html>
- Norris, P. (2002). *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. México.
- O'Leary, B. (2004). *Building inclusive States. Trabajo de Investigación para el PNUD*. USA: University of Pennsylvania .
- Olvera, A. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México: FCE.
- Programa Nacional para el Desarrollo Humano. (2005). *Informe Nacional del Desarrollo Humano* . Barcelona: Mundi Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2005). *Diversidad Etnico Cultural: La ciudadanía en un Estado Plural*. Guatemala: Serviprensa S. A.
- Przeworski, A. (1998). *Reforma Democrática. CLAD No. 10*.
- Ramírez, R. (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel.
- Sánchez, N. (2010). La participación no convencional. En SENPLADES, *Tendencias de la Participación Ciudadana en Ecuador* (págs. 49-71). Quito: El conejo.
- Santamaria Acurio, J. (2010). Tendencias de la Participación Ciudadana en Ecuador. En SENPLADES. Quito: Conejo.
- Sarsoza, P. (2010). La participación ciudadana en los Gobiernos locales. En SENPLADES, *Tendencias de la Participación Ciudadana*. Quito: Conejo.
- SENPLADES. (2010). *Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador*. Quito: El Conejo.
- Senplades. (2013). *Agenda Zonal 4*. Montecristi.
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Mariscal.
- Thonson, J. (2004). *El abstencionismo electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral*. San José, Costa Rica: Cuadernos Capel.
- Torres, V. y. (2004). *El desarrollo local en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.

- Velásquez, F. (2001). *Descentralización y combate a la pobreza*. Cartagena: EZE/EED-Podion.
- Villoro, L. (1998). Autonomía Ciudadanía de los pueblos indios. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 66-78.
- Zarate, E. (2002). *Ciudadanía, comunidad y modernidades étnicas*. México.