

UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA

SEDE QUITO

UNIDAD DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

Tesis previa a la obtención del título de: MAGISTER EN
DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE
PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

TEMA:

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DEL PLAN
MUNICIPAL DE SANTO DOMINGO, DURANTE EL PERIODO 2008-2011

AUTORA:

VERA SOLÓRZANO ANA PAOLA

DIRECTOR:

LUIS HERRERA MONTERO

Quito, abril, 2015

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL
TRABAJO DE GRADO

Yo, Ana Paola Vera Solórzano, autorizo a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaro que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Ana Paola Vera Solórzano

CC. 1713354353

ÍNDICE

CAPITULO I

1.- ESTADO, SOCIEDAD CIVIL, DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANÍA Y PLANIFICACIÓN

1.1 El Estado y Sociedad Civil.....	9
1.2 Definición de democracia.....	14
1.3 Definición y construcción de ciudadanía.....	18
1.4 Definición y construcción de participación ciudadana.....	20
2.- Definición de desarrollo.....	23
3.- Definición de planificación.....	29
3.1.- Tipología de enfoques de planificación.....	31
3.2.- Planes de desarrollo.....	34

CAPITULO II

1.- SANTO DOMINGO

1.1.- Historia y demografía.....	36
1.2.- Situación Socio-económica.....	42
1.3.- Gestión de las primeras autoridades municipales.....	45
2.- Cooperativismo como proceso organizativo y de participación.....	49
2.1.- Nacimiento de las primeras organizaciones ciudadanas y sus demandas.....	52
2.2.- Movimiento de provincialización como uno de los procesos de participación importantes en Santo Domingo.....	55

CAPITULO III

1.- PLANIFICACIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA

1.1. Marco legal establecido por la Constitución y el COOTAD para la planificación municipal.....	58
1.2. Planificación en el gobierno municipal durante el periodo 2008 - 2011.....	62
1.3.- Construcción del Plan de Desarrollo 2010-2025 por parte de gobierno municipal.....	65
1.4.- Formulación del diagnóstico y propuesta.....	69
1.4.1. Eje estratégico 1: Social (programas y proyectos).....	77
1.4.2. Eje estratégico 2: Producción y empleo (programas y proyectos).....	78
1.4.3. Eje estratégico 3: Territorio (programas y proyectos).....	81
1.4.4. Eje estratégico 4: Ambiente (programas y proyectos).....	83
1.4.5. Eje estratégico 5: Buen Gobierno y Participación (programas y proyectos).....	84
2.- Participación ciudadana en el construcción del Plan de Desarrollo 2010-2025.....	85
2.1.- Construcción del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	90

CAPITULO IV

Conclusiones y Recomendaciones.....	97
ANEXOS.....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	115

RESUMEN

La participación ciudadana se convierte hoy en un eje central en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado para generar poder popular. Así se establece en el artículo 95 de la Constitución del Ecuador aprobada mediante referéndum en el año 2008. El artículo 100 dice además que en todos los niveles de gobierno (parroquia, cantonal, provincial) se deberá crear los sistemas de participación ciudadana. Para dicho ejercicio se establece que deberán desarrollarse mecanismos de participación ciudadana como las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, entre otros, pero además reconoce otras instancias que promueva la ciudadanía.

Frente a este panorama los gobiernos locales tienen un gran reto que es ir involucrando a los ciudadanos/as en la gestión pública a través de la implementación de los sistemas de participación ciudadana. Santo Domingo desde su historia no ha contado con procesos que involucren a los ciudadanos/as en la gestión pública; por lo que la participación ha enfrentado varios problemas desde los administradores como desde la ciudadanía.

La construcción de estos sistemas se hace para cumplir la normativa vigente, institucionalizándola y transformándola en clientelar. No existen verdaderos procesos de priorización de obras y planificación con la ciudadanía. Las planificaciones siguen siendo elaboradas en el escritorio de los técnicos y se llevan a asambleas para que los ciudadanos levanten la mano y aprueben. En cambio entre los ciudadanos/as hay un descontento generalizado con el tema porque ven que no hay cambios, pese a que participan y aportan en muchas asambleas y reuniones.

Pese a que se aprobó la Ley de Participación Ciudadana y Control Social en el año 2010, el Municipio de Santo Domingo no cuenta aún con una ordenanza para implementar el sistema de participación, pero además las acciones emprendidas no demuestran una participación sistémica, es decir que el principio de participación permita fortalecer la gestión pública y al tejido social.

ABSTRACT

Citizen participation today becomes a central axis in decision-making, planning and management of public affairs and control of state institutions to generate popular power. This is laid down in Article 95 of the Constitution of Ecuador approved by referendum in 2008. Article 100 further states that at all levels of government (parish, cantonal, provincial) should create systems for citizen participation. For that year states that citizen participation mechanisms such as public hearings, oversight committees, assemblies, popular councils should be developed, among others, but also recognizes other instances that promotes citizenship.

Against this background, local governments have a big challenge is to involving citizens / as in public administration through the implementation of systems for citizen participation. Santo Domingo from its history has lacked processes involving citizens / as in public administration; so that participation has faced several problems from administrators and from the public.

The construction of these systems is to meet current regulations, institutionalizing and transforming it into patronage. There are no true prioritization processes and planning works with citizens. Schedules are still made on the desktop of technical and carried assemblies for citizens to raise their hands and approval. In exchange between citizens / as there is widespread dissatisfaction with the theme because they see no change, despite participating and contributing in many assemblies and meetings.

Although the Law of Citizen Participation and Social Control in 2010 was approved, the Municipality of Santo Domingo does not yet have an ordinance to implement the system of participation, but also the actions do not demonstrate a systemic involvement, ie the principle of participation will strengthen public management and social fabric.

INTRODUCCIÓN

Históricamente en Santo Domingo la participación ha estado vinculada a la organización cooperativista como un mecanismo de acceso a la tierra, a la vivienda y para exigir a los gobiernos seccionales la presencia de servicios básicos mínimos. Dentro del proceso cooperativista en Santo Domingo la minga jugó un papel importante como espacio de organización, de cooperación y de mejoramiento de las condiciones de vida. En la actualidad ya no cumple el mismo rol. En muchas cooperativas la minga se ha convertido en un espacio de cooperación obligatorio y sancionador. Si no se cumple con participar en determinadas actividades comunitarias se es multado.

A la par del proceso cooperativista se fue dando también la participación alrededor de organizaciones que se construyeron en base a las necesidades básicas que fueron surgiendo alrededor de la historia cantonal como la creación de la Junta Cívica, para elevar la categoría política administrativa de parroquia a Cantón, y posteriormente la creación de cuatro Comité de Provincialización (1966, 1977, 1984 y 2005). La movilización ciudadana en torno a este tema no perdió vigencia hasta el año 2005 que se crea la provincia, es decir al cabo de 41 años. También aparecen otras organizaciones de la sociedad civil como el Parlamento del Pueblo, el Foro Ciudadano, la Coordinadora Política de Mujeres, entre otros, como agentes de reivindicaciones políticas sobre el territorio.

Pese a la creciente presencia de organizaciones y redes que pelean no solo por el acceso a los servicios, sino el reconocimiento de derechos de grupos afines: mujeres, niños, niñas y adolescentes, transgénero, entre otros. La participación en Santo Domingo en escasas ocasiones ha estado ligada a procesos de toma de decisiones y priorización de obras dentro de la planificación y gestión municipal. En el caso de la planificación los tres planes de desarrollo con los que cuenta Santo Domingo, 1969 (Plan regulador), 1999 (Plan Estratégico) y en el 2010 (Plan de Desarrollo), no contaron con procesos permanentes de participación ciudadana a excepción del último que intentó ser un ejercicio participativo e inclusivo de los diversos actores ciudadanos por recoger la visión y proyección del cantón al año 2025. Sin embargo tampoco las priorizaciones de obras y planificaciones anuales han sido un ejercicio donde la ciudadanía haya intervenido, dando su aporte.

Con la legislación actual que promueve y potencia la participación ciudadana como una función más del Estado, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control de las instituciones del Estado para generar poder popular, su aplicabilidad ha resultado compleja para la administración municipal, que desde que se aprobó la Ley de Participación Ciudadana en el año 2010 no ha logrado aún aprobar la ordenanza de su sistema de participación ciudadana para implementarla. Pese a que también contrató tres consultorías en noviembre del 2010 para poner a funcionar el sistema de participación ciudadana: Una para organizar y reglamentar la participación, otra para zonificarla y la última para el tema de presupuesto participativo.

Al no existir tampoco una cultura de participación tanto de los administradores como de los ciudadanos existe desconfianza y miedo. Entre la ciudadanía a ser usados, manipulados y en muchos casos hasta sancionados (si no asisten a participar en Asambleas son multados). Entre quienes gobiernan porque se generen nuevos liderazgos, a ceder poder y a que los ciudadanos/as se involucren cada vez más en las tareas y decisiones públicas. “Un inconveniente fundamental en el camino a la movilización de la participación es la ausencia de la voluntad en ese orden; es decir, la falta de disposición a compartir el poder” (Kliksberg y Tomassini, 2000).

La falta de visión sobre la participación y lo nuevo que resulta este tema para el gobierno municipal ha limitado que se lo vea como un generador de mayor eficiencia al interior del gobierno municipal y de respuestas a las demandas ciudadanas. Los mecanismos de control social como las veedurías, tampoco son elementos que se potencien, por el contrario, son vistas como inquisidoras. Lo mismo sucede con el acceso a la información pública es restringido y no se lo da con facilidad.

La participación como una acción que permite tomar parte, intervenir, implicarse, ha sido vaciada de sentido, porque en la mayoría de ocasiones en los temas de interés público no supone una presencia activa y comprometida de los ciudadanos/as, que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales. Esta incapacidad del gobierno municipal de representar de manera efectiva el interés ciudadano desemboca en una “...crisis de representación y pérdida de legitimidad” (Danigno E, 2008: 205).

Por otra parte, la sociedad civil ve limitada su capacidad incidir en las políticas públicas, toma de decisiones para generar procesos más democráticos que aporten a la construcción del poder ciudadano. Se debe tener presente que la intervención de la sociedad civil debe ir más allá del voto. Hay consensos que plantean que una democracia participativa requiere un debate amplio y posiciones diversas sobre los asuntos públicos.

Kliksberg y Tomassini, 2000 también afirman que como toda oportunidad la movilización de la participación enfrenta fuertes resistencia de diversa índole. Al respecto señala que el discurso sobre la participación de quienes ostentan el poder no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación. Esa distancia tiene entre sus causas principales la presencia silenciosa de bloqueos considerables al avance de la participación.

La metodología que se utilizó para desarrollar la investigación fue etnográfica. Misma que interiorizó en las prácticas cotidianas sobre participación, el conocimiento acumulado y en las experiencias anteriores que se han generado en el tema de la participación ciudadana, a través de la observación de Asambleas desarrolladas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, entrevistas a los actores vinculados a estos procesos y grupos focales.

La investigación se realizó en tres fases. La primera con servidores públicos municipales y consultores contratados por el gobierno local, la segunda con los actores de organizaciones sociales y la tercera con ciudadanos que no pertenecen a organizaciones. Con ellos se recogió testimonios, entrevistas y se hizo observación de campo.

Se desarrollaron cuatro capítulos. En el primero se hace un análisis conceptual en base al desarrollo teórico de varios autores en los temas de Estado, Democracia, Sociedad Civil, Participación Ciudadana, Planificación y Planes de Desarrollo. Estos conceptos nos llevarán a profundizar y a entender lo complejo de la sociedad y su estructura. Con el análisis de autores que han problematizado estos conceptos en el transcurso de la historia de la humanidad hasta nuestros días.

En el segundo capítulo se hace un análisis del contexto histórico y situación socio económica en el que se desarrolla Santo Domingo. Así como también se revisa los

procesos de participación y organización de la ciudadanía. En el tercer capítulo se habla de la planificación municipal participativa. El marco legal establecido por la Constitución y el Código Orgánico de Territorio, Autonomía y Descentralización. La construcción de los planes de desarrollo y el Sistema Municipal de Participación Ciudadana. Finalmente en el Capítulo cuatro se establecen las conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO I

1.- ESTADO, SOCIEDAD CIVIL, DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANÍA Y PLANIFICACIÓN

En este primer capítulo haremos un recorrido por los conceptos de Estado, sociedad civil, democracia, ciudadanía, desarrollo, planificación; con autores que a lo largo de la historia los han analizado y problematizado. Estos conceptos nos llevarán a profundizar y a entender lo complejo de la sociedad y su estructura. En los conceptos de Estado y sociedad civil haremos un acercamiento a las definiciones de Marx, Hegel, Gramsci hasta autores modernos como Norberto Bobbio, Liszt Viera, entre otros. Al abordar la democracia analizaremos su evolución a través de la historia desde la Grecia antigua hasta los tiempos modernos. No dejaremos de abordar la crisis que ha desencadenado la democracia representativa y búsqueda de nuevas formas de representación más incluyentes y participativas. Buscando involucrar a los y las ciudadanos en el que hacer público, poniendo en práctica varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político.

Abordaremos también como la participación ciudadana va marcando el desarrollo. Aquí haremos un recorrido por las visiones economicistas hasta el desarrollo a escala humana. Dentro de este contexto la planificación y la construcción de planes de desarrollo como un elemento importante para la construcción de ciudades que buscan el desarrollo social, económico, productivo, turístico, en un determinado territorio. Este análisis teórico nos ayudará a entender las diversas visiones que plantean autores de acuerdo a la época en que vivieron y cómo hoy, en la práctica, se construyen y desarrollan las dinámicas de la participación y la planificación en la gestión de lo público.

1.1 El Estado y sociedad civil

Partamos primero por afirmar que el Estado es un ente ficticio, creado por norma que constituye una persona jurídica. Es público porque es de todos y tiene en su conjunto un

interés colectivo común. Al respecto Rodrigo Borja (2012), afirma que el Estado es un instrumento de ordenación jurídica y política de la sociedad que opera al amparo de las leyes. “Estado es una sociedad política totalizadora”, en el sentido de que los seres humanos encuentran espacio para todos los propósitos de su vida en lo físico, moral y espiritual y no puede salirse de él, como en alguna organización. Si en efecto alguien lo hace es por razones de migración o de naturalización.

Asegura además que el Estado es una sociedad dotada de soberanía porque dentro del grupo humano y del territorio que organiza jurídicamente, su autoridad no puede ser disputada por entidad o persona alguna (Borja, 2012). A más de la soberanía los elementos constitutivos del Estado son el territorio, el pueblo y el poder político. Es importante la presencia de todos estos elementos para su existencia.

Krader y Rossi lo definen como “la autoridad política y central y suprema para la regulación de la sociedad” (Krader y Rossi: 1972 citado por Cañas y Birck, 2011:27). Esta autoridad política central opera dentro de un territorio, cuenta con autoridad centralizada, instituciones jurídicas estratificación social y detenta el monopolio de la fuerza legítima (2011:27).

Borja asegura que la palabra Estado establece nuevas cuestiones en torno a la organización política de la sociedad.

- a) Unidad de poder organizada sobre un territorio delimitado,
- b) Objeto jurídico determinado,
- c) Competencia jerárquica de funcionarios públicos,
- d) Ejército permanente,
- e) Un sistema impositivo bien reglamentado y
- f) Un régimen político asumido por los gobiernos representativos después del triunfo de las ideas democráticas de la revolución francesa.

El Estado como ente jurídico soberano, totalizador, integrador, único asume para sí lo público como un elemento de interés y utilidad común a todos. Desde la Revolución Francesa lo público ha ido ubicándose, dependiendo el momento histórico y los debates

políticos y académicos a veces en el Estado otras en la sociedad civil o como un espacio autónomo.

La figura del Estado como actor privilegiado de una estrategia de desarrollo económico nacional, se articulaba con la presencia de un referente simbólico más o menos común (Estado, nación, soberanía), que orientaba los procesos de socialización (educación pública), de pertenencia ciudadana y de integración simbólica; y por último, con la idea clásica de monopolio de la violencia legítima y de la legalidad frente al ejercicio privado de la violencia. Es decir la dimensión pública estaba ligada a la presencia de un substrato público - legal, garantía de los derechos individuales y de la dimensión privada, que resultaba al mismo tiempo central en la coordinación social y que a través de su articulación con la idea de nación, era referente de la integración simbólica (Rabotnikof, 2008, P: 39).

Esta imagen de Estado entró en crisis por su incapacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas y también por la crítica dirigida hacia una ineficiencia innegable que terminó confundiendo reducción con debilidad, racionalización con privatización. Marcada además por la presencia de un Estado autoritario (golpes de Estado y dictadura militar) que terminó en una cruzada antiestatal.

Se produce entonces el desplazamiento hacia la sociedad civil como lugar de lo común y lo general frente al Estado autoritario. La sociedad civil son todas aquellas redes, organizaciones sociales de mujeres, deportivas, culturales, de jóvenes, de niños, niñas; asociaciones de profesionales, cámaras de comercio, ONG que están fuera del dominio del Estado. Sin embargo no podemos referirnos a la sociedad civil sin dejar de referir al Estado. Muchos científicos a lo largo de la historia han rescatado la relación Estado/Sociedad Civil.

En este contexto, Bobbio (1989) hace referencia a Hegel quien considera que la sociedad civil es una instancia de menor importancia que el Estado. Lo categoriza entonces como estado superior e inferior; es decir la sociedad civil es una instancia de regulación jurídica administrativa de utilidad común o “vigilancia de las costumbres”. De esta manera la sociedad civil representa únicamente un momento en el proceso de formación del Estado, el Estado jurídico administrativo cuya tarea es la regular las relaciones externas, mientras que el Estado propiamente dicho es el momento ético político, cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte (1989: 52).

Bobbio (1989) afirma que para Hegel la sociedad civil está compuesta por: la administración de justicia, la policía y las corporaciones y el sistema de necesidades. La justicia representa el sistema jurídico que a su vez se descompone en civil, penal y mercantil. La policía pertenece al estímulo del desarrollo y las corporaciones que tiene que ver con la organización civil autónoma frente al Estado y el mercado. Lo que corresponde al sistema de necesidades pertenece a la economía (1989: 55).

Según Bobbio (1989), Marx concentra su atención en el sistema de las necesidades que es solo el primer momento de la sociedad civil hegeliana, ubica en la esfera de la sociedad civil exclusivamente las relaciones materiales o económicas y con un cambio completo del significado tradicional no sólo separa la sociedad civil del Estado sino que hace de ella al mismo tiempo el momento fundador y antitético. Al respecto señala:

En la producción social de la existencia los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de las fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se eleva una súper estructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas sociales de conciencia. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, política e intelectual en general (Bobbio N, 1989: 148).

De esta manera, Bobbio (1989) considera que Marx ubica a la sociedad civil en la estructura socioeconómica y en la organización sociopolítica en un periodo determinado; se refiere así a la concepción hegeliana de la sociedad civil, que incluye el complejo de las relaciones económicas y la formación de las clases sociales.

Bobbio (1989) considera que a diferencia de Marx que usa el término para referirse al conjunto de relaciones económicas, Gramsci a pesar de ser marxista ve a la sociedad civil radicalmente diferente y la ubica de la base material a la esfera superestructural para la construcción de hegemonía y hace de ella el lugar de la formación del poder político entendido en sentido estricto, y de los procesos de legitimación de la clase dominante. Bobbio (1989) explica que en la superestructura donde Gramsci ubica la sociedad civil fija dos grandes elementos: la sociedad civil formada por empresas, sindicatos, iglesia, medios de comunicación, etc. y el de la sociedad política o Estado que comprende el gobierno, policía, ejército, la administración. El Estado ejerce el papel de reproducir las relaciones de

producción a través de la coerción o del consenso social o hegemonía que aparece como elemento civilizatorio.

Norberto Bobbio (1989) asegura en cambio que al hablar de la sociedad civil no podemos dejar de referirnos al Estado ya que ambos términos se encuentran íntimamente ligados. En las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas que se dirigen hacia el sistema político, el cual tiene la tarea de dar respuesta.

Bobbio (1989) menciona a Gramsci para afirmar que éste mantiene la distinción entre sociedad civil y Estado. Asegura que la sociedad y el Estado funcionan como dos momentos necesarios, separados, pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación.

Finalmente, al referirse al Estado Bobbio (1989) hace referencia a tres grandes tendencias: la preestatal, la antiestatal y el pos estatal. La primera como esos grupos que desarrollaron sus procesos de convivencia y organizativos sin la necesidad de presencia estatal. La segunda como los movimientos y partidos que se oponen al dominio de clase y por tanto luchan contra la dominación clasista y sus privilegios que se concentran a través del Estado. La tercera hace referencia al fin de las sociedades estatales que no requiera de instancias públicas coercitivas.

Por su parte, Vieira L (1998) considera que la sociedad civil se constituye en el espacio intermedio situado entre el Estado y la familia, poblado por grupos o asociaciones organizadas separados del Estado y que disfrutan de cierta autonomía en relación a este último, puede incidir en las políticas públicas, toma de decisiones para generar procesos más democráticos que aporten a la construcción del poder ciudadano y a una agenda pública, en defensa y promoción de los intereses sociales.

Las asociaciones de la sociedad civil desempeñan el papel de formadores de la opinión pública y de constituyente de la opinión colectiva en los espacios situados fuera del Estado y del mercado. Los movimientos sociales enarbolan la bandera de la autonomía y de la democratización de la sociedad, pero sería un error imaginar que ellos podrían prescindir de las instituciones del Estado en cuanto sociedad políticamente organizada. De ahí la necesidad de una estrategia dual (Cohen y Arato, 1992): los movimientos sociales deben

actuar en el plano institucional y extra-institucional, apoyándose al mismo tiempo en las organizaciones de base de la sociedad civil y en otros actores como los partidos y los Sindicatos. (Vieira L, 1998: 234).

Vieira L (1998) hace referencia a Charles Taylor para afirmar que distinguía tres diferentes tipos de sociedad civil:

En sentido laxo, ella existe desde el momento que hay asociaciones libres fuera de la tutela del poder estatal. En un sentido más estricto cuando la sociedad como un todo puede estructurarse y coordinar sus acciones mediante asociaciones libres de la tutela estatal. Y como alternativa al segundo sentido, existirá sociedad civil cuando el conjunto de las asociaciones pueda determinar o influenciar de forma significativa el curso de las políticas del Estado. (Vieira L, 1998: 225).

1.2.- Definición de democracia

Al hablar de democracia no podemos dejar de referir al término como tal y a su significado histórico. Etimológicamente la palabra se descompone en dos: kratos= poder y demos= pueblo. Lo que significa que el poder reside en el pueblo. Recordemos que la palabra democracia fue usada en Atenas hace más de dos mil quinientos años y a pesar de la antigüedad del término, en la historia de la humanidad no se ha cumplido plenamente. En la propia Atenas los esclavos, las mujeres y los extranjeros no eran considerados ciudadanos.

La forma en la que fue concebida la democracia en la antigüedad no es la misma de hoy, pero además las dimensiones en la que se la ubica y las conceptualizaciones dependen de los momentos históricos y de los actores que la construyen. Bajo este contexto, podemos identificar tres perspectivas históricas: La primera la clásica que es herencia de la teoría aristotélica que establecía el gobierno de todos, bajo la premisa que los ciudadanos debían disfrutar de la igualdad política para que pudieran ser libres.

La segunda la teoría medieval de origen romano, referida a la soberanía popular que deviene del pueblo y que es transmitida de forma vertical, jerárquica (autoridad-pueblo). La tercera la visión moderna nacida con el Estado nación que implica nuevas formas de

representación y organización política establecida a través de procesos políticos donde juegan un papel importante los sistemas de partidos y los procesos electorales.

Con el surgimiento del Estado Nación se configuran las democracias representativa, directa y participativa. La democracia representativa surge ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos estén presentes en el ejercicio del poder, por lo tanto a través del voto se designa a los representantes de los ciudadanos/as. Se basa en la existencia de partidos políticos, elecciones periódicas de gobernantes, preeminencia de las mayorías con respecto de las minorías. En las democracias representativas los poderes del Estado se encuentran divididos en funciones que generalmente constan en la Constitución y en leyes secundarias. La división de poderes surge para frenar el poder absoluto del Estado que ostentaban los gobernantes.

En los Estados nación la democracia representativa se ha transformado en una forma de otorgar poder a una sola persona a través del voto en las urnas, lo que determina con mayor precisión su función como ciudadano. Esta democracia que se denomina representativa o delegativa ha entrado en una crisis que se ve reflejada en los bajos índices de ausentismo en los procesos electorales, un descontento generalizado por que las demandas e intereses ciudadanos no se ven reflejados en la agenda política, desconfianza en las instituciones públicas y descontento con los partidos políticos (Prieto, 2003).

Un descontento que no tiene tanto que ver con la adhesión de los ciudadanos a los valores y al ideal democrático, como con la desconfianza y el escepticismo generado en torno a su funcionamiento institucional y práctico. En particular, se observan bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas –como los parlamentos o los gobiernos–, que se convierten en muy bajos con respecto a sus principales actores –los partidos políticos y la propia clase política–. Este desencanto se manifiesta especialmente en los altos niveles de abstención electoral y en la creciente dificultad de los partidos para actuar como portavoces y articuladores de los intereses y preocupaciones de una sociedad que los rechaza (Prieto, 2003:4).

La democracia representativa ha sido muy cuestionada porque se quedó simplemente en lo electoral. En la mayoría de los casos se ha concentrado en los procedimientos y las formalidades, sin profundizar en la distribución de la riqueza. En la práctica este tipo de democracia ha demostrado poca aplicabilidad de los principios en los aspectos sociales,

económicos y culturales, lo que se evidencia en las marcadas desigualdades entre pobres y ricos, en la exclusión social y cultural (Cañas V. y Birck N. 2011).

La crisis de la democracia delegativa que ha llevado a plantear a la democracia participativa como un mecanismo importante, para acortar la distancia entre ciudadanía e institucionalidad, y mejorar los niveles de credibilidad y aceptación de los ciudadanos respecto de sus instituciones y gobernantes ha tenido resultados positivos en ciudades y países donde ha existido una voluntad política de por medio.

Las teorías de la democracia participativa enfatizan en el ideal democrático como un proceso de ampliación continua del ciudadano en la vida pública por medio de su activa presencia en los espacios e instituciones que discuten, planifican, deciden, evalúan, monitorean y controlan las decisiones políticas (gubernamentales y no gubernamentales) que afectan y competen al bien común. Desde esta perspectiva solo una sociedad civil dinámica y una ciudadanía activa y enterada de los problemas públicos pueden garantizar que la democracia no degenere en el poder de unas élites sobre las mayorías y en el predominio de los intereses particulares sobre aquello que puede ser definido como los intereses generales (Cañas V. y Birck N. 2011:25).

La democracia directa hace referencia a una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos. Los pronunciamientos de los ciudadanos y ciudadanas se traducen directamente en decisiones políticas vinculantes a través de la iniciativa popular normativa, referéndum, consulta popular y la revocatoria del mandato, que en la actualidad por reforma Constitucional se aplica en algunos países de América Latina con la intención de que se generen espacios que permitan el ejercicio directo de los ciudadanos en el control de lo público. De este modo la ciudadanía participa y decide de modo directo sobre asuntos que le son consultados o sobre temas que desea sean resueltos con el pronunciamiento conjunto de la sociedad (Cañas V. y Birck N. 2011)

Al referirse a la participación directa, Nuria Cunill (1997), asegura que los resultados en los países que han experimentado estos procesos de democracia directa no son los mejores, porque han existido contundentes contradicciones porque por ejemplo algunos de los casos de los mecanismos de participación ciudadana estudiados no han sido vinculantes lo que no permite tener una real incidencia ciudadana.

Cunill (1997) resalta que existe una dualidad en estos mecanismos de participación directa que tiene que ver con que han servido tanto para proteger como lesionar los derechos de las minorías. "...hay evidencias de discriminación racial, sexual, de género, etc, promovidas a partir de iniciativas populares y referenda..." (Cunill, 1997:92). Al respecto, afirma además que los grupos conservadores han levantado temas como la aprobación de la pena de muerte, la prohibición del aborto, entre otros.

Al respecto, Chantal Mouffe (2007) plantea una democracia plural y radical, bajo la premisa de equidad e igualdad y el reconocimiento de los conceptos de pluralidad, diferencia y oposición. La autora considera que el capitalismo y la democracia liberal han sido incapaces de comprender la diversidad cultural. Existe una permanente negación de la alteridad cuando se ubica a la oposición como enemiga en vez de adversario político, para ella esto perjudica la construcción de la democracia.

El proyecto de democracia radical y plural significa la lucha por establecer una nueva hegemonía. Una filosofía política democrático radical tiene el objetivo de profundizar la revolución democrática, radicalizando los valores de libertad y de igualdad y dando un sentido común a las distintas luchas sociales contra la dominación. Su objetivo es utilizar los recursos simbólicos de la tradición democrático liberal para esa lucha por la profundización de la revolución democrática (Vera J. 2006).

Por otra parte asegura que existen obstáculos internos en la teoría liberal democrática, a la que la caracteriza como individualista, racionalista y sostenida en un universalismo abstracto. Frente a ello asegura que el poder y el antagonismo son inextirpables, por lo que toda emancipación será parcial. Por lo tanto considera que lo principal en una política moderna no es cómo eliminar el poder, sino constituir formas de poder compatibles con los valores democráticos (Vera J. 2006).

Castoriadis (2001) al hablar de democracia parte de las raíces etimológicas: gobierno del pueblo. Al respecto destaca la capacidad del autogobierno, que implica una decisión colectiva de asumir un régimen social, no individual. Para él esta condición implica volver a los pilares de la igualdad y la libertad. La igualdad implica la construcción participativa

del poder; sin excluir a ningún actor social. La libertad en cambio un compromiso asumido y aprendido en sociedad.

Democracia significa el poder del pueblo o dicho de otro modo que el pueblo constituye sus leyes y para formularlas, tienen que estar convencidos de que las leyes son cuestiones de los humanos. Pero simultáneamente esto implica que no existe un parámetro extra social de las leyes –en esto consiste la dimensión trágica de la democracia-, ya que es además su dimensión de libertad radical: la democracia es el régimen de la autolimitación (Castoriadis C. 2001:119).

Castoriadis (2001) asegura que los regímenes occidentales modernos no son en lo más mínimo democráticos; por el contrario son oligarquías liberales debido a que representan a intereses individuales privados, no colectivos, o públicos. De esta manera describe al sistema capitalista como un régimen de oligopolios causantes de las riquezas de las minorías y pobreza de las mayorías; así como también de la destrucción ambiental.

1.3 Definición y construcción de ciudadanía

La ciudadanía nace en Grecia y Roma donde se construye a partir de la relación con la participación política del ciudadano de una manera directa en asambleas, el derecho a ser legislador o magistrado, es decir ser parte de la toma de decisiones dentro del gobierno. Además de esta dimensión política existía un fuerte componente de tipo social y económico que incluía “...derecho a tener tierras, casas, a participar de las riquezas mineras de Atenas” (Cañas y Birck, 2011:37). Por supuesto quienes estaban fuera de esa participación política como los esclavos y las mujeres no gozaban de estos privilegios. Lo fundamental en este tipo de ciudadanía era lo público.

La relación ciudadano-República estaba tan íntimamente ligada que recordemos que en Grecia se llamaban idiotas a aquellas personas que se desentendían de lo público para preocuparse por su interés personal.

En este concepto de ciudadanía de Roma “se encuentra la idea del ciudadano virtuoso, buen ciudadano, aquel que sacrifica todo por la comunidad política, por la república va a la guerra y está dispuesto a entregar la vida por la defensa de su ciudad que como se entiende es lo mismo que la República” (Cañas y Birck, 2011:37).

Después de Grecia y Roma no encontramos sino hasta épocas bastante recientes que el tema de la ciudadanía haya tenido una importancia tan decisiva en la vida cotidiana de un país. Es en el siglo XVIII que el tema de la ciudadanía y los derechos empieza a tener una importancia que trascenderá. En este sentido la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano empiezan a marcar el nuevo escenario mundial. Sin embargo los avances logrados no fueron suficientes para lograr la igualdad de los negros esclavos frente a los blancos; de las mujeres frente a los hombres. Desde entonces la lucha por el reconocimiento de ciertos derechos de nuevos actores en el escenario mundial ha marcado una relación permanente con el Estado y la sociedad.

Esto se expresa a través de un marco jurídico-político que supone un conjunto de derechos que se han ido conformando a lo largo de la historia: derechos humanos de primera generación, son los derechos democráticos, civiles y políticos (de opinión, reunión, asociación) para todos, sin limitaciones de origen étnico o de género, que constituyen una condición esencial para la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan el presente y futuro de la sociedad (siglos XVIII, XIX y XX). Derechos de segunda generación, reconocidos mucho después de los derechos políticos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1947), y que tuvieron que esperar mucho más para que se empezara a prestarle una atención efectiva, son –entre otros– el derecho al trabajo, vivienda, salud, alimentación, educación, planificación familiar, a la cultura (González, 2008).

Finalmente los derechos de tercera generación que se califican como derechos de solidaridad y que incluyen el derecho al ambiente sano, a la paz, porque tienden a preservar la integridad del colectivo y los de cuarta generación que están relacionados con el acceso al ciberespacio.

En la obra “Ciudadanía, clase social y status” (1949), de Thomas H. Marshall, se elabora una teoría sobre la ciudadanía basada en tres elementos: Civil, Político y Social. Para él existe en este concepto una igualdad humana básica asociada al principio de pertenencia a una comunidad. En su concepto de ciudadanía derechos e instituciones son dos componentes centrales.

En primer elemento referente a lo civil está compuesto por los derechos civiles y vinculados a la libertad individual, el derecho de propiedad y el derecho de justicia. La libertad de pensamiento, de transitar libremente, de asociarse, de comerciar, de prensa,

constituye, a modo de ejemplo, algunos de los derechos que podemos ubicar en este punto. En el texto señala que las instituciones más íntimamente vinculadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. En el elemento político integrado por los derechos políticos, participar en procesos políticos: votar y ser elegido. Las instituciones: la Asamblea, los concejos cantonales, consejos provinciales (Marshall, 1994).

En el elemento social encontramos todos los derechos sociales: salud, educación, vivienda, alimentación, que garanticen un mínimo de bienestar económico y la participación en la vida social. Las instituciones vinculadas a estos derechos son los servicios sociales en general y el sistema educativo en particular, según la opinión de Marshall. Marshall identifica ciudadanía con un Estado o Nación concreta, de modo tal que el ciudadano sólo puede serlo únicamente en el territorio de su Nación correspondiente. La ciudadanía no es algo unívoco, en el sentido de que no se entiende de una única manera. (Horrach Juan, 2009: 14).

Al respecto Gonzáles (2008) asegura que el ciberespacio marca un nuevo elemento con los avances de la tecnología. La ciudadanía se va redefiniendo en la construcción de nuevas relaciones humanas y comunidades virtuales marcadas por las redes sociales, “cuyo patrón de adscripción no es el territorio, ni la lengua, sino un nuevo modelo visionario de la sociedad que encuentra en la comunicación no presencial un elemento de unión entre individuos (Cuñarro, Morales y Leal, 2006: 42-43)”¹.

1.4 Definición y construcción de participación ciudadana

La participación ejercida por los ciudadanos/as hace referencia a las múltiples acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al que a ser político. Está basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Bajo este contexto, entendemos la participación como una acción que permite tomar parte, intervenir, implicarse, que tiene connotaciones en la vida de los y las ciudadanas cuando existe de por medio un involucramiento en el que hacer público.

La participación no es un fin en sí, algo que se explica y justifica por sí misma, sino un medio. No se puede participar en abstracto sino en algo concreto. La participación siempre hace referencia a un objeto o un objetivo: tomar parte o intervenir en una actividad, en una tarea, en la consecución, de un objetivo en la realización de un proyecto, etc. (Equipos Claves, 1998:53)

Bernardo Kliksberg (2000) al referirse a la participación asegura que es una estrategia maestra de desarrollo y que tiene anclajes profundos en necesidades que surgen de la realidad. Establece seis tesis sobre la participación. La primera es que da resultados superiores a los de otros modelos organizativos de corte tradicional como el paternalismo. Segundo, la participación tiene ventajas comparativas en relación a la cooperación externa, o cuando queremos mejorar los niveles sociales de determinado sector, etc. Tercero hace hincapié en la participación como un núcleo central para la gerencia de los procesos sociales y al interior de las instituciones. Cuarto hace referencia a que enfrenta fuertes resistencia e intereses. Quinto requiere de políticas y estrategias orgánicas y activas para avanzar con la participación y sexto afirma que la participación se halla en la naturaleza misma del ser humano.

En cambio, Martín Tanaka asegura:

...La participación es una construcción social en ese marco plantea que implica costos y que supone la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea. Por el contrario depende de la presencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos y de la estructura de oportunidades políticas establecidas por el Estado. (Tanaka, 2001:10)

Martín Tanaka (2001:25) en base a sus investigaciones plantea que la estrategia participativa debe distinguir los contextos donde opera. Al respecto hace mención a tres tipos de complejidades alta, media y baja.

La baja corresponde a comunidades muy pobres asentadas en áreas rurales que aún demandan de servicios básicos esenciales lo que demanda de la gente un involucramiento generalizado de acciones colectivas.

Los contextos donde la complejidad de la participación es media hacen referencia a comunidades pobres rurales más integradas al mercado y a centros urbanos dinámicos

donde las demandas sociales aparecen bajo la forma de grupos de interés. Finalmente hace hincapié en que las complejidades altas se dan en ámbitos urbanos donde se tiene acceso a los servicios públicos y los intereses de la población se dan por medio de grupos de interés como iniciativas individuales.

Dentro de este tipo de complejidad hace un análisis de cómo la participación sigue una lógica piramidal y corporativa que se hace en base a dirigentes que son la voz de su organización o de su grupo, al respecto asegura que cuando se construye así la participación limita a los actores sociales monopolizando y centralizando la participación. Plantea el desarrollo de mecanismos horizontales entre las organizaciones, sus líderes y las diversas instituciones que intervienen en la esfera pública de modo de lograr un balance adecuado.

Al respecto afirma que estos modelos de complejidad le corresponden “tres problemas decisivos para la participación: el involucramiento colectivo generalizado en las políticas sociales, la intermediación de líderes sociales y el manejo pluralista de las diferencias” (Tanaka, 2001:30).

A esto se puede sumar que la participación ciudadana se vuelve funcional a los intereses y demandas de grupos que detentan el poder, especialmente cuando no existe una ciudadanía informada y empoderada. Pero, por otra parte los riesgos de manipulación y la ausencia de una deliberación como fundamento de las decisiones colectivas limitan la construcción de una verdadera participación ciudadana.

En teoría la participación ciudadana pone a prueba la capacidad creativa de las autoridades locales, porque el desempeño de un buen gobierno se basa en la clara comprensión de los límites del Estado y sus funciones, reconociendo la correcta delimitación de los ámbitos público y privado, diferenciando entre las actividades propias del Municipio, las de la sociedad civil, para la determinación de la acción colectiva, y cómo actúa el gobierno local a favor de los intereses ciudadanos (Como se cita en Torres V. 2008:79).

Boaventura de Sousa Santos (2004) en su libro *democracia y participación*, un ejemplo del presupuesto participativo asegura que la democracia participativa exige una transparencia entre acción política y resultados superior a la democracia representativa. Indica que la transparencia depende de tres factores: de la gestión eficaz de las acciones de participación,

de su relación directa con los resultados concretos y de su capacidad de “intercomunicación” de las estructuras de delegación y representación que surgen en el interior de la democracia participativa, siempre que estas se expanda más allá de las micro sociedades (2004:134).

En el Ecuador desde que se aprobó la Constitución en el año 2008 se establece a la participación ciudadana y al control social como dos ejes transversales en la institucionalidad del Estado y en la construcción de la política pública que permita construir el poder popular. Se convierte en un derecho y un deber de los ciudadanos. En el artículo 95 menciona que todos los ciudadanos de forma individual y colectiva participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones de Estado.

En el artículo 100 establece además que en todos los niveles de gobierno (parroquia, cantonal, provincial) se deberá crear los sistemas de participación ciudadana. Para dicho ejercicio se establece que deberán desarrollarse mecanismos de participación ciudadana como las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios, pero además reconoce otras instancias que promueva la ciudadanía.

Para garantizar la participación ciudadana desde lo institucional la Constitución crea una especie de aparato socio-estatal el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, según el artículo 207:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos humanos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones. (Constitución del Ecuador, 2008:115)

2.- Definición de desarrollo

El término desarrollo fue precedido por términos como civilización, evolución, riqueza y fue heredado de la noción occidental de progreso. Esta visión de desarrollo es lineal porque

considera que hemos avanzado desde el pasado donde vivimos una etapa de primitivismo, barbarie hasta la actualidad con una mirada hacia el futuro (Varcárcel, 2006: 4).

El término desarrollo adquiere legitimidad en el año 1949 cuando el mandatario de los Estados Unidos, Harry Truman, en su discurso de posesión manifestó que se debe expandir los conocimientos técnicos y mejorar la vida de los países subdesarrollados haciendo alusión a fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo (Varcárcel, 2006:5).

Entre los años 1945 y 1980 se identifican dos enfoques de desarrollo: modernización y dependencia. El término modernización se lo escucha con fuerza entre 1945 y 1965 con el surgimiento del conflicto entre el socialismo y el capitalismo. Algunos organismos internacionales como la ONU, Banco Mundial y Alianza para el Progreso hicieron suyo el término y contribuyeron a que se legitime, aplique y divulgue en América Latina. El término modernización fue acuñado por algunas ciencias como la economía, sociología, psicología entre otros. Sin embargo en el presente análisis se estudiará el término desde la economía y la sociología (2006:6).

A inicios de los años 50 los más destacados representantes de la Escuela de la economía del desarrollo fueron los norteamericanos Paúl Baran (1957), Ragner Nurske (1953), Arthur Lewis (1955). “Sostenían que la acumulación de capitales era el eje central de desarrollo y que se había hecho realidad gracias a la ampliación del sector moderno industrial e la sociedad”. (2006:6) Ellos recomendaron a los países y gobiernos del sur: Modernizar la tecnología, impulsar la agricultura comercial, propiciar una rápida industrialización y urbanización, ampliar el sector moderno reduciendo el sector tradicional presente en la agricultura de subsistencia de baja productividad y muy poco articulado al mercado. Para el efecto desde el Norte para América del Sur se establecieron programas como Alianza para el Progreso que buscaba el desarrollo del capitalismo en América Latina (2006).

Varcárcel (2006) cita a Walt Whitman Rostow (196) y afirma que es uno de los exponentes más destacados del enfoque económico de la modernización manifestaba que solo habían

dos caminos para lograr esta etapa en América Latina que era el capitalismo y la democracia y; el comunismo o la dictadura.

Según Varcárcel (2006) dentro de la teoría del cambio social de la Escuela Funcionalista, el mayor representante fue Emilio Durkheim (1858-1917) quien aspiraba modificar las estructuras sociales sin modificar el equilibrio social. A los partidarios de este enfoque les interesaba no el modelo de modernización, sino el análisis del proceso, por ejemplo cómo se manifiesta el cambio en la sociedad y de la cultura tradicional a la moderna. Uno de los ideólogos más importantes de esta teoría fue Talcott Parson (1966) estadounidense, quien intenta dar un diagnóstico para explicar las condiciones que se requieren para que el nivel económico alcance un nivel industrial.

En América Latina el máximo exponente fue Gino Germani (1962). Afirmaba que la modernización es concebida en términos de tránsito de una sociedad tradicional a una desarrollada; la primera se da en base a una economía de subsistencia y la segunda en base a una economía expansionista. Establece tres procesos en los que se da un paso a la sociedad industrial: desarrollo económico, modernización social y modernización política. Aclara que no siempre la expansión económica conduce al desarrollo económico (Varcárcel 2006).

Dentro de la teoría política se destacan Lucian Pye (1966) y Samuel Huntington (1968) quienes establecieron la libertad individual y de empresa y la relevancia de la democracia parlamentaria para el desarrollo. Entendían por desarrollo al proceso que debía emprenderse en América Latina, Asia, África y Oceanía dirigido a sentar las bases de la industrialización, alta tasa de urbanización y de educación, tecnificación de la agricultura y la adopción generalizada de los valores y principios de la modernidad.

El Enfoque dependientista surge entre los años 1965 y 1980, su máximo exponente fue el ex presidente de Brasil Fernando Enrique Cardoso. Este enfoque generó una ruptura con la teoría de la modernización. Con este enfoque desde América del Sur y con la mirada en la historia se intentaba reflexionar sobre el desarrollo y subdesarrollo sus causas y consecuencias. En ese entonces, se vivía el auge de las guerrillas bajo el modelo revolucionario cubano. Para este periodo tomó importancia el Movimiento de los países no

alineados que se origina en la conferencia Afro-Asiática de Indonesia en 1955 y la reunión tricontinental (1966). Los partidarios de este enfoque definen a este como un tipo de articulación entre la economía mundial y las economías locales, entre dominación internacional y la dominación interna de clases (2006).

Los dependentistas afirman que el subdesarrollo no es un momento ni una etapa en la evolución de la sociedad aislada y autónoma sino parte del proceso histórico global del desarrollo del capitalismo. Es decir desarrollo y subdesarrollo son estructuras parciales, pero interdependientes que conforman un sistema único en el cual la estructura desarrollada (centro) es dominante y la subdesarrollada (periferia) dependiente, lo que genera un intercambio económico desigual.

No se dio un planteamiento homogéneo sobre las posibilidades y formas que asumiría el desarrollo en las partes periféricas. La teoría dependentista dio énfasis al factor externo para explicar la carencia de desarrollo en América del Sur. Fundamentando que el subdesarrollo y el desarrollo eran las dos caras de un mismo proceso, la expansión del capitalismo a escala mundial desde el siglo XVI. A este enfoque se realizaron algunas críticas como que tenía una visión demasiado voluntarista de la historia y que las recomendaciones para superar la pobreza no fueron concretas ni viables (Varcárcel 2006).

Para Manfred Max-Neef (2007), quien desarrolló la teoría a escala humana, el desarrollo hace referencia a las personas y no a los objetos. Plantea que es incorrecto creer que las necesidades humanas son infinitas y que cambian de una cultura a otra y de un periodo a otro. Al respecto manifiesta que hay que diferenciar entre necesidades y satisfactores de las necesidades. Divide a las necesidades en categorías existenciales que tienen que ver con el ser, tener, hacer y estar y axiológicas que tienen que ver con subsistencia, afecto, participación, protección, libertad, entendimiento, ocio, recreación e identidad. Plantea

Integrar la realización armónica de necesidades humanas en el proceso de desarrollo significa la oportunidad de que las personas puedan vivir ese desarrollo desde sus comienzos, dando origen así a un desarrollo sano, autodependiente y participativo, capaz de crear los fundamentos para un orden en el que se pueda conciliar el crecimiento económico, la solidaridad social y el crecimiento de las personas y de toda la persona (Max-Neef, 2007:8).

Para Max-Neef (2007) el Desarrollo a Escala Humana no excluye metas como las de crecimiento económico para que las personas tengan acceso digno a bienes y servicios. Asegura que la diferencia respecto de los estilos dominantes está en que el desarrollo sea un motor para la realización de las necesidades. “En otras palabras, que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo...” (2007:8)

En el marco mismo de las teorías del desarrollo la Constitución del Ecuador plantea incorporar un nuevo paradigma de desarrollo en el debate nacional e internacional: El Buen Vivir que no es otra cosa que una forma de vida que permite alcanzar la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental. La base de este modelo es ir buscar la armonía, igualdad, equidad y solidaridad. (Senplades 2013:14)

No basa su postulado en alcanzar el desarrollo económico infinito. Plantea pasar de una estrategia sustentada en los principios del mercado capitalista en otra que considere las diversas formas de producción y propiedad que se sostienen en justicia, solidaridad, reciprocidad y la capacidad del Estado de aplicar una política social universal y democratizadora.

El Buen Vivir como modelo de desarrollo plantea la planificación. Está compuesto por 12 objetivos y metas por cada uno de los objetivos. En este proceso plantea la articulación de la planificación al nuevo marco constitucional, a través de los objetivos que se plantea genera procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva a la planificación y al ordenamiento territorial; e impulsa un proceso de participación social.

Por ello proponemos una mirada de desarrollo que nos permita ahondar esfuerzos para conseguir objetivos nacionales más ambiciosos. En tal virtud, entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido (Senplades, 2007).

Por otra parte tenemos el etnodesarrollo que no es otra cosa que tomar en cuenta la historia, la cultura y los valores de una sociedad para en base a eso construir su desarrollo en base a un modelo que no sea ajeno a su cosmovisión del mundo. Al respecto Bonfil (1995) al referirse al etnodesarrollo manifiesta “la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, utilizando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica, y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo a un proyecto que se adapte a sus propios valores y aspiraciones futuras” (Bonfil, 1995:465).

Bonfil (1995) es uno de los críticos de la explotación de los indígenas por parte de Europa, por todas las secuelas que dejó el colonialismo en América. En 1982, propuso la idea de Etnodesarrollo como alternativa a la “integración” y al “desarrollismo” planteado por Occidente.

En la misma línea del etnodesarrollo, el desarrollo local plantea la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de una comunidad cualquiera (barrio, cooperativa o ciudad). Se consideran potencialidades endógenas a los factores económicos y no económicos, entre estos últimos: los recursos sociales, culturales, históricos, institucionales, paisajísticos, etc. Todos factores también decisivos en el proceso de desarrollo económico local.

Vázquez-Baquero (2000) establece al desarrollo endógeno como una interpretación para la acción. Cuando la sociedad civil es capaz de dar respuesta a los retos que produce el aumento de la competitividad en los mercados, mediante la política de desarrollo local, se genera el desarrollo de formas alternativas de gobernación económica, que se complementa con la creación de asociaciones y redes públicas y privadas, permite a las ciudades y regiones incidir en procesos que determinan la acumulación de capital, y de esta forma, optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico.

Para Vázquez-Baquero (2000) la difusión de las innovaciones y del conocimiento, la organización flexible de la producción, el desarrollo de las economías urbanas y la densidad del tejido institucional son los procesos que permiten a las ciudades y regiones mejorar la productividad e impulsar los rendimientos crecientes. Las relaciones que se

establecen con el proceso de acumulación de capital explican la diversidad de los senderos de desarrollo que caracteriza al sistema urbano y regional en la actualidad.

3.- Definición de planificación

La planificación no es otra cosa que un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. En otras palabras podríamos decir que la planificación es la secuencia de acciones ordenadas hacia la consecución de un objetivo (Lira, 2006). Por su parte Steiner (1979) la define como “el proceso que determina los grandes objetivos de una organización y las políticas y estrategias que gobernarán la adquisición, uso y disposición de recursos para conseguir tales objetivos” (Citado en Lira, 2006:59).

Así la planificación puede considerarse como el instrumento para direccionar una institución, al abordar y responder a cuestiones tales como: la misión, visión, la línea de actuación; los objetivos a conseguir; las políticas institucionales y de desarrollo, de tecnología o de producción; los programas, proyectos, planes territoriales, de ordenamiento; los recursos y cuantas cuestiones sean relevantes para una empresa o institución (Lira, 2006).

En la actualidad las posibilidades de planificación son tan amplias y variadas que pueden ir desde un ámbito micro como una junta parroquial o una cooperativa de vivienda, hasta un ámbito macro como un país. Los sectores donde se apliquen también son diversos como una organización social de jóvenes, deportiva, entre otras, en una esfera pública o privada. Al respecto, el texto Revalorización de la Planificación del Desarrollo de Luis Lira plantea:

Si la planificación se define como el conocimiento técnico que precede y que preside las acciones en contextos democráticos, este conocimiento puede estar referido a un sector de actividad económica (agrícola, industrial, transporte etc.), a un territorio (localidad, región, ciudad, cuenca hidrográfica etc.), a un grupo social (juventud, tercera edad, mujeres jefas de hogar etc.) a un ámbito de acción (educación, salud, innovación, desarrollo rural, desarrollo económico local, desarrollo sostenible, desarrollo humano etc.) o simplemente al desarrollo y desde este punto de vista las posibilidades de planificar son tan diversas y amplias como el fenómeno y el cuerpo asociado de conocimientos técnicos al que se aplica la planificación (Lira, 2006:5).

Sin importar cuál sea el usuario institucional la revalorización de la planificación, enfatizan la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados (Lira, 2006:6).

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo. En el artículo 275, de la Constitución del Ecuador² se establece que: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”.

La planificación en Ecuador se construye a través de 12 objetivos nacionales por medio de los cuáles deben anclarse las planificaciones provinciales, cantonales y parroquiales. Además de pasar de lo sectorial a la planificación por objetivos. Se recuperan los procesos locales de planificación, tanto para nutrir la planificación nacional como para disminuir las disparidades territoriales en la aplicación de las políticas públicas (Secretaría Nacional de Planificación. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. En: plan2007.senplades.gob.ec)

En este mismo marco el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), en el artículo 116 al definir a la planificación establece:

Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno (COOTAD, 2011).

La planificación tiene una relación muy estrecha con el desarrollo y en función de ella se establecen los proyectos, programas y acciones que buscan aterrizar al corto, mediano y largo plazo un conjunto de acciones que vayan concretando los objetivos planteados.

² La Constitución del Ecuador fue aprobada mediante Consulta Popular en septiembre del año 2008.

Históricamente el primer país en aplicar la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia (1917-1930 años de la Revolución Bolchevique). Fue el país que elaboró los primeros planes de desarrollo. La ideología socialista concebía al Estado como una gran empresa que produce de acuerdo a un Plan Central y no de acuerdo al mercado (Lira, 2006).

3.1.- Tipología de enfoques de planificación

Hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy se aproxima más a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir.

Uno de los principios de la nueva forma de hacer planificación es que es importante partir del otro, es inconcebible pensar que la construcción de la planificación no parta de la voluntad de quienes estén alrededor de realidad que se va a modificar, para que pueda ser desarrollada desde todos los actores que intervienen en ella: técnicos y comunidad. Claro este principio para planificar, vamos a analizar cuatro corrientes o enfoques de la planificación: Planificación tradicional, situacional, estratégica y participativa.

La planificación tradicional debe estar compuesta por la formulación de un plan, mismo que abarca: Objetivo, Diagnóstico, Determinación de Objetivos y Metas, Diseño de la Estrategia, Formulación de Políticas, Formulación de Programas, Formulación y Evaluación de Proyectos.

También contiene la ejecución de un plan, que abarca la Selección de instrumentos de política, Ejecución de Programas y Proyectos, Control y Evaluación. “Los encargados del proceso tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación a futuro que escape de la situación tendencial. Su resultado principal es el plan o blue-print” (Lira, 2006:17).

Bajo este contexto, Lira afirma que el diagnóstico permite describir e interpretar la situación actual y orientar la imagen-objetivo deseable de alcanzar al realizar la evolución

tendencial de la situación actual. La imagen-objetivo al ser parte del proyecto político o de los acuerdos sociales surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados, por lo que los planificadores deberán apoyarse en un marco teórico compatible con la ideología de aquellos.

La planificación situacional en su versión tradicional, durante los 60 y hasta a inicios de los 80 era catalogada como normativa, restringida a los actores gubernamentales. Centrada en la etapa de diseño y poco en la etapa de ejecución. “La planificación situacional explica un fenómeno situacionalmente. Busca comprender la realidad encontrándose en ella, es la forma de conocer del hombre de acción. El planificador situacional busca justamente este cálculo situacional el que permite al hombre de acción comprender la realidad desde su situación” (Lira, 2006:22).

También considera que el conocimiento que precede a la acción es diferente del momento en que la preside ya que un mismo actor actúa distinto en diferentes situaciones. “...A diferencia de la planificación normativa – que busca con el diagnóstico describir y explicar sobre la base de leyes del comportamiento social, la planificación situacional reconoce que los sistemas sociales no sólo siguen leyes sino que en su dinámica crean sus propias leyes” (Lira, 2006:22)

Según Carlos Matus, este tipo de planificación, metodológicamente ubica cuatro etapas:

- a) El momento explicativo: La explicación situacional y sus problemas relevantes; la matriz actores-problemas; el archivo de problemas del Plan;
- b) El momento normativo: Programa de base; programa direccional; matriz problemas operaciones; módulos operaciones-problemas; acciones y sub-acciones;
- c) El momento estratégico: Viabilidad política; viabilidad económica; viabilidad institucional-organizativa; viabilidad de síntesis y,
- d) El momento táctico-operacional: Momento central entre el conocimiento y la acción.

La planificación estratégica tiene su origen en la administración del desarrollo como en Las escuelas de negocios. La planificación estratégica es una escuela que proviene principalmente del mundo privado. Lira (2006:30) cita a Wilburg Jiménez Castro, quien plantea que la administración del desarrollo es el proceso que se sigue para que una

organización realice la planificación estratégica y después actúe de acuerdo con dichos planes en una lógica estrictamente jerárquica al interior de las organizaciones.

El principal cuestionamiento que se hacen los teóricos de la escuela de planificación estratégica es: ¿la compañía se está moviendo en la dirección correcta? y ¿Cuál es esta dirección correcta para la compañía, en este mundo moderno tan competitivo? Ellos señalan cada empresa tiene una dirección.

Lira (2006) cita a Bradford y Duncan para plantear que los principios guías de la escuela de la planificación Estratégica son: dejar el pasado atrás y preocuparse del futuro. En esta escuela se sostiene que el entorno constituye a la organización y esta a su vez genera entorno. Postula que ninguna organización tiene objeto sino tiene una misión orientada hacia el entorno. De hecho, en el momento en que una organización deja de satisfacer necesidades del entorno empieza a desaparecer del ambiente competitivo.

A los participantes del proceso se les presenta la oportunidad de expresar sus propias opiniones en cuanto a la conducción del mismo y de compartir una importante experiencia de capacitación y de trabajo en equipo. Así, la planificación estratégica es un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias (Lira, 2006: 28).

La planificación participativa tiene sus inicios en los años 70 especialmente en algunos países de América Latina. Las experiencias en este sentido las podemos encontrar desde la elaboración de presupuestos municipales participativos, hasta la construcción de indicadores de desarrollo sostenible, pasando por planes integrales y políticas participadas de intervención (sobre todo en las áreas de servicios sociales), etc. Lo que plantea básicamente es el involucramiento de los y las ciudadanas en el proceso de planificación de la política pública.

En este tipo de planificación se subraya el aspecto de extensión o profundización de la democracia, en términos políticos y económicos. Como elementos característicos se distinguen la construcción de espacios de participación popular en la gestión local, en el ejercicio de una ciudadanía activa y en el control sobre la Administración Pública, con la vista puesta en la construcción de una nueva cultura política y ecológica. Para ello, no se

establece un modelo de desarrollo determinado y un sistema de representación pública concreto. Más bien se aplican metodologías que impulsan la implicación activa de los ciudadanos, el pacto entre actores que defienden intereses dispares, y la construcción colectiva del conocimiento, la planificación y la ejecución de lo acordado (Garrido, 2002:9).

3.2.- Planes de desarrollo

Un plan de desarrollo es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social, económico, productivo, turístico, en un determinado territorio. De esta manera, establece las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. En otras palabras el plan es una guía que permite encausar los objetivos deseados.

En el Ecuador la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) ha elaborado 3 planes Nacionales de Desarrollo desde que asumió la presidencia, Rafael Correa, en el año 2007. En todos los niveles de gobierno los planes de desarrollo deben anclarse a la planificación nacional que cuenta con 12 objetivos y una serie de indicadores por cada uno.

Senplades ha desarrollado una serie de metodologías, lineamientos y directrices para el cumplimiento de la planificación en el país; de tal manera que todos los niveles de gobierno cuente con conceptos, herramientas e instrumentos de utilidad para la construcción de los planes de desarrollo. “Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral” (Senplades, 2011).

Los planes de desarrollo determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social,

económico y ambiental que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. (Plan Provincial de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Santo Domingo de los Tsáchilas, 2012-2025)

Al respecto, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP del Ecuador en el artículo 41 dice: Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización.

Los conceptos abordados: Estado, sociedad civil, democracia, ciudadanía, participación ciudadana, desarrollo y planificación; por los diversos autores nos dará la pauta para analizar cómo la teoría se materializa en la práctica, con el accionar de los actores sociales en el búsqueda por ser parte de la gestión municipal a través de la intervención en la planificación cantonal. En este contexto el siguiente capítulo interiorizará sobre la historia de Santo Domingo y las dinámicas organizativas de la población para la construcción del Plan General de Desarrollo Estratégico Santo Domingo 2010.

CAPITULO II

1.- SANTO DOMINGO

En este capítulo se aborda la historia de Santo Domingo: territorio, proceso demográfico, situación socio económica, pasando luego por la gestión de las autoridades municipales y su aporte al desarrollo local. En este recorrido prestaremos especial atención a su estructura demográfica que nos va a dar las pautas no solo para entender por qué Santo Domingo presenta problemas marcados en lo social y en las necesidades básicas insatisfechas sino en una ausencia de consolidación del cantón y la provincia.

Luego haremos un recorrido por los procesos organizativos y de participación en la gestión pública. Al respecto existe poco material bibliográfico que en su mayoría hace referencia a las cooperativas de viviendas y al proceso de provincialización como los hechos más importantes en la historia organizativa del cantón. Los procesos organizativos desde la sociedad civil para incidir en el desarrollo local a través de la institucionalidad pública son abordados brevemente en algunos libros que recogen en lo fundamental la historia y el crecimiento de la ciudad, más no un análisis sobre el tejido social y organizativo y su aporte al desarrollo local.

1.1.- Historia y demografía

Según el censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, en el año 2010, el cantón Santo Domingo tiene 368.013 habitantes entre población urbana y rural.

El cantón Santo Domingo³ limita al norte con Esmeraldas y Pichincha; al sur con Los Ríos, al este con Pichincha y al oeste con Manabí; a 133 kilómetros de la capital del país Quito. Su extensión territorial es de 397 mil 006 hectáreas. Su territorio lo conforman dos cantones: Santo Domingo y La Concordia. El cantón Santo Domingo tiene 7 parroquias urbanas y la misma cantidad de rurales: Santo Domingo, Chigüilpe, Río Verde, Bombolí,

³ Según el investigador Patricio Velarde el nombre de Santo Domingo corresponde al líder de la Religión Dominicana “Santo Domingo...”

Zaracay, Abraham Calazacón, Río Toachi. Entre las rurales constan: Alluriquín, Luz de América, Puerto Limón, San Jacinto, Valle Hermoso, El Esfuerzo y Santa María del Toachi (Torres y Torres, 2009:12).

MAPA N.- 1

LÍMITES DEL CANTÓN SANTO DOMINGO



Fuente: Tomado de la Página web. <http://gubernacionsdsachilas.gob.ec>

Autor: Gobernación Santo Domingo de los Tsáchila

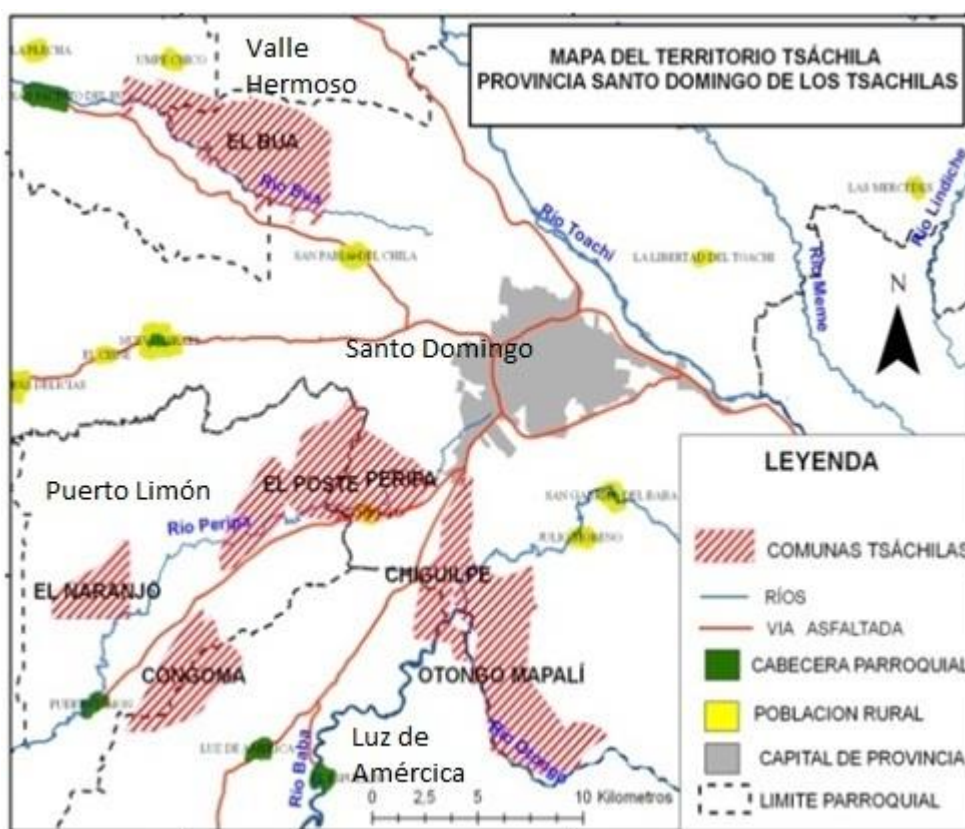
El territorio cantonal es compartido por la Nacionalidad Tsáchila que ocupa 10.059 hectáreas. Está dividida en 7 comunidades: El Bua, Otongo Mapalí, Chiguilpe, Cóngoma, El Poste, Peripa, Los Naranjos. (Torres y Torres, 2009:15).

La Nacionalidad Tsáchila representa el 1.7 de la población total del cantón de acuerdo al censo del Instituto Nacional de Estadística y Censo, realizado en el 2010. Los Tsáchilas fueron los primeros habitantes de Santo Domingo. Según datos históricos fueron los Caras que se denominaban a sí mismos Tsáchilas quienes ocuparon el territorio del cantón (Torres y Rosales, 2002:42). Camino hacia la región Sierra se asentaron en lo que hoy es Puerto Quito, sitio donde los encontraron los conquistadores Españoles. En la época colonial en el proceso de evangelización fueron sometidos primero por los Jesuitas y luego por los

dominicos. Ellos fueron objeto de persecución para ocuparlos en tareas serviles: trabajos agrícolas, lavado de oro. Posteriormente se cree que avanzaron hasta los territorios del cantón donde se asentaron y fueron los primeros pobladores del sector. (Velarde y Oliva, 2007)

MAPA N. 2:

MAPA DEL TERRITORIO TSACHILA DE LA PROVINCIA SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS



Fuente: Plan de Vida de la Nacionalidad Tsáchila

Elaboración: Plan de Vida de la Nacionalidad Tsáchila

Con la llegada de los primeros religiosos a Santo Domingo⁴ por el año de 1850 se inicia el proceso de poblamiento a este sector que se dio de forma lenta. Según Víctor Hugo Torres y Ruth Rosales (2002), son 4 las etapas por las que pasa Santo Domingo en su proceso de

⁴ El nombre de Domingo viene de la orden religiosa Dominicos que evangelizaron a los primeros pueblos nativos Tsáchilas: Cocaniguas, San Miguel y Santo Domingo. Y el nombre Colorados porque los Tsáchilas se pintan el pelo de rojo con achiote.

poblamiento: La primera que va desde inicios de siglo hasta 1940, fecha en la que se inaugura la carretera que sale de Chone. La segunda etapa va desde 1940 hasta el año 1963 que se caracteriza por la integración de la zona a la geografía nacional. A partir de 1963 comienza la etapa de colonización que trae como consecuencia el desborde de la estructura urbana y la explosión demográfica de la ciudad y desde 1980 vivimos la etapa de consolidación de la ciudad.

El 29 de mayo de 1861 se fundó la parroquia rural de Santo Domingo, como parte de Quito. En ese entonces no había estructura urbana y su población se guarecía en doce casas dispersas. La mayoría del territorio estaba ocupado por los Tsáchilas cuyo asentamiento principal se ocupaba en San Miguel, a orillas del Río Peripa (Diario La Hora, 2006). En julio de 1883 se creó el cantón Mejía y se incluyó a Santo Domingo como parroquia rural del nuevo cantón. Pero no es sino hasta el 6 de noviembre de 1901, que se funda como parroquia en un acto celebrado en el actual barrio La Carolina (Torres y Rosales, 2002).

Sin duda el proceso de colonización trajo a habitantes de otras provincias del país como: manabitas, lojanos, carchenses, esmeraldeños y colombianos. Los dos primeros huyendo de la sequía que azotaba en ese entonces a sus tierras llegaron al cantón con sus familias y encontraron aquí una tierra productiva y un sector por explotar, con un clima que permitía el cultivo de productos diversos (Torres y Rosales, 2002). El 3 de julio de 1968 Santo Domingo es declarado cantón. Su provincialización se realizó el 6 de noviembre del 2007.

En 1964 se desarrolla en el país una política de orientación, fomento y ayuda a la colonización espontánea a través del Proyecto de colonización agrícola semidirigido conocido como Plan BID, con lo que se impulsa un proceso de reforma agraria en el país canalizado y orientado por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización - IERAC (Torres y Torres, 2009).

El alcance del plan BID, hasta su finalización, fue muy significativo, pues en el Cantón Santo Domingo donde se encontraría la mayor parte de la superficie a colonizarse, se había racionalizado y legalizado hasta 1969, aproximadamente 150.000 hás. Beneficiando a 4.177 familias. Ello significó el 76.0% del total de las tierras entregadas y el 72% de familias adjudicadas. Entre 1964 y 1974, período correspondiente a las dos Reformas Agrarias, se habían asignado más de 200.000 hás. Los nuevos campesinos se organizaron en torno a las Cooperativas Agrícolas de Producción amparadas en una Instancia mayor fue el “Consortio de Cooperativas (Plan Provincial de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Santo Domingo de los Tsáchilas 2012-2025, 2012: 34).

Este proceso coincide con la construcción de carreteras de primer orden que unen a Santo Domingo con Quito y las provincias de Los Ríos y Manabí. El proceso de reforma agraria y la construcción vial marcan el éxodo de un gran número de habitantes manabitas, lojanos, colombianos⁵, carchences, esmeraldeños, quiteños a esta ciudad, produciéndose un amplio despliegue al área rural.

Los rumores de la riqueza productiva de esta tierra y deshabitada fueron los principales factores que incidieron en la llegada de diversos habitantes de otras partes del país. En la actualidad los manabitas, lojanos y colombianos son de las colonias de habitantes más grandes del cantón. Los dos primeros llegaron a la ciudad debido a la sequía que azotaba a sus provincias, mientras que muchos colombianos vinieron huyendo de la guerrilla desde la época en que inicia la colonización en la ciudad. Esta diversidad cultural ha permitido que Santo Domingo sea llamada la tierra de la integración nacional (Torres y Rosales, 2002).

Si en 1950 la Parroquia había reunido 6.974 habitantes, para 1962 ascendería a 31.345, para luego crecer explosivamente, ya como cantón, a 103.215 habitantes en 1974. La población asentada en el área rural representaba más de 70% de la población total cantonal. En menos de 25 años, la población rural pasaba de 5.480 a 72.692 habitantes. Pero, si el campo fue el foco de atracción migratoria durante los años sesenta, el poblado central de la antigua Parroquia de Santo Domingo también tuvo su incremento, al pasar de 1.498 habitantes en 1950, a 6.951 en 1962 y superar en 1974 los 30.000 habitantes, definiéndose desde entonces, entre las ciudades de mayor dinámica poblacional del Ecuador (Plan Provincial de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Santo Domingo de los Tsáchilas 2012-2025, 2012: 34).

Esta explosión demográfica que experimentó Santo Domingo se evidencia en su crecimiento anual que de acuerdo al último periodo intercensal entre 1990-2010, su ritmo de crecimiento ha sido del 3,72% (Torres y Torres, 2009).

De acuerdo al último censo de población y vivienda realizado en el año 2010, Santo Domingo ocupa el cuarto lugar a nivel de población en el país, con 368.013 habitantes. El 49.7% representa a los hombres y el 50.3% a las mujeres. La edad promedio de la población es de 27 años. La tasa de crecimiento anual es del 3.99 por ciento, con una densidad poblacional de 98.31 Habitantes por kilómetro cuadrado. Del total de la población el 31% corresponde al área rural y el 69% al área urbana. Desde el primer censo

⁵ Según el consulado de Colombia del cantón, existen 40 mil colombianos radicados en la ciudad.

realizado en el país en el año 1950. Se evidencia que el crecimiento de Santo Domingo se dio primero en el área rural hasta el censo de 1990 que evidencia un crecimiento de la población urbana en relación con la rural. En la actualidad la población urbana es tres veces más que la rural. (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010).

Este hecho desbordó la capacidad municipal de dar respuesta a estos problemas. Lo que se evidencia que hasta la actualidad cuente con una de las tasas más altas en cuanto a las necesidades básicas insatisfechas con el 67% (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010).

CUADRO N. 1:

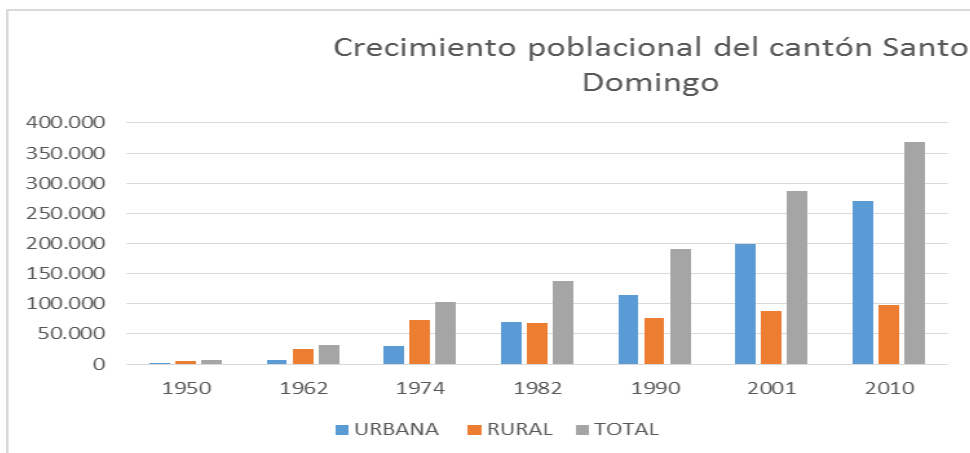
CRECIMIENTO POBLACIONAL DEL CANTÓN SANTO DOMINGO. ÁREA URBANA Y RURAL DESDE 1950 AL 2010.

AÑO CENSAL	1950	1962	1974	1982	1990	2001	2010
URBANA	1.498	6.951	30.523	69.235	114.482	199.827	270.875
RURAL	5.480	24.394	72.692	68.830	76.403	87.191	91.138
TOTAL	6.978	31.345	103.215	138.065	190.885	287.018	368.013

Fuente: Censos Nacionales/ INEC

Elaboración: Autora.

CUADRO N.-2



Fuente: Censos Nacionales/ INEC

Elaboración: Autora.

1.2.- SITUACIÓN SOCIO ECONÓMICA.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2010, Santo Domingo ocupa el cuarto lugar a nivel de población en el país, con 368.013 habitantes. En cuanto a servicios públicos de competencia local, las Necesidades Básicas Insatisfechas representan en el cantón el 67%. La vivienda con red pública de agua 36,09%, alcantarillado 60,78%, y en el área rural 12% promedio de agua y alcantarillado. (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010).

La tasa de asistencia neta a la educación superior es apenas del 14,30%. La asistencia neta al sistema educativo básico representa el 92.6% entre personas de 5 a 14 años y el 70.5% de 15 a 17 años de edad. La tasa de analfabetismo es del 6.3%. La conectividad con servicio telefónico convencional es del 30,37% y el promedio de las parroquias rurales es del 10%. El 51,74 de la población tiene vivienda propia (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010).

La situación económica de Santo Domingo está marcada por la agricultura, producción ganadera, el desarrollo de empresas agroindustriales y marcada presencia de comerciantes formales e informales.

En primer lugar, Santo Domingo se encuentra en una situación claramente periférica en el aspecto económico. Es una provincia, con mediano desarrollo económico, dependiente del

eje de desarrollo Quito-Guayaquil; con poca capacidad para generar pautas propias de crecimiento autónomo a corto plazo, y escasas posibilidades para consolidar en torno a sí, espacios de atracción y competencia frente al eje de desarrollo Quito- Guayaquil y a la Mancomunidad Manta-Portoviejo (Plan Provincial de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Santo Domingo e los Tsáchilas, 2012-2025: 76).

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010, el 29,1% de la Población Económicamente Activa representa a personas que desempeñan actividades por cuenta propia (comercio formal e informal). Como empleados privados se sitúa al 32% de la población. Jornalero o peón en el 14.9%. Empleado del Estado 8.4% y patronos el 4.6%.

CUADRO N.- 3

Ocupación*	Hombre	Mujer
Empleado privado	31.773	13.855
Cuenta propia	26.072	15.520
Jornalero o peón	19.679	1.592
Empleado u obrero del Estado, Municipio o Consejo Provincial	6.899	5.040
No declarado	2.698	2.732
Empleada doméstica	395	4.808
Patrono	4.081	2.498
Trabajador no remunerado	1.921	1.073
Socio	1.408	655
Total	94.926	47.773

*Personas ocupadas de 10 años y más.

Fuente: INEC/2010

Autor: INEC/ 2010

De acuerdo al Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025 el sector agrícola tiene una superficie cultivada de más de 95 mil hectáreas para la producción de diversos productos, mayoritariamente destinados a la exportación. Con una superficie cultivada de 2.594 ha, es el primer productor de yuca a nivel nacional (21,69% de la producción nacional con 14.382 TM/año); el cuarto de plátano (con 54.884 TM); y, el séptimo de cacao (con una producción de 4.340 TM). Otros cultivos de gran potencialidad son el palmito y la malanga

y con menor representatividad están el maíz, la pimienta y otros. Sin embargo, no existe un mercado mayorista que concentre la actividad productiva comercial de la región. (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025:23)

A lo que se suma el abandono de los campos, ante la falta de apoyo gubernamental y local en cuanto a créditos, procesos de capacitación para tecnificarse y la pobreza. En el área urbana se concentra el 69% de población mientras que en el área rural el 31%. (Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censo, 2010).

En el cantón existe una gran variedad especialmente de frutas tropicales que se cultivan para la exportación como: papaya, piña, plátano, barraganete, maracuyá, entre otros.

La región de Santo Domingo, está históricamente relacionada con el comercio exterior (banano, café, abacá, cultivos tropicales). Se incorpora en forma activa a la economía ecuatoriana a través de la producción agro-exportable, después de que el gobierno de Galo Plaza logra que las NNUU envíe una comisión de la CEPAL. Esta comisión a finales de la década de los 50 visita la región y sostiene que el polígono: Santo Domingo, Quinindé, El Carmen, Quevedo, posee las tierras más ricas del país. (Plan Provincial de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Santo Domingo de los Tsáchilas 2012-2025, 2012: 80)

El sector pecuario es el más importante en cuanto a los ingresos económicos que se generan en el cantón. “El promedio de animales comercializados por semana es de 4.833 bovinos, 1.530 porcinos y 224 equinos (ASOGAN-SD, Estadísticas 2009)” (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025: 21).

Con más de la mitad del territorio con pastos cultivados es uno de los principales proveedores del país de ganado en pie y de los abastecedores de carne para el faenamiento. Según estadísticas de ASOGAN-SD (Asociación de Ganaderos de Santo Domingo), del ganado que se comercializa en la feria y que luego se dirige hacia camales de otras provincias, el 38,34% iría a camales de la ciudad de Quito y el 32,93% a camales de la ciudad de Guayaquil., además de ser un importante productor de leche⁶. En la Feria de Santo Domingo se comercializa el ganado que se dirige hacia otras provincias del país, pero también ganado proveniente de otras regiones⁷. Por la relevancia de esta feria, es donde se marca la pauta de los precios para la comercialización de ganado en el país. Es

⁶ La producción de leche por cabeza de ganado es de 5,04 litros y se producen alrededor de 150 mil litros de leche diarios. (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025)

⁷ El origen de animales comercializados en la Feria Ganadera corresponde a Manabí (41,18%), Santo Domingo de Tsáchilas (37,81%), Esmeraldas (10,21%), Guayas (7,72%), Los Ríos (0,80%), Cotopaxi (0,76%), El Oro (0,56%) y Bolívar (0,33%), Estadísticas ASOGAN-SD 2009. (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025).

aquí también donde las industrias procesadoras de productos cárnicos se abastecen de materia prima para luego comercializarla. (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025).

Sin lugar a dudas el desarrollo socio económico de Santo Domingo ha estado ligado a la gestión de los administradores municipales de quienes haremos un análisis para conocer su aporte al desarrollo local.

1.3.- Gestión de las primeras autoridades municipales

Santo Domingo nace como parroquia bajo la jurisdicción del cantón Quito “...situación que se mantiene hasta 1883, año en el que se crea el cantón Mejía y se adscribe Santo Domingo bajo su jurisdicción hasta 1944, año en el que retorna a la administración del Municipio de Quito” (Torres y Torres, 2009:139) Y no es hasta 1953 que se designa la primera Junta Parroquial que estuvo integrada por Julio César Bermeo, Manuel Ramos y Ramón Chérrez Chávez. Ellos asumen algunas acciones ciudadanas en beneficio del ordenamiento y dotación de servicios de la ciudad que se desarrollan básicamente en base a la minga, algunas de estas obras fueron el parque central, iglesia matriz y agua potable (2009:139).

La primera Junta de Mejoras designada por el Municipio de Quito se crea en 1964 misma que estuvo presidida por el Ing. Cado Zambrano quien 8 meses más tarde es reemplazado en sus funciones por el Mayor Hólger Polanco quien emprendió las siguientes obras:

Traspaso de la administración del camal hasta entonces regentado por la Empresa de Rastros de Quito, adquisición de 11 hectáreas de terreno para el nuevo cementerio, la construcción del monumento al Indio Clorado la contratación del levantamiento aerofotográfico con el IGM, el arreglo de algunas calles de Santo Domingo y el Carmen, y la firma del contrato de estudios del Plan de Ordenamiento Urbano con la Universidad Central del Ecuador (Torres y Torres, 2009:140)

Ante el desarrollo vertiginoso que experimentaba Santo Domingo tanto en lo poblacional cuanto en las necesidades de servicios se crea el cantón e 3 de julio de 1967, entonces se convoca a sus habitantes a que elijan mediante voto popular a sus autoridades, siendo el primer presidente de Consejo Ramón Chérrez Chávez. (Torres y Torres, 2009)

Del primer Concejo Municipal debe destacarse el trabajo en cuanto a establecer las bases de la administración municipal. Se aprobó la ordenanza que delimita la parroquia matriz de Santo Domingo, dictada en enero de 1968 y el 20 de junio de ese mismo año se oficializaron el himno, el escudo y la bandera del cantón. (Torres y Torres, 2009)

A esta administración le siguió la de Cadmo Zambrano. El área de mayor interés para esta administración fue la provisión de agua potable en el cantón. En este sentido hizo varias gestiones para concretar este servicio. Dio importancia también al ordenamiento urbano y estableció convenios con la Universidad Central para la continuación del Plan de Desarrollo. También realizó el primer anillo de circunvalación (Torres y Rosales, 2002).

La tercera administración le correspondió a Kléber Paz y Miño quien dio continuidad al proyecto de agua de la administración anterior, firmando un convenio tripartito entre el Ministerio de Salud, el Concejo Provincial y el Municipio para contratar con la Compañía Francesa DEGREMONT para dar una solución definitiva que estaría lista en el año 1973 (Torres y Torres, 2009).

El cuarto y último presidente de Concejo fue Ciro Andrade quien reorganizó el Municipio de Santo Domingo. Nombró concejales. En lo administrativo el municipio contó con el asesoramiento de organismos como la Junta de Planificación, el Ministerio de Obras Públicas, el Municipio de Quito y la Universidad Central. Se ordenó los gastos y se mejoraron las recaudaciones. También se firmó el contrato para los estudios de Plan Director de Desarrollo Urbano el 14 de noviembre de 1974 con la Consultora Nacional de Ingeniería (Torres y Torres, 2009).

Este primer proceso que vivió Santo Domingo antes de dar paso a las primeras alcaldías, sentó las bases de la construcción de la ciudad y la dotación de los servicios básicos, en especial del Agua Potable. La planificación de la ciudad ya era una preocupación de los administradores que daban los primeros pasos por contar con un Plan de Desarrollo Urbano que les permitiera planificar la ciudad con las primeras obras que marcarían las bases de un desarrollo ordenado que respondiera al crecimiento poblacional que experimentaba y a la dotación de servicios básicos.

Ya al primer alcalde⁸ electo, Kléber Paz y Miño 1978-1984, le correspondía llevar adelante el Plan de Desarrollo Urbano que en la administración de Ciro Andrade se construyó, sin embargo esto no fue así, como lo recoge Víctor Hugo Torres, en el libro Santo Domingo Cantón-Provincia, al afirmar que se renunció a considerar el Plan de Desarrollo existente, lo que evidenció una ausencia de planificación. En esta administración se destaca: “Incremento de la maquinaria municipal. Trabajos de reparación de caminos, colocación de la cubierta del local de la feria. Adecuación y reparación de mercados. Expedición de ordenanza para la creación de las parroquias de Valle Hermoso y Monterrey; San Jacinto del Búa y Puerto Limón” (Torres y Torres, 2009:144).

A Paz y Miño le siguió Darío Kanyat (1984-1988), como aspectos a su favor se puede mencionar la firma de contrato para los planes maestros de agua potable y alcantarillado con el Consorcio INAM /OTECO y el contrato para el proyecto de catastro urbano computarizado (Torres y Torres, 2009).

En 1982 año se realiza el Censo de Población Santo Domingo ya contaba con 138.065 habitantes (2009:53), sin embargo la administración continuó sin retomar el Plan de Desarrollo Urbano y por el contrario las obras que se ejecutaban respondían a una visión más popular y clientelar.

El siguiente alcalde fue Leonardo López (1988-1992), quien logró el ordenamiento administrativo. Creó la Dirección de Educación y Cultura, la Unidad de Proyectos. Inauguró la Terminal Terrestre. Formuló proyectos de pavimentación, mejoramiento del camal, desechos sólidos y agua potable. Construyó la casa municipal. Rescate del proceso histórico e identitario de Santo Domingo a través de la publicación de varios textos (Torres y Torres, 2009).

La siguiente administración fue la de Ramiro Gallo (1992-1996). Victor Hugo Torres (2009) en su texto destaca a este Alcalde como dirigente populista que se caracterizó por permitir la ocupación de espacios verdes y áreas comunales, a través de invasiones, en medio de una evidente falta de planificación que llevó a muchos pobladores a ubicarse en zonas de alto riesgo como quebradas. Su administración fue caótica por la falta de claridad en aspectos administrativos y por las secuelas posteriores que dejaron las invasiones.

⁸ Un cambio en la legislatura a nivel nacional estableció que los cantones que sobrepasaban los 100 mil habitantes, les correspondía elegir alcalde, dignidad que reemplazaba a las presidencias de Concejo.

Como aspectos positivos en su administración se destaca el avance en la casa municipal y la actualización del catastro.

En la alcaldía de Hólguer Velasteguí (1996-2000) se dio prioridad a la provisión de agua potable en el cantón, proyecto que ocupó la mayoría de recursos municipales, sin embargo no se llegó a poner en funcionamiento. Hoy su construcción es un elefante blanco. En su periodo se creó el segundo Plan de Desarrollo Santo Domingo 2010; que en lo fundamental proponía la creación de un anillo vial rural, polígono productivo (parque industrial, parque tecnológico, parque empresarial y un aeropuerto), proyecto hidroeléctrico Toachi Pilatón, Manejo Integral de Cuencas Hídricas, Centro Cívico, anillo vial urbano, centro integrado de transporte, mercados y servicios, entre otros (Torres y Rosales, 2002)

Terminada la administración de Velasteguí inició nuevamente la de Kléber Paz y Miño por 8 años más (2000-2004; 2005-2008). A esta administración nuevamente le correspondía ejecutar el Plan de Desarrollo elaborado en la administración de Hólguer Velasteguí, sin embargo prefirió continuar sin llevar a efecto esta planificación que proyectaba a la ciudad al año 2010 a través de cinco ejes estratégicos. De este Plan de Desarrollo Paz y Miño solo tomó en parte el eje de vialidad a través de la construcción de dos anillos viales urbanos.

Entre sus principales obras se pueden mencionar: mejorar los ingresos municipales, dotar al municipio de maquinaria, vehículos y equipos de oficina, mejoramiento de la red vial. La siguiente administración la volvió asumir Paz y Miño en esta nueva etapa dio continuidad a los proyectos iniciados y ofreció mejorar el sistema de agua potable a través de un crédito Coreano. Mismo que no se concretó en su administración (Torres y Torres, 2009).

La última administración es asumida por Verónica Zurita (2009-2013) quien participó con Alianza PAIS. En su se crea el Plan Municipal Santo Domingo 2025. Mejoramiento de la red vial y creación del proyecto del Complejo Ambiental. Consecución de un crédito Coreano para dotar de agua a todo el cantón. Mejoramiento de la maquinaria municipal y crédito para la implementación del alcantarillado sanitario. El último plan de desarrollo realizado en la administración de Zurita contempla 5 ejes: social, producción y empleo, territorio, ambiente, buen gobierno y participación con lo que intenta proyectar el desarrollo del cantón hasta el año 2025.

El Plan de Desarrollo Santo Domingo, 2025 establece como algunos de los objetivos: Integrar a ciudadanos y ciudadanas para la identificación de problemas y necesidades, y para la búsqueda de propuestas de soluciones; aprovechando las oportunidades y potencialidades viables del Cantón-Provincia y de su ciudad principal, dentro del contexto de limitaciones, con miras a establecer un marco de actuación para lograr el futuro deseado. Elaborar una agenda de desarrollo del Cantón-Provincia, de la ciudad y de las áreas rurales hacia 2025 donde se defina la visión, las líneas estratégicas, programas y proyectos, para lograr las mejores condiciones de vida y de competitividad y consolidar la descentralización. Desarrollar los mecanismos necesarios para asegurar y facilitar la implementación de los programas y proyectos priorizados.

La falta de un plan de ordenamiento territorial para determinar zonas urbanizables ha propiciado un crecimiento desordenado de la población. Santo Domingo de los Tsáchilas por ejemplo se ha convertido en la cuarta ciudad de mayor crecimiento poblacional. A partir de su cantonización en 1967 y gracias a su importante ubicación geográfica, los flujos migratorios se intensificaron provocando asentamientos desordenados y urbanizaciones improvisadas con condiciones socioeconómicas deficitarias y muy bajas coberturas en cuanto a infraestructura y servicios básicos. El crecimiento poblacional de Santo Domingo ha sido tan acelerado y desproporcionado que la ubica entre las ciudades de mayor conflicto en cuanto al manejo, regulación y planificación de su desarrollo (Velarde 1991 en Villacis y Carrillo, 2012:7)

La intervención de los diferentes administradores municipales se vio matizada por la presencia del cooperativismo y por la participación de sus dirigentes y socios especialmente en la demanda por la satisfacción de las necesidades básicas que el crecimiento del cooperativismo iba marcando en el territorio.

2.- Cooperativismo como proceso organizativo y de participación.

Los primeros procesos organizativos y asociativos que ha vivido Santo Domingo durante su historia están ligados a la minga, construcción de cooperativas agrícolas y de vivienda como una forma de acceder al espacio urbano. Al punto que Santo Domingo fue conocida en algún momento como la capital del cooperativismo. Este proceso inicia con la Reforma Agraria impulsada en el país en el año 1960, que buscaba entregar tierras como medida para contrarrestar la simpatía que generó el triunfo de la Revolución Cubana. Entonces surge con fuerza la doctrina del cooperativismo en general. “Por la fuerza que alcanzó el

cooperativismo Santo Domingo fue la sede del consorcio de cooperativas agrícolas del Ecuador, lo que le mereció el reconocimiento como capital del cooperativismo nacional” (Torres y Torres, 2009:34)

El proyecto en general con todos sus componentes fue un aporte decisivo al desarrollo que alcanzó la región. Se construyeron caminos, se mejoraron viviendas, se construyeron tres centros comunales, se capacitó al campesino, se introdujeron pastos, se concedieron créditos para el fomento de la ganadería y se adjudicaron y legalizaron 170.000 hectáreas. (Torres y Torres, 2009:33)

De acuerdo a una publicación de Diario La Hora (1 agosto del 2012). “En Santo Domingo hay un registro de 114 cooperativas de vivienda, según información de la Dirección de Cooperativas del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)”.

Victor Hugo Torres y Ruth Rosales (2002) aseguran que en Santo Domingo este proceso inició en el año 1962, cuando un grupo de 200 familias se agruparon para invadir y posicionarse en lo que es hoy el barrio Padres de Familia. Invadiendo 23 hectáreas de terreno, con lo que se desató la oleada de cooperativas que empezó a ocupar los espacios que eran haciendas.

Se inauguraba allí una nueva forma de expansión de la ciudad: la toma de tierras y el cooperativismo de vivienda, que lamentablemente encierra en medio de la necesidad, real de vivienda un comportamiento especulativo, basado en un afán de acumulación que justifique el desarraigo de su lugar de origen (Torres y Rosales, 2002:66)

La oleada organizativa de las cooperativas para esta fecha era evidente. Los ciudadanos habían alcanzado un nivel organizativo para posicionarse de la tierra, que desbordó la capacidad del gobierno municipal de controlar y dar respuesta a las necesidades que estas iban generando (Torres y Rosales, 2002).

Este proceso de organización subsiste hasta la actualidad donde la mayoría de cooperativas ha vivido procesos de liquidación e intervención debido a la inconformidad y denuncia de sus socios por mal manejo de los recursos y mal uso de los espacios verdes y comunales, que han sido adjudicados arbitrariamente entre sus dirigentes y ciertos políticos que se han aprovechado de su condición para legalizar estos espacios a título personal. En muchos

casos este hecho ha vaciado de sentido a la organización y a la participación al interior de las cooperativas.

Los conflictos internos de las cooperativas de vivienda, en Santo Domingo de los Colorados, se han convertido en un dolor de cabeza para la Subdirección de Cooperativas. Los problemas, básicamente, giran alrededor del tema económico: presuntas malversaciones de fondos, exceso de gastos, entre otros, según las denuncias (Diario Hoy, 12 de mayo del 2000)

La intervención y liquidación en las cooperativas ha venido a resquebrajar la organización y a reducirla a pequeños espacios barriales que generalmente se aglutina en torno a actividades festivas. En otros casos muchas cooperativas se han satisfecho las necesidades básicas por lo que sus habitantes no encuentran razón para organizarse.

Uno de los problemas en las dirigencias cooperativistas es que existe una forma de gobierno piramidal que es institucional y representativa; lo que en muchos casos no responde a las dinámicas comunitarias.

Pese al peso del cooperativismo en Santo Domingo, la ciudad no cuenta con representantes de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que es la entidad que desde el Estado reglamenta al cooperativismo. Esta situación genera permanentes críticas de los socios y dirigentes que no encuentran respuestas a los problemas mencionados.

Desde las administraciones Municipales ha existido un apoyo clientelar a las cooperativas de viviendas marcado por las obras versus apoyo político para movilizaciones y respaldo en la gestión; en este sentido pocos han sido los esfuerzos de las administraciones locales por incorporar a las dirigencias cooperativistas y a sus socios a un proceso permanente y real de involucramiento y gestión en lo público a través de las mecanismos de participación ciudadana, como los presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, que permita generar entre lo institucional y lo ciudadano confianza, compromiso y vínculo.

Hay una especie de chantaje. Los ciudadanos somos parte de la gestión del gobierno municipal en la medida que apoyamos a los administradores a través de las movilizaciones de los socios dentro y fuera de la ciudad. Hay una manipulación que se ha dado en todas las administraciones. Si tú me apoyas, y movilizas la gente, te apoyo con la obra. Eso no debe

ser así porque las necesidades hay y ellos tienen que priorizar sin solicitar nada a cambio. (Pedro Mero, presidente de la Unión de Barrios y Cooperativas de Viviendas. 15 de Enero del 2015. Entrevista Grupal.)

La organización no se agotó alrededor de las cooperativas de vivienda en Santo Domingo, por el contrario a medida que fue creciendo el número de cooperativas y por lo tanto las necesidades y demandas de la población, nuevos actores sociales aparecieron en el territorio. Cuyas acciones y exigencias abordaremos en el siguiente tema.

2.1.- Nacimiento de las primeras organizaciones ciudadanas y sus demandas.

Antes de que Santo Domingo eleve su jerarquía política administrativa de parroquia rural a cantón en 1967. Se empezó a desarrollar con fuerza algunos procesos organizativos como el de las cooperativas agrícolas y posteriormente de vivienda. A la par fueron surgiendo algunos gremios de profesionales, aparece la Junta Cívica, el Parlamento del Pueblo, el Foro Ciudadano, la Coordinadora Política de Mujeres. Posteriormente se crean las primeras ONGs. entre otros, como agentes de reivindicaciones políticas sobre el territorio (Torres y Rosales 2002). Así por ejemplo en la década de los 80 se crea el Movimiento Sindical de Mujeres La Unión de Mujeres Trabajadoras. Estaba en la misma estructura del movimiento sindical de Santo Domingo.

La idea era que organicemos a las mujeres para trabajar su problemática específica. En ese tiempo era más que un tema de los derechos políticos, era la lucha por los salarios. Las mujeres pertenecientes a las organizaciones sindicales percibían un salario menor con jornadas más largas. No se respetaban su derecho al tiempo de lactancia. Entonces en las capacitaciones se topaban sus problemas. (Entrevista realizada a María Piedad Maldonado, activista por los derechos de las Mujeres en Santo Domingo, 17 de julio del 2014)

Muchas de las organizaciones mencionadas ya no existen. Han sido coyunturales o se han unificado en base a necesidades puntuales, como la Junta Cívica que nace con la intención de cantonizar Santo Domingo y contar con la presencia de instituciones públicas cuando aún no era cantón. En ese entonces los principales actores eran exógenos el más importante es el gobierno nacional, a través, ya sea del Ministerio de Obras públicas o del

Ministerio de Previsión Social de entonces, el Instituto de Colonización primero, o el IERAC después (Torres y Rosales 2002).

Según Jorge Garzón, ex concejal de Santo Domingo, 2009-2013, “dos hechos rescatables podemos citar donde la organización social ha tenido protagonismo en la historia de Santo Domingo: la primera cuando hace más de 40 años, mediante mingas fue construido el primer sistema de agua potable para la ciudad; y el segundo cuando se consiguió la provincialización, pero de ahí pare de contar...”

También las agrupaciones de manabitas, lojanos, carchense, colombianos han buscado aglutinarse para mantener viva su cultura, costumbres, tradiciones y generar espacios de interrelación y a veces de demandas en torno a necesidades puntuales, como contar con un espacio propio para sus reuniones y eventos, ante los gobiernos municipales.

Muchos intentos organizativos por parte de la sociedad civil han terminado ahogados por los gobiernos municipales que han visto a estos como sus principales enemigos ya sea por las demandas generadas o por las críticas a sus administraciones. Un ejemplo de ellos es la Coordinadora Política de Mujeres que en la primera administración de Kléber Paz y Miño vio frustrado el deseo de contar con una casa para mujeres, que fue construida por administraciones anteriores con esa finalidad por pedido de varias organizaciones de mujeres, pero finalmente el espacio fue cedido al Patronato Municipal dejando a las mujeres sin la casa que habían gestionado.

Otros movimientos se han generado por temas coyunturales, entre ellos está el Colectivo Santo Domingo que en la época de Kléber Paz y Miño Flores frenó la negociación de un crédito con una banca Coreano para generar un sistema de agua potable para el cantón. Ellos argumentaban sobreprecio en la ejecución y construcción de la obra y con apoyo de profesionales hicieron una propuesta alternativa presentada a la ciudadanía (Torres y Torres, 2009).

A medida que la ciudad ha crecido y ha generado nuevas necesidades se han creado también otras organizaciones y redes que pelean no solo por el acceso a los servicios sino

el reconocimiento de derechos de grupos afines: mujeres, niños, niñas y adolescentes, transgénero entre otros.

Sin embargo como anota Jorge Garzón, ex concejal de Santo Domingo, 2009-2013 hasta antes que se implementen los Sistemas de Participación Ciudadana "...las organizaciones sociales eran miradas con recelo por quienes ostentaban el poder y jamás intentaron darles protagonismo peor fortalecerlas".

Es evidente el divorcio entre la organización social y las administraciones municipales. Durante la historia de Santo Domingo existen esfuerzos desde las organizaciones sociales por buscar puntos de encuentro a través de la generación de espacios deliberación pública que permitan llegar acuerdos con los administradores, sin embargo los esfuerzos en este sentido se han frustrado por la poca receptividad de las demandas de la organización social por parte de las autoridades.

En el año 2011 en Santo Domingo se formó una Mesa de Movilidad Humana entre organizaciones sociales de hecho y derecho; Organizaciones No Gubernamentales e Instituciones Públicas, para proponer a la Municipalidad la aprobación de un proyecto de ordenanza municipal que garantice el acceso a ciertos servicios y genere un marco de protección y legal; sin embargo pese a las reuniones y cabildeo con los actores políticos y la alcaldesa de entonces Verónica Zurita, la propuesta no fue acogida. Igual suerte corrió un proyecto de ordenanza sobre discriminación presentado por la Asociación de Afrodescendientes El Ébano.

En la observación de campo realizada en asambleas con los Grupos de Atención Prioritaria y con las Asambleas Locales Ciudadanas existe una queja permanente porque "...la participación ciudadana es un florero, un adorno para las autoridades, nos dejan participar en lo que a ellos les conviene solo para cumplir con la ley (Pablos Sánchez, presidente de la Asamblea del Sistema Provincial de Participación Ciudadana).

Los vínculos que las administraciones municipales han generado con la organización social han estado ligado con mayor fuerza a la dirigencia cooperativista y en ciertas ocasiones de

acuerdo a las necesidades del gobierno local a las organizaciones y redes deportivas, productivas y campesinas; artísticas y culturales. Pero no se conoce de un trabajo articulado con todos estos sectores y que incluya además a grupos de atención prioritaria.

Sin embargo, uno de los procesos que tejió un vínculo entre la administración municipal y la sociedad civil en general fue el proceso de provincialización que lo abordaremos a continuación.

2.2.- Movimiento de provincialización como uno de los procesos de participación importantes en Santo Domingo.

El proceso de participación ciudadana más significativo de Santo Domingo fue la provincialización porque convocó y movilizó a los ciudadanos en todo el cantón y porque desde el primer Comité de Provincialización que se creó en 1966, la movilización ciudadana en torno a este tema no perdió vigencia hasta el año 2005 que se crea la provincia, es decir al cabo de 41 años. Pasando en total por 4 Comités de Provincialización. Alrededor de este tema siempre se aglutinaron las organizaciones y la sociedad civil.

La historia registra que Santo Domingo empezó su lucha por lograr su provincialización el 30 de octubre de 1966 cuando se constituyó el Primer Comité de Provincialización. En esa fecha Santo Domingo aún no era cantón, era una parroquia rural con una población que sobrepasaba los 35 mil habitantes. Pero mientras Santo Domingo pedía ser provincia, la Asamblea Nacional Constituyente oficializó la cantonización el 3 de julio de 1967. Sin embargo, las aspiraciones de ser provincia no terminaron con la cantonización (Provincialización de Santo Domingo, 4 de julio 2011).

La propuesta de Provincialización buscaba generar una sola región con la zona de El Carmen. Además que se veía en esta idea la solución al problema de indefinición limítrofe que había surgido en la región entre Pichincha y Manabí. Sin embargo la Asamblea Constituyente que estaba en funcionamiento en ese entonces decidió elevar a cantón El Carmen bajo la jurisdicción de Manabí y a Santo Domingo bajo la jurisdicción de Pichincha. (Torres y Torres, 2009). La propuesta de provincialización no terminó con este intento sino que resurgiría posteriormente.

El segundo Comité se instala el 2 de Septiembre de 1977 previo a una convocatoria de Cabildo ampliado convocando a las fuerzas políticas y a la sociedad civil de entonces, a la cabeza estuvo el presidente de Concejo Ramón Chérrez Chávez (Torres, 2008). Entre las resoluciones de esa asamblea se establece:

Solicitar al Ministerio de Gobierno que realice cambios en el mando policial. Destinar los recursos provenientes de los beneficios de las fiestas de Santo Domingo a los gastos de la defensa jurídica. Integrar las comisiones de Asuntos legales; Estudios jurisdiccionales; de Desarrollo Comunal de Finanzas y Promoción. Que se convoque a un nuevo cabildo ampliado para el 30 del mismo mes para recibir informe de las Comisiones. Que se proponga al país como fórmula de arreglo limítrofe, la creación de una nueva provincia

Al año siguiente en 1978 las fuerzas vivas de Santo Domingo se reúnen en el local del Sindicato de Choferes y deciden mantener los trámites de provincialización, para lo cual designa un Comité que realiza algunas acciones, sin mayor eco en la opinión pública local y nacional. (2008:31,32)

El 29 de diciembre de 1984 se constituye el tercer Comité de Provincialización presidido por Galo Luzuriaga Riofrío. En ese entonces para concretar esta lucha de las fuerzas políticas y de la sociedad civil se realiza una marcha el 2 de agosto de 1985 y un paro cantonal en octubre de 1986. Con esto se consigue que el Congreso Nacional analice el proyecto de provincialización y lo apruebe en primer debate (Torres, 2008).

El último que alcanzó el anhelo de la provincialización se realizó en noviembre del 2005. Este Comité aglutinó a organizaciones cooperativistas, gremiales, ONG's, instituciones públicas, privadas y sociedad civil. Alrededor de este Comité se generaron varias movilizaciones que tuvieron una convocatoria masiva. La participación fue posible gracias a la gran variedad de actores, la permisibilidad de la participación sin condiciones y la no reglamentación del espacio permitió crear confianza y contribuyó a su articulación. Todos estos elementos permitieron a los ciudadanos/as colocarse en mejor situación para luchar por sus derechos e influir de forma efectiva en la anhelada aspiración de la provincia (Torres, 2008).

Víctor Hugo Torres quien ha realizado varios estudios sobre la Historia de Santo Domingo al referirse al último Comité de provincialización afirma:

El liderazgo del proceso y el argumento tenía una fuerza propia, al punto que al gobierno local de turno le resultaba imposible oponerse con frontalidad, a riesgo de aparecer como traidor a una reivindicación con sabor local; sin embargo, la dependencia del gobierno local con respecto de los niveles provinciales y nacionales era muy fuerte, por lo que tampoco podía asomar públicamente respaldando la medida, a riesgo de perder apoyo político y económico de otras esferas.

En esas circunstancias, se podría decir que las autoridades guardaban las apariencias frente a los dos sectores en medio de los que se desenvolvía el gobierno local. Esa actitud hacía que el proceso no encuentre un cauce normal y más bien sufra flujos y reflujos, en función de las coyunturas políticas. El tramo final del proceso provincializador tuvo una fusión interesante del poder local con su gobierno, a lo que se sumó la coyuntura política nacional que fue bien aprovechada por el Comité lo que llegó a concretar la vieja aspiración de Santo Domingo, convirtiéndose en provincia el 6 de noviembre del año 2007 (Torres, 2008).

La historia de Santo Domingo y su crecimiento demográfico, social, cultural, económico - productivo, sin lugar a dudas fue marcada por el paso de los administradores municipales y por la capacidad de la población de organizarse e ir demandando la satisfacción de sus necesidades. En este contexto es necesario analizar cómo la planificación municipal y la participación ciudadana se vinculan o no para la construcción del Plan de Desarrollo Municipal que marcará en el corto, mediano y largo plazo el crecimiento y desarrollo de la localidad. En el siguiente capítulo será el material de análisis.

CAPITULO III

1.- PLANIFICACIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA

Este capítulo hace un recorrido por la planificación municipal desde el 2008 al 2011 a través de la construcción del Plan de Desarrollo y construcción del Sistema de Participación Ciudadana, en este camino varios actores institucionales y ciudadanos opinan sobre la construcción del Plan de Desarrollo y la institucionalización de la participación y sobre cómo sus herramientas (presupuesto participativo, silla vacía, asamblea ciudadana, entre otras) hacen efectivo o no la construcción del poder ciudadano en lo local, tal como manda la Constitución en los artículos (95, 96, 97, 98, 99, 100, 204)

1.1.- Marco legal establecido por la Constitución y el COOTAD para la planificación municipal.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) califica al Estado como de derechos, “lo que implica que todo poder público y privado este sometido a los derechos” (Ávila Santamaría, 2011: 1222), coloca a la participación ciudadana como principio y lo institucionaliza y define principios y lineamientos de planificación y gestión de políticas públicas, para la consecución de los Objetivos del Buen Vivir.

Estos principios permiten garantizar la articulación sectorial y territorial, a través de un modelo de planificación y ordenamiento territorial descentralizado y democrático, entre el Estado, la sociedad y los niveles de gobierno.

Siendo necesario ubicar a la planificación territorial en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, la actual Constitución en los artículos 279 y 280 señala lo siguiente:

Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos

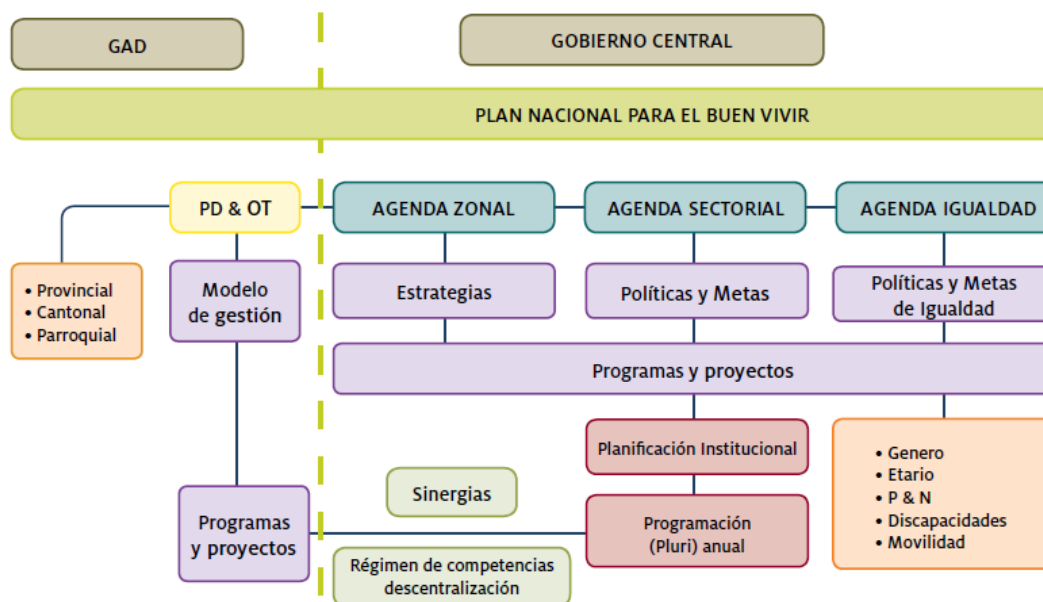
ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo 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 coordinar 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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Para aterrizar en los territorios este lineamiento constitucional, la planificación municipal se da como resultado de lograr la “articulación de modelos territoriales de desarrollo endógeno que propendan al fortalecimiento de la planificación y la equitativa asignación territorial de la inversión pública” (SENPLADES, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo, 2010: 6).

CUADRO N° 5:

EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA



Fuente: SENPLADES, Guía de participación ciudadana en la Planificación de los GADs
Elaboración: SENPLADES, Zona 4

El proceso de gestión territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se da en base a toda una arquitectura jurídica que se despliega a partir de la Constitución del 2008,

continúa con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) el cual entro en vigencia a partir de su publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre del 2010, en ese mismo mes y año se publica en el Registro Oficial No 306 el Código de Planificación y Finanzas Públicas (CPFP), y la Ley de Participación Ciudadana entró en vigencia el 20 de abril del 2010, y actualmente se encuentra en proceso de aprobación en la Asamblea Nacional la Ley de Gestión de Suelo, Hábitat y Vivienda.

Así podemos señalar un marco jurídico e institucional para la planificación local.

Marco jurídico:

- Constitución de la República del Ecuador;
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización;
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;
- Plan de Nacional del Buen Vivir 2013-2017
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Marco institucional:

- Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa;
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo;
- Consejo Nacional de Descentralización;
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal;
- Consejo Local de Planificación;
- Sistema Cantonal de Participación Ciudadana.

Esta base jurídica e institucional permite la articulación del Sistema Nacional de Descentralización de Planificación Participativa establecida en el artículo 279 de la Constitución de la República, con las instancias de participación establecidas en el artículo 100 de la Constitución, en la Ley Orgánica de Participación y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esto “en el marco de los procesos de política pública y planificación de todos los niveles de gobierno” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

En definitiva la planificación municipal, comprende cinco grandes desafíos, según los lineamientos para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, elaborados por la secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES):

- 1) La territorialización de la política pública para reducir brechas de inequidad y satisfacer las necesidades básicas de los territorios y su población;
- 2) La planificación y el ordenamiento territorial;
- 3) El reconocimiento y la actuación de las dinámicas regionales que aporten a la concreción de un nuevo modo de acumulación y (re)distribución para el Buen Vivir;
- 4) El reconocimiento y fortalecimiento del Estado plurinacional e intercultural;
- 5) El diseño de una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas en todos los niveles de gobierno y que reafirme el rol (re)distributivo del Estado, siguiendo la diferenciación complementaria de competencias (SENPLADES, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo, 2010: 5).

En síntesis el marco legal para la planificación local plantea:

La Constitución de la República⁹ establece un amplio campo de acción para la planificación con enfoque de garantía de los derechos, a la vez que define su rol articulador de la gestión pública, su carácter integrador y coordinador de los espacios desconcentrados y descentralizado de gobierno, su función de conexión entre los ámbitos sectorial y territorial, y su función de integración nacional de la acción estatal.

En esencia, la planificación del desarrollo en el Ecuador podría definirse como el instrumento del Estado para el cambio social¹⁰.

Por otro lado el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización¹¹, establece las regulaciones específicas de los gobierno locales, priorizando las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsar el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios [...] asumiendo una visión integral, asumiendo los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio aportando al desarrollo justo y equitativo de todo el país (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 3 lit. h: 2010).

⁹ Marco constitucional para la planificación de los Gobierno Autónomos Descentralizados: Art. 5 num. 5, art. 95, art. 100, art.238, art. 239, art.241, art. 248, art. 264 num. 1, art. 279, art. 280, art. 289, art. 289, art. 293, art. 297

¹⁰ Ibídem, referencia 1, pag:1

¹¹ COOTAD, planificación local: Art. 53, art. 54, art. 55, art. 57 lit. e, art. 105, art. 215, art. 233, art. 234, art. 238, art. 241, art. 295, art. 296, art. 299, art. 300, art. 302, art. 304, art. 305, art. 306.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹², tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010: art. 1).

Finalmente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana¹³ dentro de la lógica de la planificación local, establece un conjunto de dinámicas, de organización, participación y control social para garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer efectiva su participación en el ciclo de la política pública; planificación, gestión y seguimiento.

La planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones diversas territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno (SENPLADES, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo, 2010: 26).

1.2.- Planificación en el gobierno municipal durante el periodo 2008 - 2011.

La elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como su aplicación, toma fuerza con carácter de política pública, a partir de la Constitución del 2008 y su nuevo ordenamiento jurídico, lo que redefine la planificación en el Ecuador y pasa de un enfoque de planificación tradicional a ser una planificación para el desarrollo como instrumento del Estado para el cambio social (SENPLADES, Lineamientos para la Planificación del Desarrollo, 2010: 9).

En Santo Domingo se han realizado 3 planes de desarrollo: 1969 (Plan regulador), 1999 (Plan Estratégico) y en el 2010 (Plan de Desarrollo). El 12 de septiembre del 2011 el ejecutivo local sanciona la ordenanza que aprueba el nuevo plan de desarrollo. Hasta ese momento se encontraba en vigencia el Plan General de Desarrollo Estratégico Santo

¹² CFPub: Art. 9, art. 12, art. 13, art. 18, art. 21, art. 26, art. 28, art. 29, art. 30, art. 32, art. 36, art. 37, art. 41, art. 42, art. 43, art. 44, art. 45, art. 46, art. 51, art. 53, art. 54, art. 57.

¹³ Art. 1, art. 2, art. 3, art. 4, art. 29, art. 48, art. 56, art. 57, art. 60, art. 62, art. 64, art. 65, art. 66, art. 67, art. 69, art. 71.

Domingo 2010 (PGDESD) plan que fue aprobado por Ordenanza Municipal el 19 de julio de 1999.

El marco jurídico para la elaboración del plan de desarrollo de 1999 era la Constitución de 1998, que tipificaba la planificación en marco de la política económica, la señalaba como “planificación económica y social y definía el sistema nacional de planificación en materia económica y social” (Constitución de 1998, Capítulo 2-art. 254), sin embargo existía un vacío legal al momento de aterrizar este mandato constitucional a los territorios, tal es así que la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹⁴ se refería básicamente a la planificación urbana y no necesariamente a la planificación para el desarrollo y peor aún de manera participativa, aunque se debe señalar que en la práctica si existió varias experiencias de construcción participativa de planes de desarrollo.

Dentro de este contexto se elabora el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal como una herramienta que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de la población, a través de la participación ciudadana en la planificación, implementación, y gestión del desarrollo, como contribuir a fortalecer la capacidad municipal para asumir los retos en los procesos de descentralización, gobernabilidad y democracia con los actores sociales (Plan General de Desarrollo estratégico Santo Domingo 2010, 1999: 2).

Si revisamos los ámbitos o ejes de acción de dicho plan¹⁵ los principales problemas y propuestas como el agua potable y saneamiento ambiental, puerto terrestre, uso del suelo, entre otros, no lograron ser resueltos durante tres periodos de gobierno municipal, es decir desde 1999 hasta principios del 2009, la obra pública ha sido ejecutada desde una lógica clientelista divorciada completamente de la visión como ciudad, y el aparato administrativo ha cumplido más un rol controlado que planificador, de hecho para muchos analistas locales “el municipio debió dejar de lado su afán de ejercitar el control urbano como único eje de su actuación [...] para generar políticas y la tarea de planificación” (Torres, 2008: 70)

En este sentido, la planificación en Santo Domingo, así como en todo el país, marca un antes y después con la aprobación de la Constitución del 2008 y su nuevo ordenamiento

¹⁴ Derogada con la promulgación en el Registro Oficial del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD, en el año 2010.

¹⁵ Ámbitos del Plan General de Desarrollo Santo Domingo 2010: económico-productivo, físico territorial, ambiental y político institucional

jurídico. En este contexto se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado. Institución que ha propuesto una serie de metodologías, lineamientos y directrices para el cumplimiento de la planificación en el país; de tal manera que todos los niveles de gobierno cuenten con conceptos, herramientas e instrumentos de utilidad para la construcción de los planes de desarrollo.

Desde este nuevo marco jurídico, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, se plantea la necesidad de actualizar su Plan de Desarrollo “en concordancia con las políticas nacionales y con los programas y proyectos establecidos en el Plan Nacional para el Buen Vivir” (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, 2011: 9), para lo cual se realizaron varias acciones previas como:

Ejecución de la Primera Asamblea Ciudadana de Santo Domingo, en la cual se dio inicio al mecanismo de participación ciudadana para la identificación de problemas y necesidades, y para la formulación de propuestas de solución. Por su parte, una vez constituida la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, se inicia la institucionalización del Gobierno Provincial. Una de sus primeras acciones ha sido la de elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia, con el apoyo del MIDUVI [...]. Adicionalmente en marzo de 2009 se realizó el diagnóstico de la Región 4 Pacífico (Manabí – Santo Domingo de los Tsáchilas). Con la finalidad de validar el Plan Nacional de Desarrollo desde la visión de estas provincias, la SENPLADES y el Gobierno Provincial organizaron una serie de talleres regionales en los que se definió una propuesta que contiene varios proyectos estratégicos de alcance regional y recomendaciones (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, 2011: 9).

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, para el año 2011 ya contaba con varios instrumentos legales y técnicos de planificación, desarrollados a partir de la nueva administración municipal asumida en agosto del 2009, instrumentos como: Actualización del Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, Ordenanza de aprobación del Plan de Desarrollo Santo Domingo 2015, Ordenanza que regula la conformación y funcionamiento del Consejo Local de Planificación, Ordenanza de Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial de Santo Domingo, Informe técnico sobre el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana e Informe técnico del Sistema de Presupuesto Participativo del cantón Santo Domingo.

Sin embargo contar con los instrumentos legales y técnicas de planificación, no garantizaban necesariamente la ejecución del plan y la claridad necesaria por parte de la

administración sobre el desarrollo y ordenamiento del territorio como tal, especialmente si no existía una vinculación técnica política y el anclaje necesario de lo local a lo nacional. Según Víctor Hugo Torres quien ha publicado varios libros sobre la historia de Santo Domingo, los diferentes planes de desarrollo se han caracterizado por:

Un sesgo tecnicista, cumplen a medias un rol de herramienta y más bien se han convertido en una especie de requisito. En todo caso, el divorcio entre la técnica y el ejercicio del gobierno ha sido evidente, fundamentalmente por el carácter populista y clientelar de los gobiernos. (Víctor Hugo Torres, entrevista, septiembre del 2014)

Edison Cordero, ex técnico del GAD Municipal de la Dirección de Desarrollo Comunitario, del 2009 a 2011, asegura en la construcción del Plan se intentó hacer un ejercicio participativo con un involucramiento real de los ciudadanos que fuera el referente de una planificación que permita hacer una mejor gestión, pero los compromisos políticos y clientelares no lo permitieron.

En los diálogos mantenidos con los diversos actores se puede evidenciar que en la construcción del Plan no existió un análisis del involucramiento de la diversidad étnica, especialmente de la población afroecuatoriana y la nacionalidad Tsáchila. Y desde ahí, cómo trabajar la diferencia en la construcción del Plan; además de cómo evidenciar las demandas de estos sectores históricamente marginados.

La elaboración del Plan de Desarrollo de forma participativa no se podía agotar en talleres y una Asamblea Cantonal, sino que debía estar presente desde el diagnóstico hasta la evaluación de tal manera que el vínculo institución ciudadano aporte realmente a la construcción del desarrollo y ordenamiento del territorio.

1.3.- Construcción del Plan de Desarrollo 2010-2025 por parte de gobierno municipal.

El Plan de Desarrollo Cantonal Santo Domingo 2025 se construyó en un contexto en el que se inauguran nuevos parámetros institucionales y legales para la planificación de los territorios.

A nivel local esta planificación participativa se la realiza en marco de las competencias que la misma Constitución define para cada nivel de Gobierno, sin embargo y por pasar de la categoría de Municipios a Gobiernos Locales, el rol de los Gobiernos no se limita a la ejecución de sus competencias, sino también a la gestión de toda la realidad de su territorio. Las competencias propias las ejecuto otras las gestiono, y esta gestión la realizo por ser una necesidad existente en mi territorio. Esta lógica de gestión y ejecución aún no ha sido totalmente asimilada, en muchos casos se ha quedado sólo en la ejecución de obras. La transición de Municipios a Gobiernos Autónomos implica que la acción no se limita a las competencias exclusivas y concurrentes, sino la gestión de la realidad del territorio, es decir la problemática en su conjunto. (Entrevista a Líder Olaya, ex director de Planificación del GAD Provincial, octubre del 2014)

Además en agosto del 2009 iniciaba con gran expectativa ciudadana una nueva administración municipal, en este sentido se realiza en diciembre del 2009 la primera asamblea cantonal con el objetivo de identificar problemas y necesidades por parte de la ciudadanía, que servirían de insumos para el plan de desarrollo cantonal. Esta primera asamblea contó con una participación de aproximadamente mil personas distribuidas en mesas temáticas como: Desarrollo urbano y rural, gobernabilidad, territorio, salud y ambiente, inclusión social y derechos, desarrollo económico.

Con estos primeros insumos, el Gobierno Municipal elaboró un documento “borrador que inicialmente fue revisado durante los meses de agosto a diciembre del 2010 entre funcionarios del Gobierno Municipal y Provincial de Santo Domingo” (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, 2011: 9).

Paralelamente a esta revisión por parte del equipo técnico de los gobierno locales, se realizan las mesas de dialogo ciudadano con el propósito de seguir discutiendo y socializando la propuesta borrador del plan, esas mesas se desarrollaron los días 27, 28 y 29 de octubre del 2010. (Edison Cordero, ex técnico del GAD Municipal de la Dirección de Desarrollo Comunitario, del 2009 al 2011).

El 6 de junio del 2011 se sanciona la Ordenanza que regula el funcionamiento del Consejo Cantonal de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo, una vez constituido dicho consejo, éste emite resolución favorable sobre el contenido del plan de desarrollo de Santo Domingo, en “sesión extraordinaria celebrada el 19 de agosto del 2011” (Ordenanza que aprueba el plan de desarrollo del Cantón Santo Domingo 2025, 2011: considerandos). Para el 30 de agosto del 2011 se realiza la Asamblea Ciudadana Cantonal de Santo Domingo, la cual emite criterio favorable sobre el Plan de Desarrollo.

Cumplido este proceso de construcción del plan, el concejo municipal en sesión ordinaria del 9 de septiembre, aprueba la Ordenanza que aprueba el Plan de Desarrollo del Cantón Santo Domingo 2025.

El plan, sujeto a la normativa legal para su formulación en lo referente a los “contenidos mínimos de los planes de desarrollo” (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010), presenta la siguiente estructura:

- Aspectos conceptuales, objetivo y alcance del plan;
- Diagnóstico estratégico general;
- Propuesta;
- Modelo Territorial;
- Gestión del Plan

Como podemos ver el plan cumple con las herramientas legales e institucionales para la planificación participativa. Sin embargo Edison Cordero, ex técnico de desarrollo comunitario del GAD Municipal (2009-2011) señala que se evidencian algunas debilidades especialmente de gestión. No se ha desarrollado una estructura organizativa-operativa que incluya coordinación, seguimiento y ejecución del plan de desarrollo, estrategias claras de información y difusión orientada a la apropiación del Plan por parte de la ciudadanía, y procesos de monitoreo, evaluación de la ejecución del Plan.

Desde su propuesta se observa en el plan de desarrollo Santo Domingo 2025, una visión que plantea elementos políticos, económicos, sociales y ambientales, sin embargo no termina de caracterizar a la ciudad, es decir, que ciudad queremos con la ejecución del plan, como nos ubicamos como ciudad en marco del plan del Buen Vivir y la estrategia Territorial Nacional, esta última identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios, en ese marco esta nos ubica dentro del corredor agro-productivo. Pero en definitiva que tipo de ciudad queremos ser: una Ciudad administrativa, ecológica, tecnológica, turística o comercial. Por otro lado, se observa la falta de Metas e Indicadores para saber sobre que se va a transformar, esto es de suma importancia ya que nos muestra el grado de avance de cada uno de los proyectos, es decir las variables críticas de cada uno de los objetivos, eso no nos muestra el plan, de modo que no podemos medir el avance. Finalmente, debemos preguntarnos: que programa o proyecto nos conecta a la agenda nacional del país, en temas como la reducción de brechas, transformación de la matriz productiva y la sustentabilidad patrimonial, en esto último, en el tema de turismo. (Entrevista a Líder Olaya, ex director de Planificación del GAD Provincial, octubre del 2014).

Por otra parte, Olaya considera que dentro del Plan de Desarrollo hay una ausencia de metas e indicadores que ayudaría a saber sobre qué se va a transformar la ciudad. Asegura que esto es sumamente importante:

“...Muestra el grado de avance de cada uno de los proyectos, es decir las variables críticas de cada uno de los objetivos, eso no nos muestra el plan, de modo que no podemos medir el avance. Finalmente, debemos preguntarnos: que programa o proyecto nos conecta a la agenda nacional del país, en temas como la reducción de brechas, transformación de la matriz productiva y la sustentabilidad patrimonial, en esto último, en el tema de turismo (Octubre:2014)”.

Víctor Hugo Torres, consultor del Gobierno Municipal para la construcción del Sistema de Participación Ciudadana y quien ha escrito varios libros sobre Santo Domingo, asegura:

El plan tiene dos caras. Una técnica que maneja información especializada en cuanto cifras económicas, productivas, sociales. La segunda cara tiene que ver con la participación de la ciudadanía de lo contrario no hay resultados. El plan debe construirse de forma consensuada entre la ciudadanía y el gobierno local. Eso implica que haya compromiso de ambas partes para que se garantice su realización. El plan cantonal es un buen aporte académico y técnico, pero el divorcio entre lo técnico y lo político dificultan su concreción.

Cuando el Plan no es construido conjuntamente con la ciudadanía es imposible que se cumpla si la gente no lo conoce y no sabe de él. El tema atraviesa también por gobiernos clientelares y la planificación implica disciplina y orden. Por otro lado el grado de cultura política de nuestros administradores es elemental sino revisemos la historia de nuestros alcaldes y nuestros técnicos. Aplausos, votos y plata entonces de qué planificación hablamos (Septiembre del 2014).

Para Torres en la administración presidencial de Rafael Correa, se ha reivindicado la planificación sin embargo sigue existiendo contradicciones. Señala la carencia de una articulación entre el plan parroquial con el cantonal y el provincial. Siendo territorios de una misma provincia no se entiende la construcción desordenada y desarticulada del desarrollo y ordenamiento del territorio.

Así implementamos las herramientas técnicas solo para cumplirlas. Volvemos a lo mismo a un divorcio entre la técnica y la política, al tema clientelar y al cumplimiento de obligaciones, sin entender mucho. Santo Domingo desperdicia muchos recursos por falta de planificación (Entrevista realizada en septiembre del 2014)

Según relata David Tamayo, ex técnico de la Dirección de Planificación del GAD Municipal:

“El plan se construyó a partir de insumos base, entre esos los resultados de la Asamblea Cantonal 2009, por lo que se puede decir que a partir de aquí hubo aportes ciudadanos. Además se constituyeron las Mesas de Diálogo Ciudadano, en las que se trataron temas por ejes y para la aprobación y revisión del Plan, en su momento se constituyó el Concejo Cantonal de Planificación que entre sus 10 miembros, 3 eran representantes de la ciudadanía. Las actas de las diferentes reuniones reposarían en los archivos municipales”.

1.4.- Formulación del Diagnóstico y Propuesta del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Para realizar una comprensión holística de las principales conclusiones del diagnóstico, debemos referirnos al proceso de crecimiento de Santo Domingo, en base a tres patrones: La institucionalidad, el patrón de ocupación del territorio y el crecimiento demográfico.

Desde los cinco concejos municipales, de 1968 a 1974, a los siete Gobierno Municipales, de 1978 al 2009, se han implementado diversas acciones con el objetivo de lograr el crecimiento de Santo Domingo, sin embargo la falta de una planificación estructural, permitió que no se aporte de una manera efectiva al desarrollo local, tal es así que “dichas acciones han sido ejecutadas de manera segmentada, desarticulada y poco coordinada, tanto institucionalmente como territorialmente, lo cual ha limitado las posibilidades de un desarrollo bajo condiciones de viabilidad, integralidad y sostenibilidad” (Plan de Desarrollo SD, 2011: 39)

Dentro de los factores institucionales podemos señalar que la planificación se abordó desde una capacidad técnica e infraestructura institucional precaria y desde una falta de control y monitoreo a los logros alcanzados, así como la gestión del gobierno local desde la lógica clientelar y populista, además de un permanente ambiente de corrupción, sin olvidarse de la casi nula participación de la ciudadanía.

Las condiciones para la ocupación del territorio, es decir la concentración de la población en el área urbana en un porcentaje del 73.6%¹⁶, espacios públicos escasos e inseguros y de baja calidad y una fuerte demanda de vivienda, sumados a la forma de administración del gobierno local, propiciaron proceso irregulares de ocupación del suelo causando asentamientos carentes de servicios básicos y desestructuración del territorio.

Esta forma de ocupación del territorio, la falta de planificación y respuesta del gobierno local, además de crecimiento demográfico de Santo Domingo, el cual ha sido uno de los más altos del país, “de 6978 habitantes en 1950 a 368013 habitantes en el 2010” (INEC, fascículo Santo Domingo 2010), provocaron una serie de efectos negativos para el desarrollo territorial, así lo recoge la primera parte del Plan de Desarrollo de Santo Domingo 2025:

- La imposibilidad de cubrir la demanda de plazas de trabajo, lo que ha propiciado condiciones de desempleo, subempleo, informalidad e intensificación de la pobreza, que deriva en otros problemas sociales como la proliferación de focos de inseguridad; la precariedad de la vivienda y el hacinamiento; y la dificultad de los gobiernos locales para abastecer de servicios básicos tanto al área urbana como rural.
- La proliferación de asentamientos informales en zonas de riesgo natural y el incremento de la deforestación por la expansión urbana y la dispersión rural.
- La baja calidad y dotación de los servicios básicos como agua potable, alcantarillado y recolección de la basura, que representan condiciones de insalubridad que atentan contra la calidad de vida de los habitantes y contaminan el ambiente.
- La intensa demanda de infraestructura educativa y de salud, que supera las posibilidades de cobertura con calidad y el alto índice de analfabetismo urbano (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2015, 2011: 33)

Estas problemáticas desarrolladas a lo largo de la historia de Santo Domingo, plantean grandes retos para el conjunto de actores: Gobierno local, organizaciones sociales, empresa privada, sociedad civil, productores, instituciones del Estado Central, etc. Las respuestas a estas problemáticas deben aprovechar los diferentes factores como lo económico, productivo, institucional, legal; así como características geográficas, naturales, humanos, de manera articulada.

En lo referente a la elaboración misma del Plan de Desarrollo, el Gobierno Local de Santo Domingo contrata una consultoría “la cual, según consta en el contrato, fue una asesoría, desde la cual se propusieron varios temas a través de información existente como planes

¹⁶ INEC, censo de población y vivienda 2010

institucionales, programa de gobierno e insumos de la asamblea cantonal del 2009” (David Tamayo¹⁷, 2014).

Además de estos documentos, los principales insumos fueron los Plan de Desarrollo Estratégico Santo Domingo 2010, Borrador del POT de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, Plan General de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Pichincha 2022 y POT de la Provincia de Pichincha 2020.

La definición de los ejes estratégicos del diagnóstico: Social, Producción y empleo, Territorio, Ambiental y Buen Gobierno. Se realizaron en base a los lineamientos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en la Estrategia Nacional Territorial, los cuales se tomaron como insumos para la discusión y análisis por los equipos técnicos de las Direcciones de Planificación de los Gobiernos de la Provincia y el Cantón, fueron al menos 6 reuniones entre los meses de agosto y septiembre del 2010 (Entrevista realizada a Tamayo David¹⁸, técnico de la Dirección de Planificación entre el 2010-2013).

En función de la propuesta de la consultoría contratada para el efecto, que se tiene un borrador para ser alimentado por los equipos técnicos de los gobierno locales de Santo Domingo, “a partir de las propuestas de la asesoría y de reuniones con autoridades y asesores del GAD municipal, y provincial en su momento, se establecieron los ejes” (Tamayo David, 2014). De igual forma se conformaron grupos de trabajo organizados según cada eje estratégico previamente definido, a estas mesas de trabajo participaron representantes de las direcciones municipales según su campo de acción.

Dentro de los momentos metodológicos, el diagnóstico y la propuesta del Plan de Desarrollo, contemplaron los siguientes:

1. Análisis de documentos previos;
2. Reuniones de trabajo de equipos técnicos;
3. Socialización y retroalimentación en mesas ciudadanas;
4. Definición de prioridades por parte de la asamblea cantonal;
5. Aprobación por parte del Consejo Local de Planificación; y,
6. Aprobación de la ordenanza del Plan de Desarrollo por parte del Concejo Municipal del cantón.

¹⁷ Geógrafo, Técnico de la Dirección de Planificación del GAD Municipal de Santo Domingo, en el periodo 2010-2013, responsable de la coordinación entre la Dirección de Planificación y la consultoría contratada para la formulación del Plan de Desarrollo.

¹⁸ *Ibidem*

La principal técnica propuesta para la recolección de información¹⁹ fue la utilización de matrices, las cuales se trabajaron mediante la utilización de tarjetas de colores, las cuales permitieron definir las problemáticas en cada eje estratégico.

De igual forma se utilizó el FODA como herramienta de análisis en cada uno de los ejes estratégicos, esto se realizó en los grupos técnicos conformados, siempre bajo una propuesta borrador de la consultoría contratada por el GAD Municipal.

De forma sumaria, vamos a revisar el contenido del plan en sus partes: Diagnóstico y Propuesta:

¹⁹ Información facilitada por David Tamayo, ex técnico del GAD Municipal de Santo Domingo. Junio del 2013.

CUADRO N° 6:

CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

Eje 1: Social	Eje 2: Producción y Empleo	Eje 3: Territorio	Eje 4: Ambiental	Eje 5: Buen Gobierno y Participación
<p>Intenso crecimiento demográfico [...] que superan la capacidad institucional de dotación de servicios básicos.</p> <p>Déficit de abastecimiento de agua potable</p> <p>Infraestructura de conducción de agua potable y alcantarillado inexistente, mal distribuida u obsoleta provocando fugas de agua de entre el 40% y 50%.</p> <p>Evacuación de aguas servidas directamente a vertientes, provocando condiciones de insalubridad.</p>	<p>No existe un centro de procesamiento de cárnicos técnicamente equipado y capaz de brindar servicios técnicamente adecuados.</p> <p>La presencia de industrias procesadoras de lácteos y cárnicos es baja frente a la potencialidad de la oferta. Muchos de los productos son industrializados fuera del territorio, con la imposibilidad de generar valor agregado.</p> <p>Debilidad en el aprovechamiento del potencial turístico.</p> <p>La expansión de monocultivos a gran escala, representa un factor de riesgo para los pequeños y medianos agricultores de productos tradicionales.</p>	<p>Desestructuración del territorio, consecuencia de la falta de planificación técnica.</p> <p>Información catastral y avalúo técnico de las propiedades no corresponden a la realidad.</p> <p>Lotización y urbanización desordenada.</p> <p>Procesos irregulares de ocupación del territorio, tendientes a la informalidad e ilegalidad.</p> <p>Falta de planificación y</p>	<p>Contaminación de esteros y ríos como grave amenaza para la conservación del recurso agua, lo cual repercute en las condiciones de abastecimiento de la población.</p> <p>Ocupación de áreas de bosque, incluso protegidas, propiciada por la expansión de la zona urbana y cultivos extensivos.</p> <p>Riesgo de afectación del suelo y subcuencas y micro-cuencas.</p>	<p>En proceso el rediseño y modernización institucional del sector público.</p> <p>En proceso en el GMSD de planificación integral por resultados.</p> <p>En proceso en las instituciones públicas aplicación de nuevas estrategias de planificación y gestión.</p>

<p>Déficit en la cobertura de servicio de recolección de basura y botaderos clandestinos.</p> <p>71% de las viviendas construidas con materiales de mala calidad y 29% de hacinamiento.</p> <p>Congestionamiento vehicular en el área urbana.</p> <p>Espacios públicos de baja calidad y altos índices de inseguridad ciudadana.</p> <p>Proliferación del comercio informal, el desempleo y el subempleo especialmente en el área urbana.</p> <p>Déficit y desorganización en la cobertura del transporte masivo interno y sistemas de vías en malas condiciones.</p> <p>Aculturación y migración de la etnia Tsáchila.</p>	<p>Falta de capacitación y tecnificación de mano de obra.</p> <p>Ausencia de un centro de comercialización de perecibles.</p>	<p>gestión de la estructura vial in-terna.</p> <p>Desbordamiento del área urbana.</p> <p>Construcciones en zonas agrícolas y de riesgo natural.</p>		
---	---	---	--	--

Fuente: Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025
 Elaboración: Autora

Podemos destacar dos grandes problemáticas, que sin caer en simplismo, las señalaremos como las principales causas que marcan este diagnóstico:

Migración interna:

Santo Domingo es una ciudad que ha crecido de manera abrupta en los últimos sesenta años; en 1950 tenía 1500 habitantes y hoy es la cuarta ciudad más poblada del país. Ese crecimiento violento obedeció al proceso de colonización implementado desde el estado, que motivó el desplazamiento de habitantes procedentes de todas las regiones del Ecuador e inclusive del exterior para ocupar una zona que originalmente era montaña y transformarla en unidades productivas. El proyecto cumplió el objetivo de incorporar al país la producción de esta zona, pero originó una consecuencia que no estaba prevista: el poblamiento inusitado de una ciudad que no tenía capacidad ni siquiera para sus habitantes permanentes, peor para la avalancha de población que se le vino encima (Torres Víctor Hugo, 2012)

Planificación y manejo técnico de la ciudad:

Especialmente en lo referente al manejo de la ocupación del suelo, en particular en temas de vivienda, red vial, desarticulación de asentamientos humanos y servicios básicos. Esto desencadenó en una severa contaminación ambiental en ríos y esteros, así el caso del río pove, que en la actualidad es un receptor de las aguas servidas del centro de la urbe.

La proliferación de invasiones²⁰, método utilizado para la ocupación y acceso a la tierra, desencadenó desorden en la consolidación de la ciudad, además una falta de atención en servicios básicos, especialmente la dotación de agua potable y alcantarillado. Esta problemática no ha permitido, sino hasta el 2012, tener una información catastral actualizada, y el crecimiento de la ciudad se ha visto afectada por su desorden.

El manejo técnico para afrontar las diferentes problemáticas de la ciudad, se supeditó a la voluntad política de los alcaldes de turno, que desde una lógica clientelar se dio preferencia al cálculo político, que devenía en decisiones que se divorciaron de la técnica, un caso tipo de esto es el caso de la toma de una de las vías peatonales en pleno centro de la urbe, por parte de los comerciantes autónomos, que por su nivel de organización, ninguna administración se ha propuesto reubicarlos.

²⁰ Ramiro Gallo P. Líder invasor y Alcalde en el periodo 1992-1996

La falta de planificación oportuna y su respectiva ejecución, en el aspecto económico productivo no ha permitido que Santo Domingo se instale en la región como un verdadero centro de desarrollo regional, así el caso de la falta de un centro de procesamientos de cárnicos, pese a ser una localidad en la que se asienta una de las mayores ferias ganaderas del país.

Desde estas principales problemáticas recogidas en el diagnóstico estratégico del Plan de Desarrollo, se plantea la siguiente visión para Santo Domingo:

Santo Domingo, acogedor, dinámico, competitivo e innovador, integrado al país y territorialmente equilibrado, principal puerto terrestre, polo de desarrollo agroindustrial y eje comercial del país, centro regional de producción y servicios, democrático y solidario, con alto nivel de calidad de vida y ambientalmente sustentable (Plan de Desarrollo de Santo Domingo, 2011)

Esta visión demanda del esfuerzo, como lo he anotado anteriormente, de todos los actores de Santo Domingo, de impulso a la categoría de ciudadanía y de ciudadanos empoderados de sus derechos, de actores económicos en sinergia con las bondades del territorio, desarrollando estrategias público-privado para el desarrollo económico local e integrado a la lógica de país, de políticas ambientalmente sustentables y organización territorial, y de una institucionalidad fuerte, políticamente responsable y técnicamente eficiente.

En definitiva, lo que plantea esta visión para Santo Domingo, es un desarrollo sostenible, donde se potencie la calidad de vida de la población, la calidad ambiental y la seguridad ciudadana, de ahí que, según los proyectos planteados en cada uno de los ejes, podemos señalar que se plantan algunos efectos deseados²¹:

- En lo social, el mejorar la calidad de vida de la población;
- En la producción y empleo: Potenciar las facultades productivas y la calidad competitiva de los sectores económicos;
- En lo territorial: Mejorar las condiciones de infraestructura y conectividad;
- En lo Ambiental: Proteger los recursos naturales y mejorar la calidad ambiental;
- Buen Gobierno y participación: Lograr el fortalecimiento institucional fomentar la participación ciudadana.

²¹ Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025

El Plan de Desarrollo 2025 como propuesta plantea 27 programas y un total de 130 proyectos, recogidos en 5 ejes estratégicos, que se describen a continuación.

1.4.1 Eje Estratégico 1: Social - Programas y Proyectos

Este eje estratégico plantea como visión propia al “Cantón-Provincia²² con alto nivel de calidad de vida, son salud, educación, servicios básicos, justicia y seguridad para toda la comunidad” (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, 2010: 53).

Llama la atención el hecho que se aborden temas como la justicia y salud, los cuales van más allá de la competencia del GAD Municipal, eso implicará, como lo señala el mismo plan en el capítulo de gestión, la conformación de comisiones por ejes estratégicos y grupos de trabajo, que se integren con representantes de los distintos sectores públicos, privados y miembros de la sociedad civil. Sin embargo contrasta, esta visión integral de eje en cuestión, con la falta de participación de sectores claves en la formulación del plan.

El cuadro del eje social plantea 5 programas y 29 proyectos, su orientación o enfoque apuntan a promover los derechos especialmente de los grupos de atención prioritaria, abordar las actuales carencias en salud y educación y el alto crecimiento de inseguridad del cantón. Se plantea un desarrollo social equitativo que le permita, a la población, alcanzar un alto nivel de calidad de vida.

CUADRO N° 7:

PROGRAMAS		PROYECTOS	
1	Ciudadanía Responsable	1	Construcción de ciudadanía
		2	Promoción y defensa de Derechos de la mujer y de personas y grupos de atención prioritaria
2	Salud	1	Hospital Regional IESS
		2	Red de Servicios Médicos desconcentrados
		3	Hospital Materno-Infantil
		4	Centros Integrados de Educación, Salud y Promoción en cabeceras parroquiales

²² Hasta esa época el único Cantón de la Provincia y con el mismo territorio era Santo Domingo.

		5	Promoción de la salud
3	Educación	1	Universidad Pública Regional
		2	Telecentros Comunitarios y de apoyo a la educación en SD y Parroquias
		3	Difusión y enseñanza de la cultura Tsáchila
		4	Mejoramiento de la infraestructura y la calidad de la educación de escuelas y colegios públicos
		5	Fortalecimiento de colegios agropecuarios
4	Deporte y Recreación	1	Competencias deportivas periódicas
		2	Promoción de mega-eventos deportivos
		3	Fomento a la profesionalización de deportistas
		4	Equipo local de fútbol profesional
		5	Competencias deportivas de aventura
		6	Poli-deportivos
		7	Centro de Alto Rendimiento
		8	Programa Cantonal-Provincial de Recreación
5	Inclusión social	1	Albergue Municipal para indigentes
		2	Casa de la Mujer y la Familia (Proyecto como Sistema Integral)
		3	Casa de la Juventud (Proyecto como Sistema Integral)
		4	Programa integral de atención a niños(as) y adolescentes
		5	Sistema de Atención Integral a Adultos Mayores
6	Seguridad	1	Educación vial para prevención de accidentes de tránsito
		2	Red de atención primaria en violencia doméstica
		3	Plan y Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana
		4	Plan y Sistema de Gestión de Riesgos

Fuente²³: Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025

Elaboración: Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025

1.4.2 Eje Estratégico 2: Producción y Empleo - Programas y Proyecto

²³ Los cuadros de los 5 ejes estratégicos tiene como fuente y elaboración al Plan de Desarrollo Santo Domingo 2015

Visión planteada para este eje: “Cantón-Provincia con una economía equitativa y eficiente, competitiva, innovadora y sustentable, y generadora de oportunidades de empleo de calidad” (Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025: 54).

El cuadro de programas y proyectos contienen 6 programas y 31 proyectos. Este eje plantea elementos como economía equitativa, la cual debería entenderse que la economía queda supeditada a lo que pueda aportar a la sociedad y no como un crecimiento per se. Este crecimiento de la economía local al servicio de la sociedad plantea, según los proyectos planteados, necesariamente una alianza público privado, es de entenderse que no todos los proyectos planteados, necesariamente deberán ser ejecutados desde lo público.

El desarrollo económico local que plantea este eje apunta a fortalecer la competitividad de las fortalezas como ser una zona de influencia regional y de transferencia de bienes y servicios a nivel nacional, así como la generación de encadenamientos de servicios vinculados al sector industrial, transporte y comercial. Apunto también a potenciar el sector turístico, parte del cambio de la matriz productiva señalada por el gobierno nacional.

CUADRO N° 8:

PROGRAMAS		PROYECTOS	
1	Capital Humano y Social	1	Red Universitaria
		2	Capacitación empresarial
		3	Educación y formación para los Emprendimientos
2	Estructuración y Fortalecimiento de Redes competitivas en la Región	1	Plan de Desarrollo Económico y Promoción de Inversiones
		2	Agencia de Desarrollo Económico
		3	Promoción de asociatividad de pequeños y medianos productores agrícolas y pecuarios, y de MIPYMES
		4	Creación de marcas de productos insignia (cacao, naranja, banano, bambú y otros)
		5	Fortalecimiento de clústeres (ganado, palma africana, plátano, cacao, palmito, bambú, balsa)
		6	Red Virtual de Información Económica, Social y de Negocios en CP-SD
3	Infraestructura Económica	1	Infraestructura Vial Provincial y Regional

		2	Centro Logístico SD
		3	Zona Económica Especial
		4	Mercado Regional y Mercado de Mariscos
		5	Centro de Faenamiento e Industrialización de Cárnicos y Derivados
		6	Polígono Industrial
		7	Parque Tecnológico / Centro de Investigaciones Agroindustriales y Tecnológicas / Observatorio Regional Agroindustrial
		8	Ampliación generación y dotación de Energía Eléctrica (Proyectos Toachi-Pilatón 2 y Toachi-Pilatón-Rayó)
		9	Centro de Convenciones y Ferias
		10	Centros de Almacenamiento y de Acopio Pos cosecha
		11	Centro Regional de Sanidad Animal y Vegetal
		12	Banco de Germoplasma
		4	Creatividad e Innovación
2	Desarrolladora de Negocios y Emprendimientos		
3	Concurso a la Innovación		
4	Red Virtual de Empresas TIC		
5	Capacitación a Emprendedores TIC's (Agencia de Desarrollo Económico)		
6	Incentivos a empresas / industrias TIC's		
7	Instalación de infraestructura para TIC's (red de Fibra Óptica)		
5	Turismo y Cultura	1	Plan de Desarrollo y Promoción Turística
		2	Capacitación a operadores de servicios turísticos
		3	Incentivos al Turismo Ecológico y Alternativo
		4	Fortalecimiento, Valorización y Promoción de la Cultura Tsáchila / Consolidación de la circunscripción Tsáchila
		5	Paseo Turístico de los Tsáchilas
		6	Rutas Turísticas (Cacao, Valle Hermoso, Eco-aventura)
		7	Parques Temáticos (Agropecuario, Ecológico, Agua)
		8	Áreas de interés arqueológico
		9	Agenda Cultural

6	Industria Limpia	1	Capacitación empresarial en gestión ambiental e industria limpia
		2	Asesoría para la instalación de plantas de tratamiento de efluentes líquidos y gases
		3	Aplicación y Control de legislación vigente sobre gestión ambiental en industrias y agroindustrias
		4	Premio a la Excelencia Ambiental a empresas del CP-SD

1.4.3 Eje Estratégico 3: Territorio - Programas y Proyecto

Visión: Cantón-Provincia con hábitat de excelencia y con calidad ambiental para el desarrollo humano. Este eje plantea 5 programas y 30 proyectos que apuntan un ordenamiento territorial, equilibrado y sustentable, guardando armonía con lo que establece la Constitución en sus artículos 30 y 31:

Artículo 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica; artículo 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural (Constitución de la República, 2008).

Este desarrollo territorial sustentable permitirá promover programas habitacionales, desarrollar espacios públicos adecuados, mejorar la movilidad, así como asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo de la comunidad Tsáchila (Plan de Desarrollo 2025: 57)

Pese a que en este eje en el diagnóstico se plantea un desbordamiento del área urbana en los proyectos no se establece la generación de una ciudad policéntrica donde el centro de la ciudad sea descongestionado, lo que mejoraría grandemente la movilidad territorial, el caos en la parte céntrica de la ciudad y el crecimiento de nuevos polos de desarrollo. En este punto nos quedamos solo en la regeneración de la parte céntrica. Hay un enfoque muy reducido de la desconcentración de los servicios públicos, solo se plantea como abastecimiento de los servicios básicos, más no como desconcentración de los mismos.

CUADRO N° 9:

PROGRAMAS		PROYECTOS	
1	Ordenamiento y control territorial	1	Sistema integrado de información territorial
		2	Elaboración e implementación del PUOS (Ciudad y Cabeceras Parroquiales rurales)
		3	Elaboración e implementación del Código de Arquitectura, Urbanismo y Construcción
		4	Modernización y mejoramiento del sistema de gestión y control territorial
		5	Zona de Planificación Especial para los Territorios Tsáchilas
2	Mejoramiento hábitat sectores populares	1	Regularización y control de barrios y cooperativas
		2	Mejoramiento de vivienda en barrios populares
		3	Promoción y construcción de vivienda para sectores de bajos ingresos
3	Movilidad	1	Elaboración y aplicación de Plan Maestro de Transporte y Movilidad Sustentable
		2	Terminal Inter-Parroquial de Pasajeros de SD
		3	Desarrollo y consolidación del Anillo Vial Regional Principal y Secundario
		4	Mejoramiento integral de la red vial nacional-provincial
		5	Aeropuerto
		6	Ferrocarril Santo Domingo-Manta
		7	Autovías Nacionales
		8	Vía Sto. Dgo.-Las Mercedes-Los Bancos-Paralelo Cero (4 carriles)
		9	Vía Alluriquín-Las Damas-Sigchos
		10	Accesos a cabeceras parroquiales
		11	Red de Ciclovías urbanas
		12	Red de Ciclovías de parroquias
		13	Red de Ciclovías rurales
		14	Mejoramiento de aceras e infraestructura para circulación peatonal (SD y Cabeceras Parroquiales)
		15	Señalización vertical y horizontal del sistema vial provincial y nacional
		16	Nomenclatura Urbana y señalética turística en SD y Parroquias
4	Servicios Públicos	1	Agua Potable (SD y Parroquias)
		2	Alcantarillado (SD y Parroquias)

		3	Tratamiento de Aguas Residuales
5	Revitalización y Regeneración Urbana	1	Revitalización y regeneración de centros poblados de cabeceras parroquiales rurales
		2	Revitalización y Regeneración Núcleo Central y zonas aledañas
		3	Reordenamiento Comercio Popular Av. 3 de Julio / Centros Comerciales Populares

1.4.4. Eje Estratégico 4: Ambiente - Programas y Proyectos

Visión: Cantón-Provincia con alta calidad ambiental y con manejo sustentable de los ecosistemas, de los recursos naturales, y con cultura de respeto e integración social al entorno natural y construido. Este eje plantea 7 programas y 23 proyectos.

Este eje plantea un enfoque recurrente, sostenibilidad ambiental, mejorando la generación de desechos sólidos, incorporando tecnologías limpias, promoviendo una cultura de reciclaje doméstico, preservando y recuperando fuentes hídricas, tal es el caso del parque lineal en el Río Pove, entre otros.

CUADRO N° 10:

PROGRAMAS		PROYECTOS	
1	Sistema de Gestión Ambiental	1	Elaboración e implementación del Plan de Gestión Ambiental
		2	Mesa de Coordinación de proyectos ambientales
2	Sistema Verde y Paisaje	1	Parques Urbanos: a) Bombolí, b) Centro Cívico-Cultura-Jardín Botánico, c) Juventud-Guayasamín, d) By-Pass Esmeraldas
		2	Parque Lineal Río Pove
		3	Parque Aventura
		4	Sistema de Áreas Verdes, Parques Barriales y Parroquiales
		5	Definición y Manejo de Áreas Naturales protegidas
		6	Forestación y reforestación (incluye viveros, agroforestería)
		7	Actualización y aplicación de la normativa para regular publicidad y propaganda en espacio público
3	Desechos Sólidos	1	Elaboración e implementación del Plan de Gestión de Desechos Sólidos

		2	Centro Integrado de Disposición de Residuos
		3	Recolección selectiva y promoción de reciclaje de Residuos Sólidos Urbanos
		4	Recolección y disposición de desechos hospitalarios y peligrosos
		5	Sistema emergente de recolección de aceites usados, baterías y llantas
4	Educación Ambiental	1	Capacitación y promoción ciudadana en educación ambiental en escuelas y colegios y a la ciudadanía en general, con participación de medios de comunicación
5	Aire	1	Elaboración e implementación de Plan para la Gestión y Control del Aire
		2	Centros de Revisión Vehicular
		3	Monitoreo y control de emisiones de fuentes fijas
6	Recursos Hídricos	1	Gestión Integral de cuencas y micro cuencas (ríos Lelia, Cristal y Baba)
		2	Planta de tratamiento de aguas residuales de SD
		3	Sistema de tratamiento de aguas residuales en parroquias
		4	Regulación de tomas de agua no autorizadas
7	Suelo	1	Inventario y control de minas y canteras

1.4.5 Eje Estratégico 5: Buen Gobierno y Participación.

Visión: Cantón-Provincia con una sociedad democrática y participativa, con instituciones sólidas y eficientes, y con sentido colectivo para enfrentar los retos del desarrollo. Plantea 3 programas y 18 proyectos.

La necesidad de una forma de gestión pública, acorde a los mandatos constitucionales y legales, plantea un reto a la institucionalidad del Cantón y la Provincia: un adecuado nivel de coordinación entre los niveles de gobierno para trabajar en una agenda común, elevar la autoestima comunitaria fortaleciendo liderazgos colectivos, así como la transparencia en su gestión y al implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

CUADRO N° 11:

PROGRAMAS		PROYECTOS	
1	ón Pública Cali dad	1	Reforma y Fortalecimiento Institucional del Gobierno Municipal

		2	Reforma y Fortalecimiento Institucional del Gobierno Provincial
		3	Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Parroquiales
		4	Sistema Integrado de Información
		5	Gobierno Electrónico
		6	Ventanilla Única para trámites empresariales y comerciales
2	Participación Ciudadana	1	Acreditación de organizaciones comunitarias y sectoriales
		2	Fortalecimiento y construcción de capacidades de organizaciones y líderes de la comunidad
		3	Sistema de participación ciudadana para planificación, gestión y control
		4	Sistema de Presupuesto Participativo
		5	Sistema de Información a la comunidad
3	Regionalización, Descentralización y Desconcentración de la gestión Pública	1	Sistema desconcentrado de Gestión del Gobierno Municipal y del Gobierno Provincial
		2	Centro Cívico Provincial / Cantonal
		3	Mancomunidad con cantones del área del trópico húmedo
		4	Estrategia de Regionalización
		5	SD nodo del Eje Manta-Manaos
		6	Apoyo a la Descentralización del Estado
		7	Sistema de organización político-administrativo del territorio provincial

2.- Participación ciudadana en el construcción del Plan de Desarrollo 2010-2025

La construcción del Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, se realizó bajo el enfoque de la planificación participativa, de ahí que la asamblea cantonal y las mesas de diálogo ciudadano desarrolladas entre el 2009 y 2010, se desarrollaron exclusivamente para trabajar en los primeros insumos del plan de desarrollo.

A nivel local esta planificación participativa se la realiza en marco de las competencias que la misma Constitución define para cada nivel de Gobierno, sin embargo y por pasar de la

categoría de Municipios a Gobiernos Locales, el rol de los Gobiernos no se limita a la ejecución de sus competencias, sino también a la gestión de toda la realidad de su territorio. Las competencias propias las ejecuto otras las gestiono, y esta gestión la realizo por ser una necesidad existente en mi territorio. Esta lógica de gestión y ejecución aún no ha sido totalmente asimilada, en muchos casos se ha quedado sólo en la ejecución de obras. La transición de Municipios a Gobiernos Autónomos implica que la acción no se limita a las competencias exclusivas y concurrentes, sino la gestión de la realidad del territorio, es decir la problemática en su conjunto. (Líder Olaya, ex director de planificación del GAD Provincial 2010-2014)

La participación de los ciudadanos se dio en dos momentos: Primero en la asamblea cantonal donde se recogieron las necesidades ciudadanas y se plantearon soluciones. En un segundo momento en las mesas de dialogo por cada uno de los sectores con los que se trabajó, migrantes, jóvenes, mujeres, dirigentes cooperativistas, productores, entre otros.

De acuerdo a los archivos que constan en la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio de Santo Domingo, la elaboración y aprobación del Plan de Desarrollo de Santo Domingo 2025, se desarrolló de la siguiente manera:

- Diciembre del 2009
Primera Asamblea Ciudadana
- Octubre del 2010
Mesas de dialogo ciudadano
- Junio de 2011
Concejo Municipal aprobación de la Ordenanza que Regula el Funcionamiento del Consejo Cantonal de Planificación.
- 3 de agosto de 2011
Consejo Cantonal de Planificación revisa el contenido del Plan de Desarrollo.
- 19 de Agosto de 2011
Consejo Cantonal de Planificación emite resolución favorable al Plan de Desarrollo del Cantón Santo Domingo 2025.
- 30 DE Agosto de 2011
Asamblea Cantonal emite resolución favorable del Plan de Desarrollo
- Setiembre de 2011
Concejo Municipal aprueba la ordenanza del Plan de desarrollo Santo Domingo 2025.

La asamblea del 2009 se realizó con el objetivo de identificar problemas y necesidades, y para la formulación de propuestas de solución como aportes iniciales del plan de desarrollo con la conformación de las siguientes mesas de trabajo: Mesa 1: Desarrollo urbano y rural; Mesa 2: Gobernabilidad; Mesa 3: Medio Ambiente; Mesa 4: Derechos e inclusión social; y Mesa 5: Desarrollo económico.

Por otro lado el debate en la Asamblea Ciudadana del 2009, permitió identificar dos corrientes de problemas, el uno que demuestra el alto nivel de rezagos de inversión que tiene Santo Domingo, especialmente en la zona urbana en servicios básicos, equipamiento urbano y comercio. La segunda, que plantea problemas alrededor de las formas y mecanismos de participación ciudadana en Santo Domingo, y el rol institucional que la Municipalidad debe ejercer para canalizar estas demandas ciudadanas.

El consultor contratado para la ejecución de dicha asamblea, Arq. Víctor Hugo Torres, señala que una de las dificultades señaladas por los participantes de esta asamblea, es el bajo nivel de gobernabilidad que existe en el territorio, el cual desata tres problemáticas: “inadecuada calidad de inversión pública; duplicidad en los esfuerzos institucionales e inadecuadas relaciones entre el GAD Municipal, ciudadanía y otros actores” (Torres, informe de la asamblea 2009: 44).

Posteriormente en el 30 de agosto del 2011 se realiza una nueva asamblea ciudadana, la cual conoce el plan de desarrollo y emite resolución favorable sobre el contenido del Plan de Desarrollo de Santo Domingo 2025, esta asamblea toma las siguientes resoluciones:

- Primera resolución: Emite criterio favorable sobre el Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025.
- Segunda resolución: Recomendar al Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo legislar y elevar a ordenanza el Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025; así como su respectiva difusión.
- Tercera resolución: Aprobar las prioridades anuales de inversión para el periodo 2012 (Asamblea Ciudadana Cantonal, 2011).

El Gobierno Municipal de Santo Domingo, ha implementado algunos de los espacios de participación como lo es la asamblea cantonal, las mesas de dialogo ciudadano, sin embargo estos espacios son puntuales tanto en su temática como en su implementación, es decir, se

activan a convocatoria del Gobierno local, y no hemos podido ver que funcione con una dinámica propia e instale en el debate público temas nacidos desde su seno o contenidos en el plan de desarrollo. (Cordero Edison²⁴, ex técnico del GAD Municipal de la Dirección de Desarrollo Comunitario, del 2009 a 2011).

A partir de la asamblea cantonal del 2011, en las asambleas del 2012 y 2013 se instala una agenda que recoge básicamente el tema de la aprobación de las prioridades de inversión como lo establece la ley.

Las asambleas solo se activaron para el cumplimiento formal de la participación, es decir que la asamblea local solo ha sido convocada para la validación del Plan de Desarrollo y posteriormente para la definición de las prioridades anuales de inversión, de igual forma con las mesas de dialogo ciudadano. No se ha logrado registrar una acción de esos espacios de participación que refleje una dinámica propia, más allá de la parte formal o institucional de la participación. (Edison Cordero, ex técnico del GAD Municipal de la Dirección de Desarrollo Comunitario, del 2009 a 2011).

Por otro lado, Jorge Cedeño, presidente de la Asamblea Cantonal 2011 y 2012, el cual señala que su vinculación a la asamblea cantonal, fue por temas de coordinar obras para su sector. “Mediante las obras de cogestión hemos realizado sobre todo el adecentamiento de calles y mejoramiento de espacio públicos”.

Jorge Cedeño señala que el Gobierno Local ha desarrollado actividades que pretenden fortalecer la participación de liderazgos comunitarios mediante la ejecución de escuelas de liderazgo, sin embargo dice que estas se dan una vez por año lo que no permite que se capaciten adecuadamente los líderes comunitarios.

En esa misma línea Edison Cordero señala que el Gobierno Municipal no ha desarrollado procesos permanentes que apunten a la formación de nuevos liderazgos, ya que desde su apreciación, existe el interés de continuar trabajando con los dirigentes comunitarios, ya que estos tienen una acción directa en el tema de obras como calles, avenidas, canchas, casas comunales, lo cual se evidencia un cierto sesgo clientelar en ese tipo de relación. “Eso no permite construir el poder ciudadano como manda la Constitución”.

Sí es clientelar, porque la ciudadanía es utilizada a través de las obras que recibe. Los ciudadanos sienten que deben hacer dádivas a quienes les entregan las obras y una forma es participar del Sistema de participación, aprobando lo que planteen por ejemplo para el presupuesto aunque no se entienda muchas veces el presupuesto. (Wilter Macías, asambleísta del sistema cantonal de participación ciudadana 2010-2011).

²⁴ Ex Ccoordinador general de la ACJ Santo Domingo 2013

Elizabeth Palma²⁵, dirigente juvenil señala que la implementación del sistema, así como las asambleas cantonales que se han desarrollado, no han tomado en cuenta enfoques de género, generacional, diversidad sexual y diversidad étnica, etc.

Desde una visión más institucional, se señala que “esta experiencia en particular me dice que cuando no existe un mecanismo adecuado de participación, con metodología clara, se termina adecuando el proceso participativo a las exigencias legales” (Tamayo David, 2014)

Otro punto sobre el tema de la participación en Santo Domingo, es que hay participación sobre la formalidad, es decir no se ha definido un modelo de gestión que conduzca al poder ciudadano. Lo que se puede ver es una acción utilitaria de la participación. (Entrevista a Líder Olaya, ex director de la Dirección de Planificación del GAD Provincial, octubre 2014).

En este contexto Víctor Hugo Torres afirma que: “La participación cruza por el hecho de ser parte de la toma de decisiones para juntos construir un destino común”. Para él debe ser construido en base a niveles: barrio, parroquias, cantones, provincias. “Trabajado así la información que se produce se nutre de las bases y se resume en el gobierno local donde se procesa. La participación implica también manejo de información porque de lo contrario yo digo lo que me parece que está bien.” (Entrevista realizada en septiembre del 2014).

Posteriormente jugó un papel importante la conformación del Consejo de Planificación que de acuerdo al artículo 29 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas son quienes participan en el proceso de formulación del plan de desarrollo y emite resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente. Además de velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo. En la misma Ley en el artículo 28 dice: que deberá estar integrado a más de la Autoridad cantonal, por un representante del legislativo local, la o el servidor público a cargo de la instancia de planificación y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local; Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y, un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios.

²⁵ Miembro del Espacio Juvenil, que agrupa alrededor de 20 organizaciones juveniles de Santo Domingo

En este proceso las personas que integraron el Consejo de Planificación por parte de la ciudadanía, eran allegadas a la administración, no se daba un proceso real de designación ciudadana. Antes de ir a la Asamblea donde se las nominaba, ya estaban designadas, simplemente se las nominaba para que la Asamblea apruebe los nombres designados (Edison Cordero, ex técnico del GAD Municipal de la Dirección de Desarrollo Comunitario, del 2009 a 2011).

Finalmente se dio la promulgación de varias ordenanzas municipales²⁶, que permitieron fortalecer la institucionalidad de la planificación participativa en el Cantón de Santo Domingo.

Sin embargo todos estos procesos participativos se quedaron en la formalidad, es decir, para cumplir los requerimientos legales, en el camino el Plan de Desarrollo cumplió con involucrar a los ciudadanos en las mesas de diálogo y luego en una Asamblea general para validar el Plan, pero no existió una identificación con el Plan de Desarrollo, mismo que se evidencia en un desconocimiento generalizado de esta herramienta y su contenido.

El plan tiene dos caras. Una técnica que maneja información especializada en cuanto cifras económicas, productivas, sociales. La segunda cara tiene que ver con la participación de la ciudadanía de lo contrario no hay resultados. El plan debe construirse de forma consensuada entre la ciudadanía y el gobierno local. Eso implica que haya compromiso de ambas partes para que se garantice su realización. El plan cantonal es un buen aporte académico y técnico, pero el divorcio entre lo técnico y lo político dificultan su concreción. (Víctor Hugo Torres, autor de varios libros sobre Santo Domingo y consultor).

2.1.- Construcción del Sistema Municipal de Participación Ciudadana

Como antecedentes hay que señalar que el Gobierno Municipal de Santo Domingo contrató un estudio para “Identificar e impulsar procesos de participación ciudadana en la planificación de la gestión municipal” (Pliegos/proceso CCD-GMSD-009-2010) con el objetivo de desarrollar estrategias y acciones para la articulación de los actores sociales,

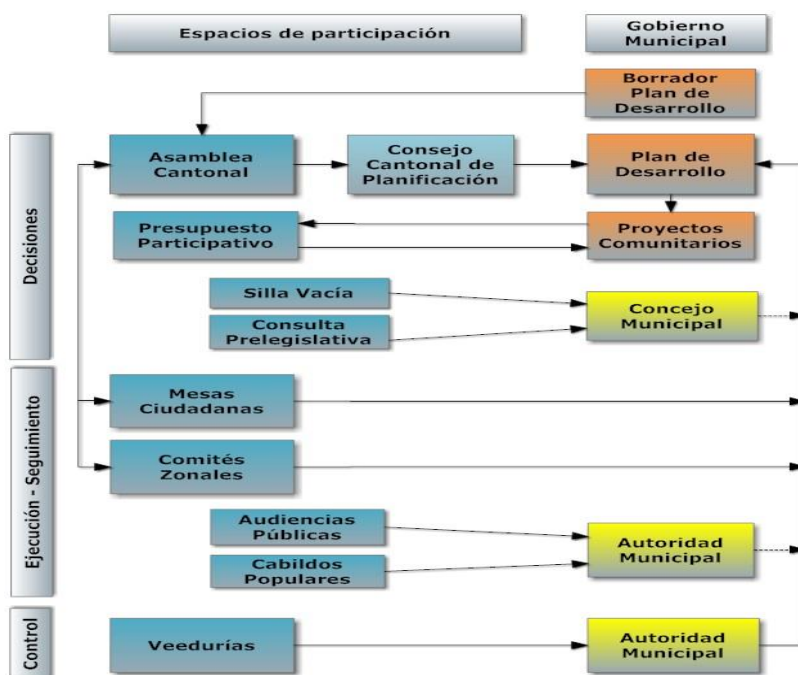
²⁶ Ordenanza de aprobación del plan de desarrollo; reglamento especial transitorio para la selección de los tres representantes delegados por las instancias de participación y la designación del representante del nivel de gobierno parroquial rural del cantón Santo Domingo para la conformación del consejo cantonal de planificación; Ordenanza que regula el funcionamiento del Consejo Cantonal de Planificación; Informes Técnicos sobre el sistema de participación ciudadana y presupuesto participativo.

mediante la estructuración de espacios institucionales de participación en la toma de decisiones y control de la acción municipal²⁷.

Uno de los productos de la consultoría era dar las herramientas necesarias para la construcción del Sistema de Participación ciudadana que debía terminar en la aprobación de una ordenanza que reglamente el sistema de participación. Sin embargo la ordenanza nunca fue aprobada, durante los cuatro años de la administración de Verónica Zurita en el periodo 2009 – 2013.

El informe de dicha consultoría señala que el Sistema de Participación Ciudadana es un conjunto articulado de espacios para que la ciudadanía organizada participe en la toma de decisiones, gestión y control de la acción municipal.

**CUADRO N° 12:
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



Fuente: Sistema de Participación Ciudadana
Elaboración: GAD Municipal de Santo Domingo

Este Sistema muestra varios espacios de participación y caracteriza a cada uno de ellos como: Espacios de decisión, de ejecución y seguimiento, y de control social.

²⁷ Pliegos/Código el proceso CCD-GMSD-009-2010

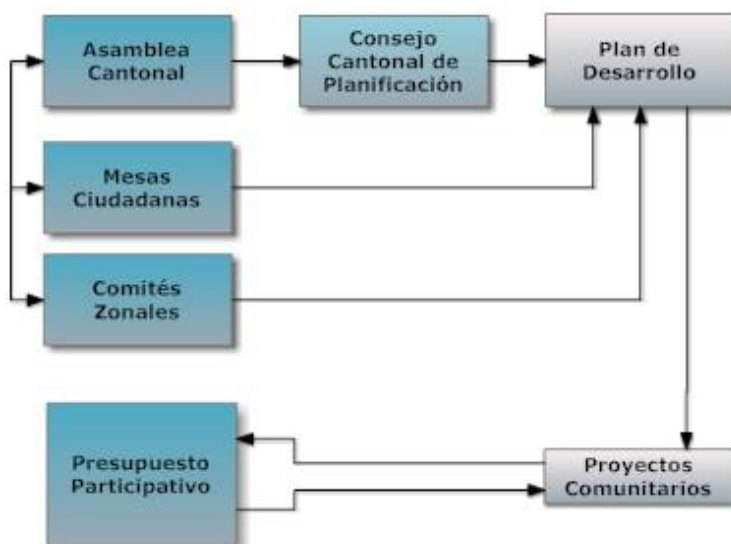
En los espacios de decisión se encuentra la Asamblea Ciudadana, la cual es un espacio de participación para la toma de decisiones, de carácter permanente “este espacio de participación revisa anualmente el Plan de Desarrollo y nombra a las comisiones permanentes de gestión” (GAD Municipal de Santo Domingo, Sistema de participación ciudadana 2010).

El Presupuesto participativo: es un espacio específico de decisión, que se activa mediante reuniones comunitarias, cuyo propósito es establecer el uso de recursos previamente establecidos en el presupuesto anual para proyectos comunitarios, en el marco del Plan de Desarrollo Cantonal (GAD Municipal de Santo Domingo, Sistema de participación ciudadana 2010).

En los espacio de ejecución y seguimiento se encuentran las mesas ciudadanas, que son equipos de trabajo en los que se encuentran representantes de organizaciones e instituciones afines al eje estratégico (GAD Municipal de Santo Domingo, Sistema de participación ciudadana 2010).

Por otro lado están los Comités Zonales (siete en toatl), en tanto espacios de gestión a nivel micro territorial, están conformado por representantes organizacionales, los mismos que acompañan la gestión municipal en base al Plan de Desarrollo (GAD Municipal de Santo Domingo, Sistema de participación ciudadana 2010)

**CUADRO N° 13:
REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS ESPACIOS DE DECISIÓN Y ESPACIOS DE EJECUCIÓN**



Fuente: Sistema de Participación Ciudadana
Elaboración: GAD Municipal de Santo Domingo

Y en los espacios de control social se ubican las veedurías ciudadanas, que “son procesos voluntarios de participación ciudadana en el ámbito del control [...] respecto de acciones y políticas públicas” (GAD Municipal de Santo Domingo, Sistema de participación ciudadana 2010).

Como se puede observar, el sistema permanente lo componen la asamblea, las mesas ciudadanas, que nacen de la asamblea, los comités zonales, de carácter territorial, que se articulan a la asamblea y los presupuestos participativos, que se articulan al Plan de Desarrollo y su presupuesto. Este sistema gira alrededor del Plan de Desarrollo Cantonal, su diseño y ejecución.

Sin embargo este sistema de participación ciudadana no se implementó, porque no hubo el suficiente compromiso político, ni un modelo de gestión para implementarlo. “Otro punto sobre el tema de la participación en Santo Domingo, es que hay participación sobre la formalidad, es decir no se ha definido un modelo de gestión que conduzca al poder ciudadano. Lo que se puede ver es una acción utilitaria de la participación”. Líder Olaya, ex director de Planificación del GAD Provincial durante el 2011- 2014.

Wilter Macías, asambleísta del sistema cantonal de participación ciudadana 2010-2011, al referirse al involucramiento de los ciudadanos en los sistemas de participación de los GAD asegura: “Todo está hecho en paquete, elaboran los técnicos del municipio o las consultorías y nosotros los ciudadanos simplemente vamos a las Asambleas a aprobar lo que ya está hecho”.

Este proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Santo Domingo, desarrollado por el GAD Municipal, particularmente por la Dirección de Planificación quien contrato los estudios para el Plan de Desarrollo, y la Dirección de Desarrollo Comunitario que durante los años 2009, 2010 y 2011 contrató los siguientes estudios:

CUADRO N° 10:

PROYECTOS Y ESTUDIOS CONTRATADOS POR LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO DEL GAD MUNICIPAL DE SANTO DOMINGO DURANTE LOS AÑOS 2009, 2010 Y 2011.

Estudios para la implementación del sistema PC	Productos	Institucionalización de espacios de participación ciudadana	Productos
<ul style="list-style-type: none"> • SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA • ZONIFICACIÓN SECTORIAL – SOCIAL • DISEÑO DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 	<p>Propuesta de Sistema de participación ciudadana</p> <p>Mapeo de actores sociales e institucionales por parroquia urbana</p> <p>Propuesta metodológica para la elaboración del PP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ASAMBLEA CANTONAL 2009 • ASAMBLEA CANTONAL 2011 • COMITÉS TERRITORIALES • MESAS DE DIALOGO CIUDADANO 	<p>Elementos para el Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025</p> <p>Aprobación del Plan y de las prioridades de inversión 2012</p> <p>Planificación de obras de cogestión</p> <p>Seguimiento a los ejes del plan de desarrollo</p>

Fuente: POA de la Dirección de Desarrollo Comunitario del GAD Municipal de Santo Domingo
Elaboración: Autor

Como podemos observar en el cuadro 10, los diferentes estudios devienen de lo legalmente exigible, es decir, hasta el 2011 se ha desarrollado lo formal de la participación. El GAD municipal ha desarrollado asambleas, mesas de dialogo, ha contratado estudios para el sistema de participación y presupuesto participativo y ha elaborado su plan de desarrollo.

La construcción del Plan de Desarrollo de forma participativa no se puede agotar en dos reuniones y una Asamblea. Si realmente apostamos a que este sea una herramienta en que los actores involucrados se sientan parte de y se empoderen de ella. No solo debe ser construida con la población para diagnosticar el problema y realizar un banco de proyectos, sino también para validarla, ejecutarla, hacerle seguimiento y evaluarla. El resultado que arroja el documento es que finalmente el Plan de Desarrollo quedó simplemente en la formulación.

No tenemos ciudades que se hayan comprometido con enfoques de Desarrollo que permitan la constitución de ciudades, sino de lo que hablamos son modelos de gestión desde el ejecutivo local, es decir desde la visión de los gobernantes de turno. Ese modelo de gestión ha sido caótico y ha respondido a escenarios tendenciales de los territorio, más que ha escenarios consensuados. Estos escenarios consensuados, requieren construir, primero de dotar de palabra a la ciudadanía, segundo de construir voluntad y actitud receptiva de los gobernantes, y tercero de construir visiones compartidas de desarrollo, no solo entre la ciudadanía y el estado local, sino entre la agenda nacional y las potencialidades locales (Entrevista a Líder Olaya, ex director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial).

Por otro lado del trabajo realizado con un grupo focal para analizar el Plan de Desarrollo hubo mucho análisis en el sentido de hasta qué punto fue socializado una vez que se construyó con la comunidad y si se convirtió o no en una herramienta efectiva para la gestión municipal.

Participé de la mesa de trabajo de mujeres y jóvenes. Cuando leí el documento y el banco de proyectos me di cuenta que en el área social se plantearon cinco proyectos: Albergue Municipal para indigentes, Casa de la Mujer y la Familia, Casa de la Juventud, Programa integral de atención a niños(as) y adolescentes, pero de estos ninguno se cumplió. Entonces me pregunto: qué tan efectivo es nuestra participación en estos espacios? (Carmen Torres, Fundación Niñez y Vida. Septiembre del 2014)

La observación de campo realizada en dos asambleas municipales 2011 y 2012 para la aprobación de las prioridades de inversión del presupuesto y designación de representantes ciudadanos a las asambleas demuestran que el papel que juegan los ciudadanos es simplemente de aprobadores de las decisiones ya elaborada por los técnicos municipales; en un ambiente donde la deliberación y oposición es escasa.

En el desarrollo de la Asamblea los participantes primero se registran, luego pasan al salón dónde les espera la primera autoridad del cantón, en ese entonces Verónica Zurita. Luego la bienvenida por parte de la autoridad y la explicación sobre el objetivo de la asamblea. Posteriormente se pasa a designar Vicepresidente y secretaria para la Asamblea (el presidente siempre es la primera autoridad del cantón de acuerdo al COOTAD). Quienes son propuestos por uno de los Asambleístas del Sistema de Participación (así se llama a quienes participan de estas Asambleas). Ellos aceptan la designación y la sala levanta la mano con una credencial en señal de aceptación. Ellos pasan a la mesa principal donde está la autoridad para jugar un papel de moderadores; porque luego son los técnicos municipales quienes toman la palabra para explicar las prioridades del presupuesto. Si no existen preguntas sobre las prioridades; el vicepresidente de la Asamblea mociona que se apruebe las prioridades de inversión. En la mayoría de casos quienes participan de la

Asamblea tienen poca información sobre lo que se va a abordar. “Solo en parte. Lo que conocía era solo el título de lo que se iba a tratar no así el contenido” (Entrevista realizada a Wilter Macías, asambleísta del Sistema de Participación del GAD Municipal, junio del 2014)

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La investigación demuestra que el gobierno municipal de Santo Domingo ha intentado implementar un sistema de participación que aunque no ha sido reglamentado a través de Ordenanza como manda la COOTAD busca cumplir con la normativa, en cuanto a la creación de los presupuestos participativos y Asambleas Ciudadanas para la priorización de la inversión y aprobación del presupuesto.
- Entre los ciudadanos tampoco existe un empoderamiento sobre los mecanismos de la participación ciudadana (silla vacía, presupuesto participativo, las veedurías, observatorios, entre otros, para la construcción de la política pública. entre otros.)
- El Gobierno Municipal no cuenta con procesos de acompañamiento y formación permanente a las personas que son parte del Sistema de Participación. Por el contrario, los asambleístas (así se denomina a quienes forman parte del sistema) solo son convocados a la asamblea para la aprobación del presupuesto y la priorización de obras. En este sentido no se estimula a través de iniciativa ciudadanas la participación. Por otro lado la convocatoria que se realiza para las asambleas se hacen solo entre las personas beneficiarias de los proyectos del Gobierno local, de esta manera se convierte en clientelar y manipulable a la participación ciudadana.
- Muchos intentos organizativos por parte de la sociedad civil han terminado ahogados por los gobiernos municipales que han visto a estos como sus principales enemigos ya sea por las demandas generadas o por las críticas a sus administraciones. Por lo que en vez de que estos grupos a través de su participación mejoren la gestión de los gobiernos locales, han sido vistos como enemigos.
- La legitimidad de las administraciones municipales pierde terreno, cuando los ciudadanos no se sienten representados en sus acciones ni sienten ser escuchados cuando no se prioriza las obras que mejorarían los servicios a los que acceden, pese

al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo.

- La planificación participativa municipal en Santo Domingo, en este periodo de análisis (2008 – 2011), ha permitido evidenciar que la planificación en la localidad, como en el resto del país, pasa de la voluntad política a la exigencia legal; no supere la lógica del plan libro a ser una efectiva hoja de ruta para el desarrollo sostenible de Santo Domingo.
- A pesar de tener varias herramientas legales e institucionales para la planificación participativa, aún se evidencian algunas debilidades especialmente de gestión. Como evidencia Edison Cordero, ex técnico de la Dirección de Desarrollo Comunitario del GAD Municipal 2009-2011, no se ha desarrollado una estructura organizativa-operativa que incluya coordinación, seguimiento y ejecución del plan de desarrollo, estrategias claras de información y difusión orientada a la apropiación del Plan por parte de la ciudadanía, y procesos de monitoreo, evaluación de la ejecución del Plan.
- Se podría decir que el proceso de elaboración participativa del plan de desarrollo de Santo Domingo, se ha quedado en la primera parte, tanto de su elaboración como de su institucionalización; la planificación participativa que se plantea desde la Constitución del 2008, plantea dos retos: un desarrollo endógeno articulado y la construcción del poder ciudadano.
- Para valorar la participación en la localidad, no existen estudios, que nos permitan estimar a la participación ciudadana como práctica política de la población de Santo Domingo, así como tampoco se han realizado evaluaciones cualitativas por parte del Gobierno Municipal sobre sus mecanismos de participación, tanto para la planificación como para la formulación de los presupuestos participativos. Esto nos ha dejado algunos problemas planteados como: ausencia de estudios rigurosos sobre la valorización de la participación ciudadana.

- Se ha evidenciado que las mesas de dialogo ciudadano, asambleas cantonales, tanto para la elaboración del plan de desarrollo como para los presupuestos participativos, en el periodo del 2009 al 2011 ha tenido una aceptable acogida, sin embargo eso contrasta con el debilitamiento o ausencia de procesos que nazcan de la iniciativa ciudadana como lo fue el proceso vivido con el tema de la provincialización, así como espacios ciudadanos que permitan la construcción del poder ciudadano desde abajo.

- Eso constituye verdaderos retos para Santo Domingo, la institucionalidad debe generar procesos sistémicos de participación y planificación. Han transcurrido 6 años de vigencia de la Constitución, habría que evaluar que ha pasado con la participación ciudadana en su doble vía: Institucionalización y de apropiación ciudadana como cultura política.

- Finalmente decir que la participación como principio constitucional, promotora del poder ciudadano, se construye día a día, en nuestras prácticas institucionales, en nuestra cotidianidad socio-cultural, en las formas de generar proceso sistémicos de democracia a nivel institucional y organizacional. Todo proceso participativo necesita una arquitectura que dibuje espacios y canales de participación, pero de nada servirá esta arquitectura si por estos espacios y canales no circula una pedagogía de la cotidianidad que haga que las relaciones entre lo institucional y lo ciudadano, generen confianza, compromiso y vínculo.

ANEXOS:**Conversatorio con Dr. Líder Olaya.**

- **Ex Director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.**
- **Ex asesor del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial y Municipal de la Concordia.**

Comentario general sobre el enfoque de desarrollo local:

No tenemos ciudades que se hayan comprometido con enfoques de Desarrollo que permitan la constitución de ciudades, sino de lo que hablamos son modelos de gestión desde el ejecutivo local, es decir desde la visión de los gobernantes de turno.

Ese modelo de gestión ha sido caótico y ha respondido a escenarios tendenciales de los territorio, más que ha escenarios consensuados.

Estos escenarios consensuados, requieren construir, primero de dotar de palabra a la ciudadanía, segundo de construir voluntad y actitud receptiva de los gobernantes, y tercero de construir visiones compartidas de desarrollo, no solo entre la ciudadanía y el estado local, sino entre la agenda nacional y las potencialidades locales.

Los escenarios tendenciales son anacrónicos, desorganizados e improvisados, imperando básicamente desde la lógica clientelar, que genera caos al final del día.

Debemos recordar que la ciudad es un espacio de construcción socio-cultural, que es dinámica y que tiene un producto, el cual ha sido discontinuo y divorciado con lo esencial. Esto justamente es lo que intenta rectificar los postulados constitucionales como el Buen Vivir, lo que rebasa un enfoque limitado del desarrollo vinculado básicamente al crecimiento económico; el Buen vivir lo que busca es la integralidad del Ser Humano, de ahí que se estén construyendo nuevos parámetros de indicadores como el índice de la felicidad.

Indudablemente a este postulado constitucional del Buen Vivir hay que planificarlo, y esta planificación se lo debe hacer de forma participativa, así lo plantea la actual Constitución.

A nivel local esta planificación participativa se la realiza en marco de las competencias que la misma Constitución define para cada nivel de Gobierno, sin embargo y por pasar de la categoría de Municipios a Gobiernos Locales, el rol de los Gobiernos no se limita a la ejecución de sus competencias, sino también a la gestión de toda la realidad de su territorio. Las competencias propias las ejecuto otras las gestiono, y esta gestión la realizo por ser una necesidad existente en mi territorio.

Esta lógica de gestión y ejecución aún no ha sido totalmente asimilada, en muchos casos se ha quedado sólo en la ejecución de obras. La transición de Municipios a Gobiernos Autónomos implica que la acción no se limita a las competencias exclusivas y concurrentes, sino la gestión de la realidad del territorio, es decir la problemática en su conjunto.

Los instrumentos para la gestión del territorio pasa por: Plan Nacional del Buen Vivir, Plan de Desarrollo, y Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Plurianual y los Planes Operativos Anuales,

para lo cual se definió una nueva lógica de asignación de recursos para los GAD's, como lo define el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Sobre el Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025:

Desde su propuesta se observa en el plan de desarrollo Santo Domingo 2025, una visión que plantea elementos políticos, económicos, sociales y ambientales, sin embargo no termina de caracterizar a la ciudad, es decir, que ciudad queremos con la ejecución del plan, como nos ubicamos como ciudad en marco del plan del Buen Vivir y la estrategia Territorial Nacional, esta última identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios, en ese marco esta nos ubica dentro del corredor agro-productivo. Pero en definitiva que tipo de ciudad queremos ser: una Ciudad administrativa, ecológica, tecnológica, turística o comercial.

Por otro lado, se observa la falta de Metas e Indicadores para saber sobre que se va a transformar, esto es de suma importancia ya que nos muestra el grado de avance de cada uno de los proyectos, es decir las variables críticas de cada uno de los objetivos, eso no nos muestra el plan, de modo que no podemos medir el avance.

Finalmente, debemos preguntarnos: que programa o proyecto nos conecta a la agenda nacional del país, en temas como la reducción de brechas, transformación de la matriz productiva y la sustentabilidad patrimonial, en esto último, en el tema de turismo.

Sobre la participación ciudadana:

Es cuestionable lo formal de la participación, a partir de quienes deben participar y quiénes no.

Quiénes participaron en la construcción del plan? deberíamos ver si participaron representantes de los distintos sectores: productivo, educación, territorial, comerciales, etc., o fueron actores afines a la administración?

Otro punto sobre el tema de la participación en Santo Domingo, es que hay participación sobre la formalidad, es decir no se ha definido un modelo de gestión que conduzca al poder ciudadano. Lo que se puede ver es una acción utilitaria de la participación.

Ese poder popular se lo construye primero mediante un "acto" de devolución del poder, lo que implica dar la capacidad de la palabra (el recurso palabra es esencial en el ejercicio del poder): Qué tiene el gobernante, qué dice la ciudadanía

Jorge Oswaldo Garzón Morales

- **Concejal de Santo Domingo, en el periodo 2009-2013.**
- **Docente de la UNIANDES**
- **Estudio Jurídico Alvarez & Alvarez.**
- **Presentador de noticias de: Zaracay Tv y Estéreo Zaracay.**

1.- La organización social en Santo Domingo ha aportado a su desarrollo?

La organización gremial y la cooperativista han tenido cierto protagonismo en Santo Domingo, esta última más que nada en el crecimiento poblacional más no en el desarrollo ya que el crecimiento viviendístico, en la mayoría de casos desordenado, ha traído consigo la carencia de los servicios básicos como agua potable y alcantarillado, constituyendo en una carga de responsabilidad cada vez más grande para la Municipalidad, haciendo que los presupuestos resulten insuficientes, a lo que debe sumarse en la mayoría de casos, a la mala utilización de éstos. Dos hechos rescatables podemos citar donde la organización social ha tenido protagonismo en la historia de Santo Domingo: la primera cuando hace más de 40 años, mediante mingas fue construido el primer sistema de agua potable para la ciudad; y el segundo cuando se consiguió la provincialización, pero de ahí pare de contar; prueba de ello es que no tenemos todavía Universidad, pese a que nuestro socio zonal – de acuerdo a lo establecido por Semplades - Manabí, tiene varias universidades estatales y nosotros no tenemos una.

2.- La organización social ha sido valorada por los gobiernos de turno en cuanto al aporte que ha podido significar, o por el contrario se ha desvalorizado su aporte?

No, hasta el año 2008, cuando se pone en vigencia la nueva Constitución, la cual en su Título IV, se refiere a la Participación y Organización del Poder, estableciendo en los artículos 95 hasta el 100, las formas en que debe darse esta participación hasta consolidar “el proceso permanente de construcción del poder ciudadano” Es decir se da fortaleza a la organización social y se reglamenta la participación de las ciudadanas y ciudadanos en las instancias administrativas de los entes públicos, haciendo que no solo vigilen sino que actúen garantizando el correcto manejo de los dineros y bienes públicos, así como en la actuación de los funcionarios públicos. Hasta entonces las organizaciones sociales eran miradas con recelo por quienes ostentaban el poder y jamás intentaron darles protagonismo peor fortalecerlas. Eran organizaciones que reaccionaban solo cuando la crisis del país había llegado a extremos como fue el caso del Feriado Bancario o las salidas de Abdalá

Bucaram y Lucio Gutiérrez, este último por la reacción del movimiento denominado Los Forajidos.

3.- Cómo ve los procesos de participación ciudadana en la localidad desde que entró en vigencia a través de la Ley de Participación Ciudadana?

En la localidad se puede decir que falta fortalecer la organización social, todavía es pobre la asistencia a la convocatoria del Consejo de Participación Ciudadana. Hay que insistir en la educación para que la gente se empodere de esta iniciativa y sepa que tiene respaldo en la constitución para organizarse, para exigir cuentas a quienes están en el poder. Se debe trabajar en los establecimientos educativos, no solo conformando gobiernos estudiantiles sino enseñándoles a esos niños y jóvenes el alcance de la participación concebida no solo como una simple iniciativa, sino como un derecho que debemos ejercerlo todos los ecuatorianos.

4.- Cree que en el periodo de su gestión como concejal se desarrolló la participación ciudadana haciendo un real ejercicio en la construcción del presupuesto participativo, asamblea ciudadana, silla vacía?

En este tema es necesario hacer precisiones:

a).- En lo referente al Presupuesto Participativo, este es un mandato constitucional que debe cumplirse, porque sin este requisito no puede ser tramitada la proforma presupuestaria, por esta razón en calidad de ex presidente de la Comisión de Planificación y Presupuesto del GAD Municipal de Santo Domingo, doy fe que si se cumplió con este requisito, el mismo se lo hizo en sendas Asambleas Ciudadanas realizadas en el Salón de la Ciudad, actividad que estaba bajo la responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Comunitario. ¿Cómo funcionaba?, se pedía en los barrios cooperativas y parroquias designar delegados y éstos asistían a la asamblea en la cual se discutía las prioridades de inversión que debía hacerse para el siguiente año fiscal, especialmente en lo concerniente a la inversión en obra pública. Al final los presentes resolvían aprobarlo y entonces pasaba a las siguientes instancias del proceso hasta su aprobación en el pleno del Concejo.

b).- En lo referente a las Asambleas Ciudadanas y la Silla Vacía; en lo primero fueron varias las Asambleas realizadas unas para la elaboración del Plan de Desarrollo Cantonal, en coordinación con la planificación del GAD Provincial; y, como anteriormente se dijo,

para socializar la proforma presupuestaria y cumplir con el presupuesto participativo. En cuanto a la silla vacía, esto se puso en práctica de manera parcial, en principio funcionó sin la debida reglamentación ya que no había una ordenanza; luego se trató un proyecto de ordenanza, pero quedamos en que ésta debía contener todo lo relacionado a Participación Ciudadana y no solo lo referente a la Silla Vacía, que era lo que se pretendía en aquel entonces. La ordenanza cuyo proyecto fue pulido en la Dirección de Desarrollo Comunitario, quedó cerca de aprobarse desconociendo el tratamiento que se la haya dado en la actual administración.

5.- ¿Qué porcentaje se asignó al presupuesto participativo en el periodo de su gestión de forma anual?

El presupuesto participativo, es tal porque según los artículos 238 y 241 del COOTAD, en el proceso de tratamiento de anteproyecto y del proyecto de la proforma presupuestaria de los GADs, debe haber participación de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente en lo referente a la priorización, lo cual obedece a una planificación de desarrollo ya establecida. Regularmente se analiza y discute la inversión en distintas áreas como, adoquinado y asfaltado de calles y avenidas, alcantarillado sanitario y pluvial en la ciudad y en los centros poblados de las parroquias, ampliación del sistema de agua potable, etc.; no se refiere a los montos que debes entregar a cada sector, sino la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de aprobación de ese presupuesto; porque si el espíritu fuera otro, no sería posible satisfacer todos los requerimientos que puedan llevar los delegados de los diversos sectores; por ejemplo a los moradores de las cooperativas, lotizaciones y urbanizaciones de la avenida La Lorena, se les explicó que la inversión apuntaba a la segunda etapa de esa avenida y también a la Bahía de Caráquez que también beneficiaba al sector, dejando para un siguiente presupuesto otras obras secundarias del sector.

6.- Cree que el presupuesto participativo es marginal, es decir solo se asigna una pequeña parte del total del presupuesto a esta actividad?

No, la obra pública, es decir el presupuesto de inversión, tuvo un mayor porcentaje en el presupuesto de la administración anterior alanzando un 60%; por ejemplo, cuando empezamos la gestión en el año 2009, el presupuesto apenas superaba los 50 millones de dólares; al siguiente año el presupuesto ascendía a 112 millones de dólares, cuando salimos

sobrepasaba los 200 millones, porque en base a la gestión se logró contar con recursos de organismos crediticios nacionales como el Banco del Estado y del extranjero como fue el caso del EXIM BANK de Corea para agua potable, el cual fue extendido para alcantarillado sanitario, rubros que hasta ahora repercuten en el presupuesto de la nueva administración el cual, por esta circunstancia, está por encima de los 230 millones, según la proforma aprobada en los últimos días por el GAD de Santo Domingo.

7.- Cree que la Participación Ciudadana es clientelar y se aplica simplemente para cumplir con la normativa?

No, yo diría que si se está aplicando la Ley en este aspecto, lo que pasa es que se trata de un proceso nuevo, que progresivamente irá consolidándose hasta cumplir con los objetivos constitucionales, porque como ya hemos señalado anteriormente, no está suficientemente reglamentado en los GADs, aunque claro la responsabilidad no es solamente de los Gobiernos Autónomos, sino del mismo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para motivar las otras formas de organización social que están establecidas en la Constitución y la ley para hacer valer los derechos de participación.

8.- Es posible crear poder ciudadano a través de la participación ciudadana?

Ese es el objetivo de la normativa, hacer que los ciudadanos se empoderen de la ley, convirtiéndose en los veedores permanentes del buen manejo de los recursos y bienes públicos, creo que el poder ciudadano ya existe, lo que falta es llevarlo a la práctica. El pueblo no puede dejar de hacer uso de esta herramienta democrática que nos transforma en sujetos activos de la administración de la cosa pública y no, como antes como meros testigos de lo que hacían o dejaban de hacer unos pocos predestinados que se turnaban en el poder.

Wilter Macías Molina

- **Presidente de la Coop. Ciudad Nueva 2010- 2011**
- **Asambleísta del Sistema de Participación del GAD Municipal en el periodo 2010-2011**

1.- ¿Qué es la participación Ciudadana?

Es la forma en que el pueblo participa de la toma decisiones del GAD Municipal.

2.- ¿La ciudadanía está informada cuando participa de los procesos?

No, porque todo está hecho en paquete, elaboran los técnicos del municipio o las consultorías y nosotros los ciudadanos simplemente vamos a las Asambleas a aprobar lo que ya está hecho.

3.- ¿En qué periodo participó del sistema de participación ciudadana del GAD Municipal?

Entre el 2010 - 2012

4.- ¿Cree que la participación ciudadana es clientelar?

Sí es clientelar, porque la ciudadanía es utilizada a través de las obras que recibe. Los ciudadanos sienten que deben hacer dádivas a quienes les entregan las obras y una forma es participar del Sistema de participación, aprobando lo que planteen por ejemplo para el presupuesto aunque no se entienda muchas veces el presupuesto.

5.- ¿Se ha sentido utilizado?

A veces. Cuando me ha tocado ir a las asambleas he llegado de forma voluntaria, para analizar lo que se pretende aprobar, sin embargo a veces si me he sentido utilizado.

6.- ¿Conocía los temas que iban a tratar cuando le convocaron a la Asamblea?

Solo en parte. Lo que conocía es el título de lo que se iba a tratar no así el contenido.

Edison Rodrigo Cordero Abad

- **Ex Coordinador General de la ACJ-Santo Domingo (2013) - Egresado en Derecho.**
- **Ex Técnico de la Dirección de Desarrollo Comunitario del GAD Municipal.**

1.- ¿Qué piensa de la participación ciudadana?

Definir la participación ciudadana puede resultar complejo, sin embargo podemos relacionarlo con la inclusión de las grandes mayorías en los asuntos de interés público. Empero, esto en la práctica es totalmente al contrario, esto pasa por temas tan concretos como: cuántos y cuáles deben ser los participantes de una asamblea ciudadana, en qué términos deben participar, quién pone la agenda de discusión, etc.

En términos concretos la participación es un medio para profundizar la democracia, lo cual implica la construcción del poder ciudadano como lo establece la Constitución de la República. Cuando a la participación se la pone como un fin, se dan procesos como los que vemos actualmente, su sola institucionalización lo que es principalmente el resultado de la participación desde arriba, es decir desde lo gubernamental. Este es el caso de Santo Domingo.

2.- ¿Cómo y porqué se vinculó usted a la asamblea cantonal?

Nosotros – ACJ – fuimos invitados a la asamblea cantonal del 2009 con la que se iniciaba la administración 2009-2014; esta asamblea levanto muchas expectativas, su convocatoria fue abierta, su agenda pese a que estaba preestablecida, fue acogida por los participantes debido a su lógica e interés, allí se trató sobre los ejes de lo que sería el plan de desarrollo de Santo Domingo. Estas expectativas fueron decayendo en las posteriores asambleas. Por un lado su participación se limitó a invitados desde el GAD Municipal, por otro lado la agenda se agotó a una aprobación de las prioridades de inversión anual, cuya metodología está muy cuestionada.

3.- ¿Cómo el Gad municipal ha impulsado la participación en su comunidad?

Desde mi sector. Es decir, al ser parte de una organización de la sociedad civil, nuestro ámbito de acción incide más en lo sectorial que en lo territorial; Pero la participación que

impulso el GAD Municipal, se centró en lo territorial, es decir en una coordinación directa con los dirigentes de barrios y cooperativas de vivienda, mediante acciones – estrategias - como las mingas comunitarios.

4.- ¿Qué cambios – transformaciones – se han dado en Santo Domingo o en su comunidad con la participación ciudadana?

Se ha institucionalizado la asamblea cantonal.

5.- ¿Conoce usted sobre los diferentes espacios, o mecanismo que el Gad municipal ha implementado para fortalecer la participación de la ciudadanía?

El Gobierno Municipal de Santo Domingo, ha implementado algunos de los espacios de participación como lo es la asamblea cantonal, las mesas de dialogo ciudadano, sin embargo estos espacios son puntuales tanto en su temática como en su implementación, es decir, se activan a convocatoria del Gobierno local, y no hemos podido ver que funcione con una dinámica propia e instale en el debate público temas nacidos desde su seno o contenidos en el plan de desarrollo.

6.- ¿Conoce usted sobre políticas para impulsar la participación por parte del GAD municipal en el periodo 2009-2011?

Se aprobó la ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana en el cantón.

7.- ¿Cómo evalúa ese mismo periodo en el tema de participación ciudadana en Santo Domingo?

Institucionalmente bien, como proceso de empoderamiento ciudadano, de construcción y fortalecimiento del tejido social, falta mucho para eso.

8.- ¿Qué tipo de políticas-acciones tendría que impulsar el Gad Municipal para impulsar la participación de la comunidad en los asuntos públicos?

Procesos de formación ciudadana, espacios de participación y debate más independientes o propios de la ciudadanía, consensuar metodologías para el desarrollo de espacios de participación, mayor representatividad e inclusión, entre otros.

9.- ¿Quién pone la agenda en los espacios de participación, el Gad municipal, la ciudadanía, o algún otro actor o necesidad?

El Gad Municipal. Véase el caso de las asambleas cantonales en el periodo en cuestión, los asambleístas ciudadanos fueron convocados para aprobar una presentación en power point realizada por el Gad; además no se escucharon voces críticas, ¿por qué?

10.- ¿Cómo considera usted la implementación del sistema de participación ciudadana por parte del Gad municipal?

Limitado.

11.- ¿Cree que la participación ciudadana se debe establecer mediante ley o es un proceso espontáneo de los ciudadanos y ciudadanas?

No estoy en contra de su institucionalización, de hecho me parece fundamental, siempre y cuando sea como resultado de un proceso desde la ciudadanía.

12.- ¿Cree que tal como función el sistema en el GAD local, la participación se convirtió en un accesorio y lo que se hace es cumplir con lo que establece la ley?

Efectivamente. Creo que a nivel general, los gobernantes no están pensando en construir el poder ciudadano, por ello lo que hacen es cumplir con la ley y de ahí los resultados que tenemos.

13.- ¿Cree que los ciudadanos y ciudadanas están empoderados con los temas relacionados a la participación o se ven obligados hacerlo por compromisos o por una visión más clientelar?

Indudable que hay ciudadanos empoderados, sin embargo vemos que la participación es direccionada, no quiero hablar de la capacidad o intención de los actuales asambleístas ciudadanos, pero es claro que la intención del gobierno local, desarrolla una lógica clientelar.

David Tamayo

- **Coordinador General de la ACJ-Santo Domingo (2013) - Egresado en Derecho.**
- **Ex Técnico de la Dirección de Planificación del GAD Municipal en el periodo 2010 2012**

1. Cómo se definieron los temas-ejes estratégicos del plan?

Durante el proceso de elaboración del Plan aún no estaba vigente el COOTAD ni sus líneas de trabajo, así que a partir de las propuestas de la asesoría y de reuniones con autoridades y asesores del GAD municipal, y provincial en su momento, se establecieron los ejes.

2. ¿Cómo se definió la metodología para realizar el diagnóstico y propuesta del plan de desarrollo?

La metodología para la realización del Plan se planteó a través de la asesoría profesional contratada.

3. ¿Hubo reuniones? Con quiénes? Cuántas?

Cuando se planteó la posibilidad de elaborar un Plan provincial-cantonal se realizaron varias reuniones entre representantes de ambos gobiernos locales, en las que se trataron temas como los ejes, proyectos, proceso participativo, entre otros. Además los contenidos fueron revisados en su momento a través de los mecanismos de participación que fueron implementados para este fin.

4. Quién o qué departamento lideraba (convocaba) esas reuniones?

La dirección de Planificación (que cambió varias veces de denominación) era la encargada del proceso de elaboración del Plan.

Sobre el tema de participación:

1. El plan se realizó con la participación de la ciudadanía?

El plan se construyó a partir de insumos base, entre esos los resultados de la Asamblea Cantonal 2009, por lo que se puede decir que a partir de aquí hubo aportes ciudadanos. Además se constituyeron las Mesas de Diálogo Ciudadano, en las que se trataron temas por ejes y para la aprobación y revisión del Plan, en su momento se constituyó el Concejo Cantonal de Planificación que entre sus 10 miembros, 3 eran representantes de la ciudadanía. Las actas de las diferentes reuniones reposarían en los archivos municipales.

2. ¿Cree que la participación ciudadana se debe establecer mediante ley o es un proceso espontáneo de los ciudadanos y ciudadanas?

Hay amplia discusión en el ámbito académico sobre los procesos participativos y los temas y etapas en que resultaría útil. La ley trata de regular procesos o actividades ciudadanas según éstos van surgiendo y trascendiendo a la esfera pública y mucho depende de la intencionalidad de quien construye la ley para que ésta realmente cumpla el fin propuesto. Sin embargo, cuando la ciudadanía encuentra una actuación injusta, en ciertas ocasiones encuentra la forma de intervenir de forma legal o al margen de la ley (Gamonal en Burgos-España es un ejemplo reciente). Si bien la lírica sobre participación es atractiva (todos los aportes de la ciudadanía son importantes) la experiencia parece demostrar que solo es una manera de contribuir a la imagen de la autoridad o de legitimar ciertas actuaciones.

3. ¿Cree que tal como función el sistema en el GAD local, la participación se convirtió en un accesorio y lo que se hace es cumplir con lo que establece la ley?

Esta experiencia en particular me dice que cuando no existe un mecanismo adecuado de participación, con metodología clara, se termina adecuando el proceso participativo a las exigencias legales.

4. ¿Cree que los ciudadanos y ciudadanas están empoderados con los temas relacionados a la participación o se ven obligados hacerlo por compromisos o por una visión más clientelar?

Cuando la participación no conduce a ninguna mejora palpable, ésta termina creando el efecto contrario, es decir se asume como obligación o como burla.

Víctor Hugo Torres

- **Arquitecto, editorialista de Diario La Hora, escritor de varios libros sobre Santo Domingo y Consultor.**

1.- ¿Cómo consultor, cuéntenos cómo se construyó el sistema de participación en el Gobierno local?

En el Municipio se contrató una consultoría donde el tema final era cumplir con el presupuesto participativo, como un requerimiento legal exigido a los GAD. En ese contexto se dieron varios hitos, primero se dio una Asamblea Cantonal y eso fue una alerta, una alarma, porque la administración de entonces acostumbrada solo al aplauso no pudo lidiar con todos los requerimientos ciudadanos.

El otro hito fue la construcción del presupuesto participativo que fue más que todo un ejercicio académico. Hizo recomendaciones en función de la ciudad y que se enmarca en lo que establece la Constitución. Sin embargo como digo se quedó en lo académico porque se plantearon cosas que no fueron aplicadas por el Municipio. Por ejemplo el tema del presupuesto participativo que es algo totalmente marginal, porque en presupuestos de 235 millones se entrega solo 2 millones al presupuesto participativo.

El tercer hito fue la ordenanza para el sistema de participación ciudadana que no fue aprobada finalmente y allí se plantea la planificación participativa, el presupuesto participativo que no quedó en nada porque a los poderes locales no les interesa la participación ciudadana.

2.- ¿Qué es un plan de desarrollo?

La planificación en el país aparece en el año 1950. La planificación en lo elemental plantea quien soy, qué tengo y hacia donde quiero ir en base a mis recursos y mis potencialidades, eso en líneas gruesas lo que es un plan. El plan tiene dos caras. Una técnica que maneja información especializada en cuanto cifras económicas, productivas, sociales. La segunda cara tiene que ver con la participación de la ciudadanía de lo contrario no hay resultados. El plan debe construirse de forma consensuada entre la ciudadanía y el gobierno local. Eso implica que haya compromiso de ambas partes para que se garantice su realización. El plan cantonal es un buen aporte académico y técnico, pero el divorcio entre lo técnico y lo político dificultan su concreción.

3.- ¿Es posible que el plan de desarrollo Santo Domingo 2025 se cumpla y no solo se lo haga para cumplir con la normativa?

Cuando el Plan no es construido conjuntamente con la ciudadanía es imposible que se cumpla si la gente no lo conoce y no sabe de él. El tema atraviesa también por gobiernos clientelares y la planificación implica disciplina y orden. Por otro lado el grado de cultura política de nuestros administradores es elemental sino revisemos la historia de nuestros alcaldes y nuestros técnicos. Aplausos, votos y plata entonces de qué planificación hablamos.

En este gobierno se ha reivindicado la planificación con la obra pública y crean herramientas de control. Sin embargo sigue existiendo contradicciones en estos procesos porque debe existir un enlace entre el plan parroquial con el cantonal y el provincial. Así implementamos las herramientas técnicas solo para cumplirlas. Volvemos a lo mismo a un divorcio entre la técnica y la política, al tema clientelar y al cumplimiento de obligaciones, sin entender mucho. Santo Domingo desperdicia muchos recursos por falta de planificación.

4.- ¿Qué es la participación?

La participación cruza por el hecho de ser parte de la toma de decisiones para juntos construir un destino común. Me parece que es una etapa de la vida de las sociedades a la que hay que tratar de llegar. Ahora debe construirse a en base a niveles: barrio, parroquias, cantones, provincias. Trabajado así la información que se produce se nutre de las bases y se resume en el gobierno local donde se procesa. La participación implica también manejo de información porque de lo contrario yo digo lo que me parece que está bien.

5.- ¿Cómo ve la participación a nivel local?

La veo incipiente, manipulada y al servicio del poder. Creo que desde lo nacional, desde la presidencia hay un doble discurso al respecto. SE habla de tolerancia pero no se puede pensar diferente. Eso no estimula la participación. La participación es decidir no comunicar.

BIBLIOGRAFIA

Bobbio Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica México. 1989.

Boaventura de Sousa Santos. *Democracia y Participación*. El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Ediciones Abya – Yala. Quito Ecuador, 2004.

Borja Rodrigo, *Enciclopedia de la política*. Tomo I. A – G, año 2012. En: <http://www.encyclopediadelapolitbica.org/Default.aspx?i=e&por=e&idind=612&termino=> Visitada 20 de octubre del 2014.

Castoriadis Cornelius, *Figura de lo Impensable*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2001. Pág. 119

Consejo del Gobierno Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas. *Plan de Desarrollo Provincial 2012-2025*. Santo Domingo-Ecuador. Julio 2012.

Constitución de la República del Ecuador, año 2008.

Danigno Evelina, *Los significados de ciudadanía en América Latina en “Estado, Democracia y Populismo en América Latina”* de Adolfo Chaparro, Carolina Galindo, Ana María Sallenave, editores académicos.

Diario Hoy, “26 Cooperativas De Vivienda No Presentan Balances Económicos”, Santo Domingo. 12 mayo 2000. En <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/26-cooperativas-de-vivienda-no-presentan-balances-economicos-103457.html>. Visitada, viernes 20 de julio del 2014.

Diario La Hora, 1 agosto del 2012, “44 cooperativas liquidadas”. En: http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101370643/-/1/44_cooperativas_liquidadas.html#.U7d0y7FnTMg. Visitada, viernes 20 de julio del 2014.

Diario La Hora, “Santo Domingo y sus primeros pasos en la historia”, 2006. En: <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/447904/-/1/home/goRegional/Los%20Rios#.U5c1HXYX7IU>. Visitada, 23 de mayo 2014.

Domínguez Jorge I y Michael Shifter, *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina; una evaluación de la década de 1990*. Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2003.

“El campo en la encrucijada” Revista Prisma, Año 1, N0- 3, Santo Domingo de los Colorados, mayo del 2005. Pág. 8.

Garrido Javier Francisco. *Planificación participativa para el Desarrollo Local*. Cimas, Cuadernos, 2002. En http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_JGarrido_PLANIF.pdf. Visitada el 16 de abril del 2014.

González Nila Leal, *Participación ciudadana y la construcción de ciudadanía*. Cuestiones Políticas, versão impressa ISSN 0798-1406, Cuestiones Políticas v.24 n.40 Maracaibo jun. 2008.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Fascículo Provincial Santo Domingo. 2010.

Juan Antonio Horrach Miralles, *Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos*. Revista de Filosofía Factótum 6, 2009, pp. 1-22. <http://www.revistafactotum.com>

Kliksberg Bernardo. *Seis tesis no convencionales sobre participación en: Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini compiladores. Buenos Aires, 2000.

Diario El Comercio.com PAIS. “*La Agricultura y la Ganadería dinamizan la zona rural de Santo Domingo*”. En: http://www.elcomercio.com.ec/pais/agricultura-ganaderia-dinamizan-Santo-Domingo_0_1023497782.html. Visitada el 10 febrero 2014.

Lira Luis, *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, S E R I E gestión pública, Santiago de Chile, agosto de 2006.

Liszt Vieira, *Ciudadanía y Control Social en: Lo público no estatal en la reforma del Estado* de Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, editores.

MAX-NEEF Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hoppenhayn, *Desarrollo a Escala humana*. Año 2007. En: <http://www.decrecimiento.info/2007/09/las-necesidades-humanas-segn-max-neef.html>. Visitada el 20 de abril del 2014.

Medellín Torres Pedro, *La Política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las Políticas Públicas en países de frágil institucionalidad*. Cepal, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, julio 2004.

Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). Primera edición. Año 2011. Ecuador.

Nelson Terán Misle, *Provincia de los Hombres Verdaderos*, Santo Domingo, julio 2009. Imprenta Atenas.

Navarro Zander, *Democracia y control social de fondos públicos*. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós Argentina, 1998.

Negri Antonio y Cocco Giuseppe. Global; *Biopoder y luchas en una América Latina Globalizada*. Ediciones Paidós. SAICF. Buenos Aires, 2006.

Nila Leal González, “Participación ciudadana y la construcción de ciudadanía”. Cuestiones Políticas, versão impressa ISSN 0798-1406, Cuestiones Políticas v.24 n.40 Maracaibo jun. 2008.

Nuria, Cunill Grau (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. Editorial Nueva Sociedad.

Pereyra Carlos. *Gramsci: Estado y sociedad civil*. Cuadernos políticos, número 54/55, Mexico, D.F., editorial Era, mayo-diciembre de 1988. En: <http://www.bolivare.unam.mx/cuadernos/cuadernos/contenido/CP.54-55/CP54-55.8.GramsciEstadoySociedadCivil.Carlospereyra.pdf>. Visitada el 20 de abril del 2014.

Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Municipal Santo Domingo 2010- 2025.

PRIETO Martín Pedro (2010). *Las Alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, Asociación Ciudades Kyosei, “Participación Ciudadana y Medios Digitales: experiencia de inmersión crítica en la participación ciudadana del siglo XXI” MÓDULO I La democracia marchita: gobernanza local y desarrollo democrático en los albores del nuevo milenio. ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA INTERAMERICANA. COLEGIO DE LAS AMÉRICAS. RED INTERAMERICANA DE FORMACIÓN EN GOBIERNO ELECTRÓNICO. [<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>]

Provincialización de Santo Domingo, 4 de julio 2011. En: <http://luisgilberto.wordpress.com/2011/07/04/provincializacion-de-santo-domingo/>. Visitada el 20 de abril del 2014.

Rabotnikof Nora, “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”. Revista de Ciencias Sociales. Flacso Ecuador. Septiembre del 2008. Pág. 39 – 40

Rómulo Sánchez y Gonzalo Yépez. *Santo Domingo, el gran cambio*. Municipalidad de Santo Domingo 1996-2002. Quito, Julio del 2000.

Revista PRISMA, Año 2 No. 11, julio 2006, página 6.

Secretaría Nacional de Planificación del Estado (Senplades). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. En: <http://plan2007.senplades.gob.ec>. Visitada el 10 de enero del 2014.

Sánchez Renato, 2009, “Diagnóstico y Recomendación de Políticas Técnicas y Ambientales para el Consejo Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas” Previo a la obtención del Título de Ingeniero Ambiental. Escuela Politécnica Nacional.

Sanabria López Juan José. En Cortéz Guzman Silvestre, *Democracia y Gobernabilidad en el marco de la globalización. Globalización y gobernabilidad: El caso de América Latina*. Ediciones Acatlan. México DF 2005.

Secretaría Nacional de Planificación del Estado (Senplades). Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias. / Documento de trabajo, versión 1.1 Quito, 2011. En: <ftp://ftp.puce.edu.ec/Facultades/CienciasHumanas/Análisis%20Espacial/guia-de-contenidos-y-procesos-para-la-elaboracion-de-los-planes-de-desarrollo.pdf>. Visitada el 15 de abril del 2014.

[Soucer book. La sociedad civil. Capítulo 15. Pág. 209-218. En: http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/la-sociedad-civil-capitulo15.pdf](http://www.icnl.org/programs/lac/mexico/la-sociedad-civil-capitulo15.pdf)

Tanaka Martín, (2001), *Participación Popular en Políticas Sociales*. Colección Mínima. Instituto de Estudios peruanos. Lima.

Torres Víctor Hugo y Ruth Rosales, *Santo Domingo cantón Mágico*, editado con el auspicio del Centro de Investigación Territorial del Ecuador-CITE. Quito-Ecuador.

Torres Victor Hugo. *La Provincialización hechos y personajes*. Santo Domingo, 2008. Cobos Creative.

Torres Víctor Hugo y Rosales Ruth, *Santo Domingo cantón Mágico*, editado con el auspicio del Centro de Investigación Territorial del Ecuador-CITE. Quito-Ecuador.

Torres Dávila, Víctor Hugo, *Políticas sociales municipales y participación en Quito*, en Víctor Hugo Torres Dávila, *Políticas Públicas territorios y localidades*, COMUNIDEC, Abya Ayala, Quito, 2008.

Vásquez Vaquero Antonio. *Desarrollo Endógeno y globalización*. Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales. Diciembre, año 2000, vol. XXVI, número 079. Pontificia Universidad Católica de Chile.

[VERA Juan Manuel, \(2006\). “Chantal Mouffe: por una ciudadanía democrática radical”. Consultado el 2 de marzo del 2014. En: http://www.fundanin.org/vera20.htm.](http://www.fundanin.org/vera20.htm)

VIEIRA Liszt, *Ciudadanía y Control Social en: Lo público no estatal en la reforma del Estado* de Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, editores

Villacis Byron y Daniela Carrillo. Estadísticas demográficas en el Ecuador: Diagnósticos y Propuestas. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Quito, Junio 2012.