

**PARA GRADOS ACADÉMICOS DE MAESTRÍAS Y DOCTORADOS PhD**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

**DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN**

Yo, **ISABEL DEL ROCÍO GÁRATE CONDO**, C.I. **0301851259**, autor del trabajo de graduación intitulado: **“CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA, ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA EN LOS CANTONES CAÑAR, SUSCAL Y EL TAMBO DE LA PROVINCIA DEL CAÑAR, AÑOS 2011-2012”**, previa a la obtención del grado académico de **MAGÍSTER EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**, en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos del autor.

2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la PUCE, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 1 de Abril de 2014-04-14

Isabel del Rocío Gárate Condo

C.I. 0301851259

Quito, 1 de Abril de 2014

En mi calidad de Director de la Tesis de la Estudiante Sra. Arq. Isabel del Rocío Gárate Condo titulada “CRITERIOS Y LINEAMIENTOS PARA UNA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA, ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA EN LOS CANTONES CAÑAR, SUSCAL Y EL TAMBO DE LA PROVINCIA DEL CAÑAR, AÑOS 2011-2012”, certifico que el presente trabajo reúne todos los requisitos reglamentarios y de estilo, de acuerdo a las normas impuestas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador por la Facultad de Ciencias Humanas.

Atentamente,

MSc. TP, Arq. Luis Fernando Gallegos Rodríguez

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS

MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Tesis presentada a la Escuela de Ciencias Geográficas previa a la obtención del

Título de

**MAGÍSTER EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL**

“Criterios y lineamientos para una participación ciudadana efectiva, análisis de la experiencia participativa en los cantones Cañar, Suscal y el Tambo de la provincia del Cañar, años 2011-2012”

Autora:

ISABEL DEL ROCÍO GÁRATE CONDO

DIRECTOR: MSc. TP, ARQ. LUIS FERNANDO GALLEGOS RODRÍGUEZ

Quito, 2014

## **DEDICATORIA**

Para Aaron y Romina, las dos razones de mi vida.

Isabel

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios.

A mi familia, mi esposo, mi padre, mi madre, mis hermanas y hermano por apoyarme en todos los momentos que los necesité.

A mi director de Tesis, Arq. Fernando Gallegos por guiarme en la consecución de este trabajo gracias a su conocimiento y trayectoria.

La Autora.

## TABLA DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN .....	I
CERTIFICACIÓN .....	II
CARATULA .....	III
DEDICATORIA .....	IV
AGRADECIMIENTO.....	V
TABLA DE CONTENIDOS.....	VI
ÍNDICE DE CUADROS .....	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	IX
GLOSARIO.....	X
RESUMEN.....	XII
ABSTRACT .....	XIV
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Antecedentes .....	1
1.2 Problema .....	2
1.3 Justificación.....	3
1.4 Objetivo.....	5
1.5 Objetivos Específicos.....	5
1.6 Hipótesis.....	6
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	7
2.1 Participación Ciudadana.....	7
2.2 La participación ciudadana y sus diferentes acepciones .....	8
2.3 La Democracia y la Participación .....	9
2.3.1 La Democracia Directa.....	10
2.3.2 La Democracia Representativa.....	10
2.3.3 Los tipos de Democracias según la participación ciudadana .....	14
2.4 Participación Protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos .....	15
2.5 Toma de decisiones, niveles de Participación .....	18
2.6 La Participación Protagónica como elemento de la construcción del poder ciudadano... 23	
2.6.1 Elementos de la Participación Protagónica .....	23
2.6.2 Ciudadanía.....	24
2.6.3 Estado-Gobierno.....	31

2.6.4	Principios de la Participación .....	36
2.7	La Planificación.....	38
2.7.1	El Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno, GAD Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	39
2.7.2	La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial en los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD .....	42
2.7.3	La Institucionalidad de la Participación Ciudadana .....	46
2.7.4	La Planificación de la Participación.....	53
2.8	LA CULTURA CAÑARI, LA ANCESTRALIDAD DE LOS CANTONES A ESTUDIAR.....	55
2.8.1	La Cultura Cañari .....	55
2.8.2	El Cañari como individuo .....	59
2.8.3	Colectivo Cañari.....	62
2.8.4	La Minga .....	64
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA .....		66
3.1	Métodos de Investigación.....	66
3.2	Técnicas de Investigación .....	66
3.2.1	Lectura.....	66
3.2.2	Observación.....	66
3.2.3	Entrevistas .....	66
3.3	Trabajo de Campo .....	67
3.4	Descripción de la Información obtenida .....	68
3.5	Procesamiento y Análisis .....	68
CAPÍTULO 4: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES MÁS RELEVANTES DE LOS CANTONES CAÑAR, SUSCAL Y EL TAMBO .....		69
5.1	Contexto Territorial de los Cantones: Cañar, Suscal y El Tambo de la provincia del Cañar. 69	
5.2	Descripción y análisis de indicadores .....	73
5.2.1	Modelo de la Participación Ciudadana.....	73
5.2.2	Toma de decisiones en los PDyOT .....	83
5.2.3	Valores y Potencialidades Endógenas .....	94
5.2.4	Niveles de Participación Ciudadana.....	100
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES.....		103
CAPÍTULO 5: BIBLIOGRAFÍA.....		114

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro No.1: Dimensiones de la Democracia

Cuadro No. 2: Escalera de Participación según Sherry Arnstein

Cuadro No. 3: Valores Morales en el Ciudadano

Cuadro No. 4: Datos por Cantón

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1: Proceso de Toma de Decisiones

Gráfico No. 2: Flujos y articulación de los dos sistemas: SPCCS y SNDPP.

Gráfico No. 3: Ubicación Geográfica y extensión territorial de los tres cantones

Gráfico No. 4: Esquema de Participación Ciudadana de acuerdo a la normativa vigente

Gráfico No. 5: Esquema de Participación Ciudadana Cantón Cañar

Gráfico No. 6: Esquema de Participación Ciudadana Cantón El Tambo

Gráfico No. 7: Esquema de Participación Ciudadana Cantón Suscal

Gráfico No. 8: Flujograma de Toma de decisiones de acuerdo a la normativa vigente

## GLOSARIO

CRE	Constitución de la República del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
SPCCS	Sistema de Participación Ciudadana y Control Social
CNC	Consejo Nacional de Competencias
PDyOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MTA	Modelo Territorial Actual
MTDE	Modelo Territorial de Desarrollo Endógeno
UBP	Unidades Básicas de Participación
ONG	Organización no Gubernamental
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADIPCS	Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural Participativo del Cantón Suscal
GADIMET	Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural Municipal de El Tambo
GADICC	Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar
AIEC	Asociación de Indígenas Evangélicos del Cañar
ASOAC	Asociación de Organizaciones Agrícolas del Cañar
AINCA	Asociación de Indígenas Cañar Ayllu
UPCCC	Unión Provincial de Cooperativas y Comunas del Cañar
UNOIS	Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Cantón Suscal
UCOIT	Unión Cantonal de Organizaciones Indígenas del El Tambo

TUCAYTA

Tukuy Cañar Ayllukunapa Tantanakuy

CONAIE

Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador.

## **RESUMEN**

El presente estudio determina lineamientos claves de la participación protagónica en la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, a partir de un análisis comparativo entre la Participación Ciudadana y la Planificación de tres Municipios Cañar, El Tambo y Suscal, y el Enfoque Conceptual determinado como análisis preliminar.

Dentro de un planteamiento entre la conceptualización de la participación y la normativa existente en un Estado se aborda las diferentes teorías de la participación ciudadana en una relación directa con la Constitución Ecuatoriana y la Ley, la participación en sus diferentes acepciones, su relación con la democracia, ventajas, principios; para establecer a la participación protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales como el tipo de participación que se aborda en la tesis.

La participación protagónica analizada desde la planificación, y la toma de decisiones en la permanente construcción del Poder Ciudadano, aborda además los niveles de participación de Arnstein, principios, ventajas y sus elementos la ciudadanía y el gobierno; con lo cual se plantea un enfoque conceptual que va a guiar el estudio; seguidamente y por los rasgos poblacionales como un precedente cultural se analiza a la Cultura Cañari y se rescata potencialidades y valores endógenos alineados al enfoque conceptual.

Consecuentemente y del análisis anterior se estructura una lista de indicadores clave que a través de testimonios de actores clave, de la experiencia de la investigadora y la revisión documental se investigan los principales lineamientos comparados de los tres cantones: el Modelo de Participación, la toma de Decisiones en la Planificación, los valores y potencialidades endógenas y el nivel de participación.

El análisis de indicadores permite comparar la experiencia de los modelos de participación ciudadana, la toma de decisiones, los valores endógenos de los tres Municipios para finalmente determinar el nivel de participación protagónica que reflejan los tres municipios.

Finalmente y a partir de los resultados del análisis se establecen características por indicador que fundamentan como determinar una efectiva participación protagónica en los tres cantones Cañar, El Tambo y Suscal de la Provincia del Cañar; las mismas que sumadas a la fundamentación teórica constituyen una base operativa para determinar la participación ciudadana efectiva en los tres cantones y en otras municipalidades del País.

## **ABSTRACT**

This study identifies key guidelines of the active participation in the Development Planning and Zoning, from a comparative analysis of citizen participation and the three Municipalities Planning Canar, El Tambo and Suscal, and Conceptual Approach determined as a preliminary analysis.

Within an approach between the conceptualization of participation and rules existing in a State different theories of citizen participation is addressed in a direct relationship with the Ecuadorian Constitution and the law, participation in their different meanings, its relationship to democracy, advantages, principles, to establish the active participation in decision-making, planning and management of public affairs in Municipal government Autonomous Decentralized as the type of participation that is addressed in the thesis.

The centrality analyzed from planning and decision making in the permanent construction of Citizen Power also addresses the participation levels of Arnstein, principles, advantages and elements citizenship and governance, with a conceptual approach which arises that will guide the study, and then the population as a cultural precedent traits analyzed the Cañari Culture and endogenous potentials and values aligned to the conceptual approach rescues.

As a result of the above analysis and a list of key indicators through testimonies of key stakeholders, experience research and literature review the main lines are investigated compared to the three cantons structure: Participation Model, decision Planning decisions, values and endogenous potential and level of participation. Indicator analysis compares the experience of the models of citizen participation, decision making, and endogenous values of the three municipalities to finally determine the level of active participation that reflect the three municipalities.

Finally and from the results of the analysis features are set by underlying indicator as determining effective active participation in the three cantons Canar Suscal El Tambo and Canar Province , the same as the theoretical foundation coupled with provide an

operational basis for determine the effective citizen participation in the three counties and other municipalities in the country.

# CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

## 1.1 Antecedentes

El componente social dentro de una vertiginosa tendencia hacia una globalización constituye el motor que provoca su crecimiento, el cambio en el mundo se presenta en las sociedades; las modificaciones han iniciado desde el individuo, la familia, grupos y comunidad dentro de distintos modelos de desarrollo, generando pobreza o riqueza; es decir la ciudadanía en general constituye en sí el elemento imperante y determinante de un eficiente desarrollo, de ahí que lo social sumado a la forma de operar un territorio garantizará la calidad de vida de sus habitantes, o lo que denominamos el desarrollo endógeno desde la sociedad.

Dentro de la dinámica social se presenta la participación ciudadana como un mecanismo para incidir en el desarrollo de un territorio, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define participar como “Tomar parte de...Tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos”, con lo cual se afirma la inserción de la sociedad en lo público.

En el país se conoce que desde los años 1990 surgieron procesos participativos en los contextos de gobiernos locales, se trae a mención la experiencia del Gobierno Local de Cotacachi en la provincia de Imbabura como una experiencia pionera reconocido tanto a nivel nacional como internacional, en procesos de democratización del poder y la experiencia de planificación participativa. Otros municipios como Baños (Tungurahua), Sucre (Manabí), Cayambe (Pichincha), Loja (Loja), Otavalo (Imbabura), Girón (Azuay), sustentaron procesos participativos en aquellos años con soportes que se alinean a los postulados constitucionales actuales.

A partir de la Constitución del año 2008, la participación ciudadana se consolida, y posteriormente con la creación de otros instrumentos secundarios como el COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el COPFP Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la LOPC Ley Orgánica de Participación Ciudadana, plantea políticas incluyentes y movilizadoras para fortalecer las

capacidades de las personas como individuos o grupos dentro de los procesos de participación protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, esto correlacionado con el artículo 204 de la Constitución “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en el ejercicio de su derecho a la participación”, se asevera la intención fundar una sociedad que pueda dirigir su propio destino, posea la libertad de ejercer su derecho a una vida digna y consecuentemente el Buen Vivir o Sumak Kawsay.

El marco jurídico vigente establece la obligatoriedad de la planificación territorial participativa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados con una visión de equidad social y territorial, promoviendo la concertación, descentralización, desconcentración y la transparencia, plasmado todo ello en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial desde donde se plantea varios lineamientos y políticas diseñadas desde un Modelo Territorial de Desarrollo Endógeno Sostenible.

## **1.2 Problema**

La participación ciudadana en el Ecuador desde la Constitución 2008, ya no es un simple mecanismo de representación ciudadana. Los espacios de participación son una obligatoriedad para los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la planificación de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Sin embargo ésta participación no siempre es eficiente y eficaz.

La participación ciudadana en la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial se ha aplicado bajo una diversidad de interpretaciones y mecanismos de implementación. La Constitución dispone que la Participación Ciudadana debe ser protagónica, como parte de un proceso de construcción de poder ciudadano y una planificación de abajo hacia arriba que rescate los valores endógenos e identidad local.

Existe aún una incipiente aplicación general de los estándares para una participación protagónica en la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con evidencia de proyectos generados desde enfoques técnicos, sectoriales o de interés político, asumidos por parte de los gobiernos locales que distan de las cosmovisiones

ciudadanas, esto debido a que no se ha construido una cultura de ciudadanía, una práctica de obligaciones y derechos.

Por otra parte los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en la construcción de la planificación generalmente convoca a asambleas cantonales, mesas de concertación, talleres de propuesta que no van más allá de las llamadas socializaciones, sin un proceso sustentado de formación ciudadana y toma de decisiones; sin individuos, colectivos y hábitats donde se construyan estrategias de desarrollo a partir de la realidad específica. Lo que no corresponde a una verdadera participación protagónica, pues los actores tienen una intervención pasiva que no les permite conocer profundamente, deliberar, proponer, posicionar sus valores y problemáticas comunes, definir agendas, planes y vigilar su cumplimiento; generando con ello efectos negativos en la población, como el desinterés, el sentimiento de exclusión, baja autoestima, la indiferencia en los asuntos públicos en donde el ciudadano se convierte en un espectador de los cambios locales; dejando de lado la incorporación eficaz y efectiva de la base y razón de ser de todo desarrollo, la participación ciudadana protagónica en los procesos de desarrollo Local.

### **1.3 Justificación**

El abordar el tema de la participación ciudadana protagónica cobijada en el marco legal vigente es de relevancia no sólo para los gobernantes por mandato constitucional sino también para la sociedad como constructora de su desarrollo; de lado están quedando aquellos paradigmas del desarrollo concebidos como una receta a las dolencias de un territorio. Actualmente el modelo de desarrollo endógeno promulga la construcción del territorio desde adentro, desde lo Local, con la indagación de vivencias y sentires, cúmulo de costumbres y buenas prácticas en cada territorio; consecuentes de la realidad del Ecuador y de la gran diversidad y riqueza cultural.

Surge la necesidad de estudiar a la participación ciudadana dentro un cúmulo de experiencias exitosas sobre todo de aquellos procesos llevados a cabo en municipios pluriculturales, sustentados en una corriente que parte de un consolidado tejido social como modelos a seguir hacia una incorporación efectiva de la Participación Ciudadana en la Planificación del Territorio.

Es indispensable el planteamiento de nuevas investigaciones que aporten al conocimiento y estructuración de ésta riqueza participativa que se lleva a cabo desde lo Local, como instrumentos estratégicos para la aplicación en otras instancias similares y porque no en los municipios de mayores dimensiones. Por lo que el estudio pretende ser un referente de las buenas prácticas de ciudadanía tomando como ejemplo a tres cantones del Austro ecuatoriano, en donde se puedan definir criterios y lineamientos para una posterior aplicación en otros municipios.

El estudio de una trayectoria de participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales que guarda valores y prácticas ancestrales que provienen de Pueblos Cañaris, nos permitirá analizar los principales factores en los ejes de trabajo, avances y logros, con lo cual se ampliará el panorama del manejo de la participación protagónica actual desde un nivel comunal.

La incorporación de la participación protagónica efectiva, para definir planteamientos de la propia sociedad, guiará una construcción generada desde el individuo y el colectivo, lo cual facilitará cambios positivos en el territorio con un enfoque práctico de desarrollo sostenible en el tiempo, fundamentado en la apropiación y apoyo incondicional de la gente que va creando la arquitectura de su realidad.

La Participación protagónica en la planificación será el objeto a investigar dentro de un análisis teórico, con una reflexión sobre las características, cualidades, postulados enfoques y metodología, compilados para la determinación de conceptos y estrategias para una efectiva construcción de la participación ciudadana con una perspectiva de desarrollo endógeno sostenible y resumidos en un solo enfoque holístico de participación.

Mediante una deducción y con las teorías planteadas desde un nivel general se llegará al nivel particular de estudio que son los Municipios en donde existe incidencia del Pueblo Cañari: Cañar, Suscal y El Tambo de la Provincia del Cañar, en donde a través de sus experiencias participativas se analizará y caracterizará el tipo de participación ciudadana que realizan los actores sociales: organizaciones de diferentes tipos y ciudadanía en general, para determinar la dinámica de la participación y cuál es el aporte y resultado

de ésta participación en la estructuración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

De tal manera que se investigará la experiencia de los cantones Cañar, Suscal y El Tambo, cantones andinos ubicados al Sur del Ecuador pertenecientes a la Provincia del Cañar, con procesos de participación ciudadana para el Buen Vivir, para determinar si su modelo de participación se ajusta a las características del Modelo constitucional propuesto.

#### **1.4 Objetivo**

Determinar los lineamientos claves para la construcción de estándares locales de participación ciudadana protagónica en la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, tomando como caso de estudio la experiencia de los Municipios Cañar, Suscal y El Tambo de la Provincia del Cañar.

#### **1.5 Objetivos Específicos**

1. Analizar el concepto de la participación ciudadana protagónica desde distintas bases teóricas, así como de las disposiciones normativas vigentes, para plantear un enfoque conceptual que contribuya a la construcción de estándares para incorporar las potencialidades y valores endógenos en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial cantonal.
2. Analizar el modelo de participación ciudadana protagónica y el proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial en los Municipios Cañar, Suscal y El Tambo de la Provincia del Cañar.
3. Construir una base operativa de criterios y lineamientos que aprovechen el análisis y comparación de los planteamientos teóricos y la experiencia de los cantones, Cañar, Suscal y El Tambo.

## **1.6 Hipótesis**

La calidad de una participación ciudadana protagónica local de los actores sociales de las comunidades investigadas, se sustenta en el enfoque conceptual aplicado del desarrollo endógeno, las disposiciones normativas vigentes, la recuperación de las potencialidades, prácticas y valores socio-culturales territoriales.

## CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

### 2.1 Participación Ciudadana

Múltiples conceptos y definiciones expuestos por varios autores sobre la participación ciudadana han plasmado una plataforma de teorías confirmando un sinnúmero de parámetros que orientan a la participación en sus diferentes acepciones y que concluyen en criterios y argumentos relacionados con el quehacer público y la injerencia de los ciudadanos en el mismo. Sin dejar de lado el papel fundamental que cumple un Estado democrático y de derecho con normas jurídicas establecidas para un ejercicio eficaz de una participación ciudadana, se plantea la relación directa entre la conceptualización de la participación y la normativa existente en un Estado.

Partiendo de un Estado que se debe a un sistema político democrático, que respeta los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, y plasma constitucionalmente en una carta magna el derecho a la participación, se trae al análisis a la participación ciudadana como la relación entre la sociedad y el gobierno, y a la participación como un aspecto clave de ésta relación. En este sentido resulta interesante citar a Jean Jacques Rousseau, Filósofo contractualista<sup>1</sup> defensor de las formas democráticas de gobierno y protagonista e impulsor de la Revolución Francesa quien a través de sus principales obras sobre el desarrollo y crecimiento del individuo en la sociedad, fundamenta su principal obra El Contrato Social como el instrumento que permitiría vivir en un Estado justo sin desigualdades y al igual que sus antecesores<sup>2</sup> esquematiza la construcción del Estado de Sociedad partiendo de un estado natural empírico sin leyes hasta llegar a un estado de libertad y de derechos; define al Soberano, como un ser colectivo, que no puede ser representado más que por sí mismo, y a la Soberanía como el ejercicio de la voluntad general, la cual jamás puede enajenarse. (ROUSSEAU, 2007). De allí que su teoría basada en la Voluntad General es uno de los principales aportes a la teoría política, concepto que se verá puntualmente en los acápites siguientes. De ésta manera se crean las pautas para dar inicio a una democracia en donde se reconoce al individuo como un ente que forma parte de un Estado, como rector de sus

---

<sup>1</sup>Se llamaban Contractualistas a aquellos Filósofos quienes basaban su teoría en el contrato social o pacto entre los ciudadanos y el gobierno.

<sup>2</sup>Thomas Hobbes quien define el estado natural y estado de sociedad

derechos capaz de reclamarlos; principios en los que se basa luego la participación ciudadana.

En este sentido la Constitución de la República del Ecuador CRE 2008 proporcionó un avance significativo en Participación Ciudadana al prescribir a la participación como un derecho y elemento relevante en la organización del Poder, el Artículo 204 de la Constitución dispone: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en el ejercicio de su derecho a la participación”. Así los ciudadanos y ciudadanas como derechos de participación pueden entre varias acciones: elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar actos de poder público, revocar el mandato, desempeñar empleos y funciones públicas, participar en partidos o movimientos políticos. (CRE.Art.61,2008). Con ello se manifiesta la intención del Estado por generar condiciones de participación ciudadana en diferentes ámbitos de acuerdo al ejercicio de la democracia dentro del ámbito del Buen Vivir<sup>3</sup>

## **2.2 La participación ciudadana y sus diferentes acepciones**

Con la prescripción de la Constitución ecuatoriana y al relacionarlo con lo citado por Nuria Cunill<sup>4</sup>, quien teoriza los tipos de participación y aclara el concepto de participación ciudadana de acuerdo a su enfoque:

“La participación ciudadana, más específica que la relativa a la participación popular e incluso deslindada de la noción de participación comunitaria<sup>5</sup>, refiere a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación mediada por los partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las

---

<sup>3</sup> El Buen Vivir o Sumak Kawsay es un estado de calidad para las personas que busca la satisfacción plena de las necesidades tanto objetivas como subjetivas de las personas y los pueblos; una vida armónica entre los seres humanos, y comunidades y de estos con la naturaleza.

<sup>4</sup> Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas. Ha desarrollado una experticia en la democratización de las relaciones estado-sociedad, así como en la concepción y dirección de sistemas de información y publicaciones científicas en temas de gestión y políticas públicas.

<sup>5</sup> La noción de participación comunitaria suele referirse más bien a las acciones organizadas de autoayuda social. (CUNILL, 1997)

autoridades políticas. Expresa, en cambio, la participación ciudadana aunque con múltiples sentidos como la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (CUNILL, 1997).

Partiendo de esta definición se identifica varias líneas de acción de la participación ciudadana o tipos de participación ciudadana, de ésta manera se reconoce una participación política (elecciones, representatividad política), una participación directa (consulta popular, y referéndum) y una participación protagónica en la toma de decisiones la cual es parte del proceso de la construcción y fortalecimiento del poder ciudadano, y control social.<sup>6</sup>

De estos tipos de participación mencionados, se focalizará el tipo de participación a analizar en el estudio, y para ello se propone la relación existente entre democracia y participación.

### **2.3 La Democracia y la Participación**

Sartori menciona, democracia etimológicamente es el “Poder Popular”, generando así una relación directa entre la participación y la democracia; Alf Ross entiende a la democracia como “Aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de intensidad, efectividad y latitud en los métodos parlamentarios” (PERAZA, 2005). De acuerdo a estas concepciones, la democracia y la participación ciudadana tienen una relación directa, la participación ciudadana impulsa una democracia real.

Varios tipos de democracia se han planteado, y éstas varían de acuerdo a las características que definen los tipos de participación ciudadana, entre las más destacadas se encuentra la directa y la representativa y una nueva propuesta es la democracia participativa, al referir a las dos primeras se planteó antiguamente el debate y las objeciones en cuanto al ejercicio de las mismas a través de la participación, para ello se cita a varios autores quienes de acuerdo a sus teorías defienden de acuerdo a sus visiones la representatividad y la no representatividad.

---

<sup>6</sup> Esta determinación como premisa para diferenciar los tipos de participación de acuerdo a la constitución Ecuatoriana, y especificar cuál es la participación que se abordará en la Tesis.

Se inicia con la teoría de la Voluntad General de Rousseau defensor acérrimo de la democracia directa, del interés colectivo sobre el interés individual, en ésta teoría el soberano actúa en beneficio de la voluntad de todos, ejerciendo su propio derecho a la libertad y respetando los derechos de los demás; en tanto que el gobierno no es más que un ente intermediario del soberano. La representatividad según Rousseau, no puede existir en un estado en donde se ejerce la voluntad general, en un estado democrático, pues cada individuo se representa así mismo, ejerciendo así su derecho de participación ciudadana. Rousseau plantea que la soberanía no puede estar representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada; éste es el pilar esencial de la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes, no son más que sus mandatarios; no pueden concluir nada definitivamente (ROUSSEAU, 2007).

### 2.3.1 La Democracia Directa

La auténtica democracia directa concebida desde la teoría Rousseauiana como un bienestar colectivo y tomada al pie de la letra, no considera la existencia de una representatividad y de allí que no es considerada como la mejor estrategia pues no es sencillo ejercer la Voluntad General en los estados actuales, territorios de grandes extensiones y con grandes poblaciones en donde existe además una diversidad cultural, educacional, y de pensamiento; sería una utopía que cada ciudadano se represente así mismo. Rousseau se da cuenta que su aplicación lo refería a poblaciones pequeñas con pocos habitantes, muestra de la democracia directa; y por otro lado Bobbio citado por (ORTIZ, 2003) señala que se requiere varios factores para una auténtica democracia directa tal y como lo plantea Rousseau; un Estado pequeño, sencillez en las costumbres para resolver la multitud de asuntos, mucha igualdad en rangos y fortunas, poco o ningún lujo" con ello Bobbio defiende una democracia representativa.

### 2.3.2 La Democracia Representativa

La democracia representativa por otro lado responde a la mayoría de los Estados en donde los ciudadanos delegan su soberanía a través de su voto en las urnas para la elección de sus representantes, sin embargo, estos representantes, a los que llamamos políticos, no

siempre han respondido a los intereses generales de la sociedad y se han enseñoreado de la soberanía, actuando como si fueran propietarios de nuestra soberanía con derecho exclusivo. Nos hemos acostumbrado tanto a que la palabra político designe únicamente a nuestros gobernantes que no siempre recordamos que ese poder político no es de los gobernantes, sino que es nuestro, de todos nosotros. (AZAR, 2011)

Cronin citado por (CUNILL, 1997) no se apega a la democracia directa y expresa: “Vieron a la democracia directa no sólo como impracticable, sino como peligrosa porque puede arriesgar los derechos de las minorías”, otros autores por otro lado sostienen que actualmente el espíritu que mueve al uso de instrumentos de la democracia directa es, precisamente, la debilidad del gobierno representativo.

En sí, a pesar de que en la actualidad las figuras de la democracia directa se erigen en una respuesta a la “crisis de representación”, expresando una disconformidad con la democracia representativa, cabe destacar que su utilización en las democracias avanzadas ha estado signada por profundas controversias y contradicciones desde su propio origen.

Los detractores del uso de los instrumentos de la democracia directa ubican el problema en términos excluyentes, sosteniendo que lo único que cabe es mejorar la democracia representativa sin “tener que esperar una improbable avalancha de participación popular” o en todo caso, “la participación debe admitirse sólo en la medida que sirva para encauzar y controlar la representación y no para desarticularla” (CUNILL, 1997).

Entonces se concluye que es riesgoso aplicar sólo una democracia directa, pues ello lesionaría gravemente a las minorías, sin embargo es importante señalar que la representatividad también tiene sus riesgos si cada uno de los representantes se basa en cumplir objetivos particulares propios o solamente de las mayorías, a sabiendas que por debajo existen intereses económicos de los grupos de poder que están en juego.

Por ello a decir de los dos tipos de democracia ya mencionadas, hay que señalar una nueva democracia, la participativa que difiere de las otras dos por el esquema participativo basado en la toma de decisiones, la cual toma forma de delegación del poder, en donde se crean espacios de deliberación ciudadana.

De ésta manera y con otra visión participativa la cual se ha adquirido con el pasar de los años, la democracia directa adquiere otro sentido, pues no sólo refiere a la intervención directa de los ciudadanos a través de una Voluntad General sin representatividad, sino que se habla ya de una relación entre el Estado, la Administración Pública y la Sociedad. Nuria Cunill en su investigación destaca las características de los Estados Latinoamericanos al plantear estrategias gubernamentales que inciden en la intervención directa de los ciudadanos; esfuerzos de los gobiernos que impulsaron cambios en la parte pública como premisa que fundamenta la práctica de la Democracia Directa y en sí de la Participación Ciudadana.

Se determina en este sentido dos grandes cambios en los años Noventa, el primero referido a las reformas constitucionales que contenían nuevos instrumentos para una democracia directa, evidenciando el apoyo legal a una participación ciudadana en la administración pública; y el segundo cambio, el refuerzo de las transferencias de los servicios básicos mediante la autogestión social, con la creación de cuerpos colegiados que sirvan de apoyo al manejo descentralizado de los recursos; ejemplos muy trascendentales fueron aplicados en Colombia, Perú y Venezuela. (CUNILL, 1997)

Al hablar de reformas y como iniciativas propias de los gobiernos para tomar de manera más objetiva y legalmente sustentada el ejercicio de la democracia directa, se introduce las figuras de la iniciativa popular en la estructuración de las leyes y del referéndum en el nivel nacional y se les concibe como derechos políticos de participación ciudadana. Éstas figuras ya fueron incorporadas en la Constitución de Brasil (1988), Argentina (1994), y en las nuevas Constituciones de Perú (1993), y Colombia (1991). Por ésta misma época el Gobierno colombiano muestra premisas de una democracia participativa al constituirse en el actor principal y complementario de la organización, promoción y capacitación de los actores sociales, dentro de su marco legal le da una importante relevancia a la participación al mencionar la intervención de las comunidades y grupos organizados en la prestación de los servicios públicos y se encarga de organizar los diferentes mecanismos e instancias de participación ciudadana para la vigilancia de la administración Pública. (CUNILL, 1997).

Con las reformas constitucionales se ve claramente en América Latina el esfuerzo por posibilitar la participación de los ciudadanos en el Estado; desde la elección de representantes, referéndum y consulta popular, hasta el apoyo para una autogestión social y manejo descentralizado de los recursos; entonces los ciudadanos al elegir y ser elegidos ejercen una democracia representativa; una democracia directa a través de la iniciativa ciudadana y además existe ya indicios de una democracia participativa al referirse a la autogestión este último promueve una participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, estableciendo un escenario para participación protagónica.

Peschard citado en (GUILLEN, SÁENZ, BADI, & CASTILLO, 2013) comenta que en la participación, el ciudadano requiere al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes, pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser atendidos por el gobierno, y para influir en el rumbo de la vida política en su sentido más amplio.

De ésta manera y de acuerdo a la Constitución ecuatoriana la participación no se limita sólo a procesos electorales y de representación, sino que en la actualidad constituye también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación. El artículo 95 de la Constitución Ecuatoriana establece “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

En este contexto la democracia pasa a ser un mecanismo de los gobiernos para ejercer el poder a través del pueblo, al ser ésta considerada como un pilar del fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad democrática; la Constitución Ecuatoriana agrupa al tipo de participación ciudadana establecida en la Carta Magna según las dimensiones del ejercicio de la democracia, lo cual permite aclarar las dimensiones de la participación clasificadas de acuerdo a su aplicación y ejercicio, a continuación un cuadro resumen explicativo:

Cuadro No 1: Dimensiones de la Democracia

<b>Democracia Representativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voto (Art. 62 – 112 – 117)</li> </ul>
<b>Democracia Directa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa Popular Normativa (Art. 103)</li> <li>• Consulta Popular (Art. 104)</li> <li>• Revocatoria del Mandato (Art. 105)</li> <li>• Referéndum (Art. 106)</li> </ul>
<b>Democracia Participativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toma de decisiones, gestión de asuntos públicos y control popular (Art.95)</li> <li>• Incidencia en políticas públicas (Art. 96)</li> <li>• Formulación de propuestas (Art. 97)</li> <li>• Derecho a la resistencia (Art. 98)</li> <li>• Acción ciudadana para exigibilidad de derechos (Art. 99)</li> <li>• Instancias de participación en todos los niveles de gobierno (Art. 100 – 102)</li> <li>• Control social y fiscalización (Art. 204 – 207)</li> </ul>
<b>Democracia Comunitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Circunscripciones Territoriales Indígenas (Art. 257)</li> </ul>

Fuente y Elaboración: (AME, 2011)

### 2.3.3 Los tipos de Democracias según la participación ciudadana

Luego de este debate teórico de la democracia se propone los tipos de participación de acuerdo al ejercicio de las tres democracias, las mismas que difieren de acuerdo a la intervención de los ciudadanos en lo público de acuerdo a la Constitución ecuatoriana, considerando a la democracia comunitaria como un eje transversal; de ésta manera:

La Democracia Representativa se ejerce a través de una Participación Política; en donde los ciudadanos eligen mediante el voto a sus representantes.

La Democracia Directa se ejerce a través de una Participación Directa; en donde los ciudadanos intervienen directamente en las decisiones de interés público dentro de la iniciativa del gobierno.

Y finalmente la que interesa en el estudio, la Democracia Participativa en donde los ciudadanos intervienen directamente de acuerdo a su iniciativa en la toma de decisiones y fortalecimiento del poder ciudadano, y se ejerce mediante una Participación Protagónica.

Como complemento para el tema que guiará el estudio democracia participativa y participación protagónica, se plantea la siguiente determinación:

“Democracia participativa y protagónica como un sistema de gobierno en el que los ciudadanos son sujetos activos y protagonistas de su propio destino, lo que garantiza que la acción de los Poderes Públicos esté a su servicio. Es igualmente una nueva forma de relación entre el Estado y los ciudadanos, en la que la democracia de los partidos es sustituida por la participación protagónica de la ciudadanía.”(VASQUEZ, 2013)

#### **2.4 Participación Protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos**

La Constitución Ecuatoriana 2008 en el título referido a la participación y organización del poder se refiere en su Art. 95 que: “Las ciudadanas y ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control de las instituciones del estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano...” de acuerdo a esta determinación, la participación protagónica hace énfasis en dos aspectos básicos: el primero referido a la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y el segundo referido a la participación ciudadana como control social de la administración pública; de éstos dos y para puntualizar el análisis, la línea que se profundizará en la tesis es la participación protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos.

El Art. 95 de la Constitución Ecuatoriana y al visibilizar los cuatro términos clave: participación protagónica, toma de decisiones, planificación y gestión pública; se advierte una complementación directa y una dependencia esencial entre cada uno de ellos.

El proceso de **toma de decisiones**, en los procesos de planificación local, permite fundamentalmente construir visiones de largo plazo a ejecutarse a través de modelos y estrategias territoriales de desarrollo endógeno, resolver problemas o conflictos en base de la capacidad para escoger las mejores alternativas que llevarán a un mejor estado que el inicial; por lo tanto la toma de decisiones es el camino ideal hacia donde se desea llegar, siempre y cuando se fundamente en una auténtica participación protagónica y ejercicio de poder ciudadano.

Si entendemos por **gestión pública** la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto partícipe y en cuanto usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas, y este rol se entiende como un derecho ciudadano (PARTICIPA, 2004).

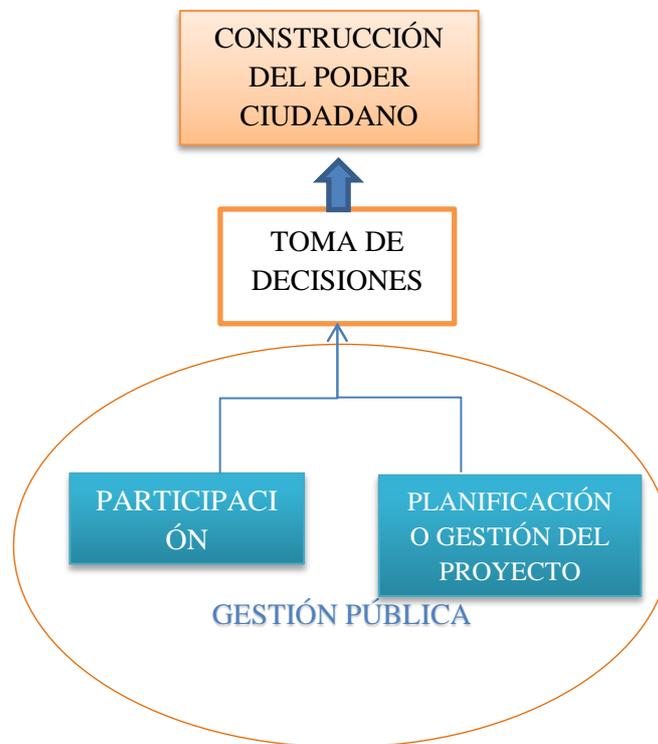
De allí que la participación protagónica esencialmente es la participación que hacen la personas para afectar la toma de decisiones y dar solución a problemas de interés común; una forma de entender el ejercicio del poder donde los sujetos, entendiendo por tal a los ciudadanos, forman parte activa de la gestión pública (CORPORACIÓN PARTICIPA, 2008).

Entonces la toma de decisiones en el ámbito de la gestión pública es un proceso adicional a la participación protagónica que la complementa, sin embargo el proceso de participación no se podría llevar a cabo sin una adecuada planificación o gestión del proyecto, es por ello que tanto la planificación como la participación son los elementos claves para una buena toma de decisiones en la gestión pública; lo cual llevará a la construcción y fortalecimiento del poder ciudadano.

La gestión del proyecto en sí incluye varios niveles y ámbitos de intervención, niveles que van desde lo estatal al nivel local y subprocesos de gestión como la planificación dentro de la estructuración de planes, programas o proyectos, en donde se

ubica el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y es en donde este proceso de toma de decisiones es imprescindible.

Gráfico No 1: Proceso de Toma de Decisiones



Fuente: (GUIDEMAPS, 2004)

Elaboración propia

Este modelo ha sido interpretado para este estudio a partir del Manual de toma de decisiones del proyecto Europeo Guidemaps, el cual a través de la realización de un plan de transporte evidencia las mejores estrategias para un proceso participativo en la toma de decisiones; por ser una estructura que guarda relación directa con la Participación Protagónica en la Planificación, se ha reinterpretado para este caso.

A continuación a través de los aportes que brinda la Escalera de Arnstein, se precisará la secuencia de la participación protagónica encaminada a la real toma de decisiones en la gestión pública.

## 2.5 Toma de decisiones, niveles de Participación

Se considera niveles a las posibilidades de participación de los individuos en los diferentes procesos que afectan el resultado de un proyecto; la escalera de participación de Sherry Arnstein<sup>7</sup> indica claramente los niveles de participación y se enfoca en la consecución del poder ciudadano a través de la toma de decisiones en la gestión pública, con lo cual se tendrá mayor claridad en la definición de la participación protagónica.

Arnstein citado en (DIAZ, 2010) determina: “La participación sin redistribución del poder es un proceso vacío y frustrante para los que carecen de poder. Permite a los poderosos poder afirmar que todas las partes fueron considerados, pero hace posible que sólo algunas de esas partes se beneficien”

Arnstein sostiene que la participación ciudadana es solo un término categórico del poder ciudadano; y basa su teoría en la capacidad real de la participación ciudadana en la redistribución del poder.

Su teoría plantea la importancia de que exista un poder real desde los ciudadanos para influir en un proceso, el mismo que permitirá que los ciudadanos incluidos en las minorías o de los no poderosos, puedan compartir los beneficios de la sociedad, de manera equilibrada. La participación ciudadana mal infundada siempre depende directamente del cálculo de distribución de poder tolerada por los actores relevantes quienes influyen de manera formal en los marcos normativos, estrategias comunicativas y los mecanismos de participación a seguir. Por ello advierte la diferencia crítica entre un ritual vacío de participación y tener el poder real necesario para afectar las decisiones.

Explica los niveles de participación mediante una tipología muy concreta de ocho travesaños construidos gráficamente de manera ascendente, en cada escalón se genera la cantidad de poder ciudadano en la determinación del producto final del proceso.

---

<sup>7</sup> Sherry Arnstein es el creador de la **teoría sobre la participación ciudadana** en el año de 1969 en los procesos de planificación en los Estados Unidos. Esta escalera establece una guía para ver quién tiene el poder a la hora de tomar decisiones importantes.

Cuadro No 2: Escalera de Participación según Sherry Arnstein



Fuente y Elaboración a partir de Arnstein 1971

Arnstein en su escalera establece un escalón caracterizado para describir cada tipo de situación o proceso participativo existente; a medida que se asciende existe mayor práctica de valores de ciudadanía, incidencia del poder ciudadano, corresponsabilidad y compromiso. De ésta manera los primeros peldaños corresponden a una participación nula llegando hasta los peldaños más altos de la escalera en donde la participación se expresa en un poder real del ciudadano: cada peldaño de acuerdo a la interpretación de Arnstein se expresa de la siguiente manera según (ESPINOZA, 2011):

Los **Peldaños uno y dos** son inventados por alguien para sustituir a la participación genuina. Su objetivo real no se basa en posibilitar la participación de los ciudadanos en la planificación o en la elaboración de proyectos, sino que las personas y/u organismos que poseen el poder “eduquen” a los ciudadanos “olvidados”.

**Peldaño 1: Manipulación.-** Básicamente se refiere a la utilización de la audiencia para transmitir ideas, intereses y mensajes preestablecidos, por lo tanto no existe la mínima intención de generar un poder decisorio, los participantes no tienen ningún rol activo, éste nivel se utiliza como plataforma para que los considerados entendidos en el tema “eduquen” a los participantes.

**Peldaño 2: Terapia.-** El peldaño del tratamiento, los ciudadanos son convencidos por los discursos elocuentes de quienes dominan los temas; los ciudadanos no tienen otra opción que escuchar y dejar que los guíen, instruyan y/o ayuden. Los promotores alivian su conciencia desarrollando una falsa participación, prevaleciendo los intereses y decisiones preestablecidas.

**Peldaño 3: Información.-** Este peldaño puede ser el primer paso en la creación de la participación real, el informar (superficialmente o no) a la gente de sus derechos, responsabilidades y opciones. En este espacio los participantes al ser informados poseen un rol de proveedores o receptores de información pero no participativo, la comunicación es unidireccional, desde los organismos y personalidades oficiales hacia los ciudadanos, y no al contrario. Es una participación simbólica que no incluye la toma de decisiones.

**Peldaño 4: Consulta.-** Los participantes han sido informados, y de manera habitual se les consulta para tomar en cuenta su opinión pero finalmente la decisión la toma otro grupo de personas. Los tipos de consulta ciudadana más comunes son las entrevistas, encuestas a ciudadanos o reuniones de barrio. El problema es que se valora cuánta gente acude a las reuniones de una manera muy cuantitativa. Si no llegan a una masa crítica, los ciudadanos “olvidados” pensarán que han participado en la participación y los organismos de poder local pensarán que “han cumplido con la papeleta. Es decir, el proyecto se ha creado y dirigido por una persona o grupo pequeño, pero se ha involucrado activamente a participantes.

**Peldaño 5: Cooptación.-** En este peldaño, a los ciudadanos “olvidados” se les permite participar lo que les hace ver que tienen mayor influencia, pero quienes poseen el poder mantienen su derecho a tomar decisiones buscando cooptar a los ciudadanos, es decir utilizando estratagemas para imponer sus criterios o propósitos preestablecidos,

capturando los de los participantes. Se permite participar a los actores, pero prevalecen interés exógenos. Los ciudadanos no reciben toda la información necesaria (formación burocrática, funcionamiento organismos participativos), no conocen todos sus derechos, etc.

En el peldaño seis, los ciudadanos están preparados y se les permite ingresar a formar parte del poder real al compartir las decisiones.

**Peldaño 6: Asociación.-** En este escalón los ciudadanos “olvidados” pueden negociar en proyectos con los poseedores del poder, el poder es redistribuido. Se reparten la toma de decisiones a través de estructuras como comisiones de planeamiento. La participación en este peldaño se basa en las organizaciones sociales y de la efectiva representatividad y compromiso que demanden sus líderes, se recomienda además el apoyo de expertos locales que asesoren a las organizaciones sociales de base.

Los Peldaños 7 y 8 los ciudadanos “olvidados” obtienen la mayoría del poder de decisión, en el caso del peldaño del poder delegado, o reciben todo el poder de decisión en el caso del control ciudadano

**Peldaño 7: Poder Delegado.-** Es el peldaño de mayor participación. Se origina una relación de mayor igualdad entre el grupo promotor del proyecto donde se implican a más personas en todo el proceso excepto en una fase: su inicio. Los participantes comprenden el proceso y sus compromisos. Las negociaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos pueden acabar con una inclinación de la balanza a favor de los ciudadanos a través de una mayor autoridad a la hora de decidir. En este peldaño, los ciudadanos tienen responsabilidad suficiente para garantizar la viabilidad del programa que presentan. Así, los poseedores del poder deberán negociar con los ciudadanos “ya no tan olvidados” para poder llevar a cabo el proyecto. Los ciudadanos tienen la responsabilidad suficiente para garantizar la viabilidad de los programas.

**Peldaño 8: Control Ciudadano.-** Al ser el último escalón representa el grado de participación más alta que todos los demás. Sucede cuando las y los participantes tienen información, inician el proyecto y lo dirigen. Los ciudadanos dejan de ser “olvidados” y tienen el poder necesario para generar la toma de decisiones, en el marco del ejercicio de la

ciudadanía, de un pensamiento estratégico solidario, garantizando el control social realizado en instancias idóneas y acompañado por instrumentos de gestión eficaces. Los ciudadanos ejercen el grado de poder necesario para la toma de decisiones, garantizando el control realizado con instrumentos transparentes e idóneos de gestión pública.

Los niveles de participación configuran una aproximación evaluativa del grado de participación de los ciudadanos, de acuerdo a la incidencia permitida por los organismos públicos, así como el estado de construcción del poder ciudadano, para una efectiva toma de decisiones con valores, lo cual se establece en el nivel adquirido en el último escalón, una participación ciudadana protagónica.

En los dos primeros niveles existe una participación nula, en los niveles tres y cuatro se tiene una participación simbólica, y en los niveles seis, siete y ocho y en especial en los dos últimos se considera la existencia de una participación protagónica de los ciudadanos pues la incidencia de los mismos en la toma de decisiones es influyente, con lo cual se puede advertir el fortalecimiento y la construcción del poder ciudadano.

La participación en la toma de decisiones se interpreta como la expresión de una democracia viva; entonces participar no es solo estar presente en un proceso determinado, ser informado o consultado sobre algo ya decidido; participar significa la intervención de los ciudadanos en los procesos de generación de políticas públicas desde su concepción, valoración y selección de alternativas; ésta inclusión ciudadana permitirá que las decisiones tengan mayor legitimidad y la implementación de éstas sean más duraderas y permitan una aceptación más amplia.

Entonces los niveles de participación de Arnstein, compilan características necesarias para delinear un camino hacia la real participación protagónica dentro del poder ciudadano, particularidades que inician con la necesidad de tener un poder redistribuido equitativo desde el gobierno y autoridades y el interés de la ciudadanía para influir en los procesos de toma de decisiones, mediante la intervención real de la ciudadanía, la consolidación cualitativa de los individuos, colectivos y organizaciones de base para el manejo de una efectiva y eficaz representatividad social y liderazgo.

## **2.6 La Participación Protagónica como elemento de la construcción del poder ciudadano**

Dentro de este marco teórico y al ver ya con anterioridad que en el Ecuador a partir de la constitución del 2008 existe un marco legal que promulga la toma de decisiones a partir de una participación protagónica y de una planificación eficiente; se determinará los rasgos para una participación protagónica: ventajas y consecuencias, elementos; pero antes es necesario conceptualizar el término:

“La participación protagónica es un indicador esencial que posibilita oportunidades reales de los sujetos sociales en el proceso de toma de conciencia en las respectivas comunidades; permiten a la población comunitaria tomar parte en los asuntos del gobierno desde la perspectiva de contar con poder sobre los recursos, atendiendo a necesidades y prioridades para desarrollar procesos de autogestión...La participación está asociada al protagonismo e involucramiento a la democracia real, a la libertad, a la justicia y en consecuencia a la distribución racional del poder en el reparto y uso de sus potencialidades materiales y espirituales, a la cooperación, la equidad y autonomía”(PADRÓN, 2013).

En este contexto la participación protagónica representa a la relación directa entre el Estado y la Sociedad Civil, a través de la participación real de los ciudadanos de manera individual y colectiva dentro de los proceso de planificación que respeta los principios de democracia y participación para asumir una real toma de decisiones, en una construcción y fortalecimiento permanente del poder ciudadano.

### **2.6.1 Elementos de la Participación Protagónica**

La participación protagónica representa la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, la intervención relacionada entre éstos dos elementos contribuye a una eficiente toma de decisiones, pues ésta no existiría si uno de éstos dos elementos básicos no está fortalecido y no existe participación protagónica en el proceso previo a la toma de decisiones es decir en la planificación y en la misma generación de cultura de

participación. A continuación se plantea revisar las características primordiales a partir de las definiciones concebidas para cada uno de estos dos elementos considerados para el estudio: Ciudadanía y Estado.

### 2.6.2 Ciudadanía

Las definiciones en torno al tema Ciudadanía han evolucionado trascendentalmente desde la antigüedad de manera paralela a la transformación y cambio de la sociedad, y aún en la actualidad los conceptos de ciudadanía siguen en constante evolución. Concepciones que definen a la ciudadanía como un tema enmarcado en la teoría política, y aquellas que van más allá de normas constitucionales que rigen un Estado y basan su fundamento en las condiciones del ser humano. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la ciudadanía como “Nacionalidad condición que reconoce a una persona derechos políticos y sociales en un país determinado”; otros autores la definen como, un conjunto de derechos que tienen las personas como sujetos y los deberes que de ellos se derivan.

Dicho de ésta manera la ciudadanía se basa en la efectiva garantía del ejercicio de los derechos que practica un Estado hacia sus habitantes. Iniciando el análisis con el tema de derechos, se revisa como un recuento la precisión de Marshall al hablar de las tres etapas en la evolución de la ciudadanía: una "ciudadanía civil" con derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento; una "ciudadanía política" que tiene que ver con la libertad de expresión, de reunión, asociación, organización política, sindical, participación política, electoral, sufragio; en esta última mitad de siglo, una "ciudadanía social", relacionada con el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, a la garantía de acceso a los medios de vida y el Estado de bienestar (CORPORACIÓN PARTICIPA, 2008).

Actualmente se plantea una nueva generación de derechos, los colectivos o culturales cuyos titulares son los grupos humanos, es decir, la nación, las colectividades étnicas o la humanidad, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, a la paz, al medio ambiente. También lo serían los intereses difusos, como del consumidor, los derechos de las mujeres, de los niños, de las minorías étnicas; derechos relativos a la bioética para impedir la destrucción de la vida y regular la creación por ingeniería genética

(CORPORACIÓN PARTICIPA, 2008). Es decir los Estados configuran su propia estructura institucional de manera que protejan a los ciudadanos a través del ejercicio de sus derechos.

En esta línea de reflexión la Constitución Ecuatoriana 2008 estructura un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, unitario, intercultural, plurinacional y laico, que garantiza sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza. Derechos como: la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; una cultura de paz, seguridad integral, el vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción son las líneas de los derechos ciudadanos; en tanto que en el ejercicio pleno de la participación ciudadana se garantiza los derechos a través de la aplicabilidad de los mecanismos de democracia: representativa, directa, y participativa, garantizando así la estabilidad democrática (CRE, 2008).

Y para motivar el proceso del ejercicio de derechos en el Ecuador se incorpora en la teoría una nueva forma de convivencia ciudadana guiada por dos Regímenes: por un lado el Régimen del Buen Vivir que a través del sistema nacional de inclusión social “Constituye un conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (CRE. Art. 340, 2008), en tanto que el Régimen de Desarrollo es un conjunto de sistemas: económico, político, socio-cultural y ambiental que garantiza la realización del buen vivir (garantía de derechos de las personas, colectividades y la naturaleza), a través de la planificación del desarrollo, con lo cual se determina que “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”(CRE. Art. 275, 2008).

Entonces el ejercicio de los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza tiene relación directa con la Planificación del Desarrollo, en donde se conjugan los dos regímenes, el del buen vivir y el de desarrollo, en búsqueda del Sumak Kawsay o Buen Vivir.

Por otro lado el gobierno ecuatoriano a través de su constitución tiene la intención de construir una plataforma fortalecida de participación ciudadana: “El Estado en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos o nacionalidades” (CRE.Art.85, 2008). Dicho esto se establece una estructura normativa que brinda garantía al ejercicio de los derechos ciudadanos y en particular de la participación ciudadana. Con lo cual la normativa en el ejercicio de derechos está dada, pero importante resulta ver los resultados de la aplicación de la teoría en la práctica ciudadana, cuestión no tan fácil de manejarla.

La rica diversidad de una sociedad configurada en identidades, etnia, cultura, religión, ideología afirman una preocupación desde los Gobiernos por garantizar el ejercicio de derechos y mantener un equilibrio ciudadano, camino arduo para los Gobiernos actuales pero posible de lograr. Si a ésta configuración social se le agrega las necesidades, intereses y prioridades ciudadanas se genera un mayor compromiso gubernamental por mantener una armonía que procure la diversidad en su homogeneidad; para ello se requiere en tema de derechos que se garantice la estabilidad democrática, calidad de vida, con justicia y equidad, sin que ello perjudique a la naturaleza y a los grupos minoritarios.

El cumplimiento de deberes o responsabilidades como se vio anteriormente también definen a un buen ciudadano, en este sentido la Constitución ecuatoriana basada en principios y valores ciudadanos individuales y colectivos promulga los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos y ecuatorianas. Los deberes ciudadanos se relacionan al cumplimiento de la ley, el respeto y protección de la naturaleza, los bienes y la cooperación con el estado, entre otros. El cumplimiento de las responsabilidades ciudadanas se encaminan para promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir, practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de derechos y en el disfrute de bienes y servicios (CRE. Art. 83. 7, 2008).

Sin embargo el bienestar individual y colectivo no depende solamente del cúmulo de derechos y deberes establecidos en la constitución; es decir el ser ciudadano no sólo se configura de una estructura institucional de un Estado Democrático y las intencionalidades

positivas o negativas de un Gobierno, sale a la vista otros factores que intervienen en el ser un buen ciudadano y son las actitudes individuales y colectivas, las cuales son determinantes directas en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes.

Hablar de la actitud de los individuos es generar un extenso debate alrededor de los múltiples factores de comportamiento humano. Lo cual abordaría un estudio sociológico complejo de estudiar y manejar en ésta tesis, sin embargo se pretende dejar entredicho que las actitudes individuales inciden en el ser y querer ser un buen ciudadano, en la generación de iniciativas ciudadanas, en la conformación de colectivos conscientes; y es allí en donde se requiere reconsiderar un punto focal que despierte la atención de los ciudadanos y de los responsables de un Estado.

La actitud ciudadana pretende establecer en las personas un pensamiento colectivo y no individualista, en donde primen los valores ciudadanos, la convivencia en la comunidad, en su entorno de trabajo y en su familia; donde a partir de valores morales individuales propios se pueda construir una ciudadanía integradora.

Para ello es importante recordar algunos de los valores morales que requieren ser promovidos por su incidencia en las actitudes individuales y colectivas:

Cuadro No. 3: Valores Morales en el Ciudadano

<b>La Calidad</b>	En la convivencia, al compartir con los demás, se requiere calidad en su compartir, es decir actuar con un fin noble a favor de los demás.
<b>El Respeto</b>	El aprecio y cuidado por el valor de alguien o de algo, incluyendo el honor y la estima, el respeto por uno mismo, a los derechos, a la dignidad de las personas, al medio ambiente.
<b>La Dignidad</b>	Al tener un derecho innato de respeto y trato ético
<b>La Generosidad</b>	Hábito de dar libremente, sin esperar nada a cambio
<b>La Honestidad</b>	Forma de trabajar con la verdad, despertar confianza en los demás
<b>La Humildad</b>	Ser modesto y respetuoso, la ausencia de ego
<b>La Justicia</b>	Rectitud moral basada en la ética, la racionalidad, el derecho, la ley natural, la religión o la equidad
<b>La Laboriosidad</b>	Gusto por trabajar y esforzarse en conseguir objetivos sin rendirse
<b>La Lealtad</b>	Fidelidad o devoción a una persona, país, grupo o causa
<b>La Libertad</b>	Capacidad de los individuos para controlar sus propias acciones
<b>La Perseverancia</b>	No desfallecer en los nobles esfuerzos
<b>La Prudencia</b>	Capacidad de gobernar y disciplinarse a sí mismo mediante el uso

	de la razón y los valores
<b>La Responsabilidad</b>	Un compromiso serio, un deber u obligación con los demás y uno mismo para honrar los compromisos, y realizarlos con calidad
<b>La Motivación</b>	Impulso noble que conduce a una persona a realizar una acción para conseguir auténticos resultados y beneficios
<b>La Unidad</b>	Armonía entre individuos y colectivos para construir visiones compartidas con respeto a la diversidad
<b>La Solidaridad</b>	Anteponer las necesidades y situaciones de desventaja de los otros, otorgándoles una eficaz priorización; integración y cohesión social que evidencian las acciones y actitudes de una sociedad, grupo o individuos
<b>La Tolerancia</b>	Aceptación de la diversidad de opinión, social, étnica, cultural y religiosa, el respeto a la posición de los otros

Fuente: (VALORES, 2013)

Elaboración Propia

Cabe mencionar que en el mundo existe ya un gran interés en el tema social por fortalecer a los individuos en actitudes ciudadanas y generar prácticas de ciudadanía. En un intento por generar individuos y colectivos corresponsables con la Sociedad y el Estado se habla ya de un cambio social, el fundar pensamientos colectivos solidarios. Se ha escuchado de teorías incidentes en los cambios sociales positivos, varios autores hablan de la teoría de la **Masa Crítica**, tomada de la física, de la cual se puede extraer algunos criterios para la construcción de colectivos conscientes.

Varios estudiosos del comportamiento social consideran que la aplicabilidad de la teoría de la **Masa Crítica** ha dejado considerables frutos en la publicidad, marketing y consumo, y consideran extender su uso hacia lo social para generar cambios importantes en el mundo. Los físicos determinan a la masa crítica como la cantidad mínima para que ocurra una reacción nuclear en cadena; de la misma manera y alineado a este concepto la masa crítica social se refiere al mínimo de personas requeridas para que suceda un acontecimiento o un cambio social importante que se reproduzca y totalice el universo; igualmente esta teoría se muestra en la del **Centésimo Mono**, donde se indica como dentro de una misma especie de monos, el ente número cien provoca el cambio de actitud en toda la especie, pero el cambio en este mono parte de un número de monos que ya lo hicieron anteriormente a él, a partir de un acto consciente y predeterminado; con ello este accionar que en la teoría se revela, en los humanos no es tan sencillo, sin embargo cabe dejar abierto el concepto y complementar que se necesitan ciudadanos que inicien el

cambio, personas convencidas del accionar a generar, lo cual conlleve a tener la masa crítica requerida y con ello lograr ciudadanos comprometidos.

Entonces como teoría la masa crítica delinea pautas que promueven cambios positivos en los individuos con lo cual se estaría construyendo colectivos conscientes, sólidos y cuantiosos; ésta teoría podría ser la base para la creación de organizaciones sociales protagónicas y sostenibles.

Una organización social se la define como la asociación de un grupo de personas reunidas por un mismo fin o propósito y para cumplir un mismo objetivo. Las asociaciones son vehículos de acción colectiva orientada a la solución de problemas que los individuos no pueden resolver solos, que requieren del concurso de otros... la formación de una asociación y la participación en ella supone la identificación de un problema (PUGA y LUNA, 2008).

Una organización social sostenible es un organismo vivo que puede convertirse en un aliado básico del desarrollo, su sostenibilidad radicará en los factores que involucren su buen funcionamiento, su estructuración, legitimidad y en qué medida este organismo pueda influir en las relaciones públicas. El liderazgo, la representatividad y la legitimidad son entre otros factores primordiales en una organización. “El liderazgo es el proceso en el cual el líder ejerce poder, es decir, motiva o ayuda a otros a trabajar con entusiasmo para alcanzar objetivos determinados” (CHILE, 2001).

Lo cual se garantizaría a través de un liderazgo representativo, legítimo y comprometido con la sociedad, “La representatividad implica que unos que representan a un conjunto, tomen decisiones sobre la vida común y la forma de gobernar a los sujetos del mundo social” (MUJICA, 2013). Entonces el liderazgo se complementa con la representatividad, siendo el líder el que responde de una forma responsable frente a la ciudadanía, el pueblo participa de modo significativo en la toma de decisiones a través de su líder dentro del ejercicio de la democracia participativa. “De tal modo, la representación política no garantiza que todos los actores se vean representados en el sistema, pero permite, en su vertiente democrática de responsabilidad, ofrecer teóricamente que los

ciudadanos serán respetados en sus derechos y sus libertades, pertenezcan o no a las mayorías, pues se supone que se trata de un gobierno del bien común” (MUJICA, 2013).

Cadena Roa citado en PUGA et al. (2008) explica hasta dónde puede llegar una organización social y cómo entender qué nivel de representatividad ciudadana legítima cumple su líder “...lo que los movimientos sociales pueden conseguir depende en buena medida de a quien tienen enfrente y al lado. Lo que puede conseguir no obedece sólo a factores internos (organización, objetivos, representatividad, apoyo social, identidad), ni a la justicia de sus demandas (creación de nuevos derechos, respeto de los derechos amparados por la ley), sino de lo que hacen (y dejan de hacer) ellos mismos, sus oponentes y aliados, y de la capacidad que tengan todos los actores sociales, políticos e institucionales involucrados para adaptarse ante situaciones emergentes”.

“La legitimidad de la autoridad no es, consecuencia de la imposición lógica de verdades alcanzadas o reveladas. Por el contrario, la diferenciación de las sociedades deriva en un conflicto inagotable entre sistemas éticos, que no puede ser resuelto por el conocimiento científico. Un orden social que distribuye asimétricamente los recursos de coacción y las oportunidades materiales de vida sólo adquiere validez en la medida en que sus relaciones de dominación tienen significación social, es decir, están ancladas en las creencias compartidas de la sociedad” (FLEET, 2009).

Por ende la legitimidad garantiza la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza, de tal forma que un Estado es legítimo si existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar la autoridad vigente; esto promueve un sistema de representación que respete la diferencia, garantizando el respeto a las minorías.

Entonces se refiere nuevamente a la democracia representativa y a la democracia directa, una democracia representativa moderna en la actualidad se tiene que basar tanto en fundamentos indirectos (parlamentarios) como directos (participativos) y que esta democracia democratizada del siglo XXI tiene que estar secundada de todas las maneras posibles para el excelente futuro que se merece. ¿La Democracia directa? En el escalafón

más alto de la política, el principio de implicar a la gente directamente en la elaboración de programas y la toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales nunca ha sido demasiado popular. Democracia representativa y democracia directa es lo mismo (KAUFMANN, 2010).

Finalmente se pretende obtener una sociedad involucrada con mayor compromiso para ejercer el rol participativo, una sociedad protagonista de su desarrollo con acción colectiva, ejerciendo sus derechos, cumpliendo sus deberes. Construir iniciativa ciudadana con personas comprometidas a incidir en un cambio social, con un gobierno que impulsa una real construcción ciudadana, un mandato social, para ello necesario resulta reconocer los valores endógenos y saberes ancestrales originarios en cada sociedad que son parte de su cultura, patrimonios culturales presentes y relevantes en las sociedades. Sólo así hablaremos de una construcción progresiva de poder ciudadano de una real y efectiva participación protagónica.

### 2.6.3 Estado-Gobierno

El Estado es uno de los dos elementos básicos de la participación protagónica, el cual mediante la Constitución y a través del Gobierno es el responsable primordial del ejercicio de los deberes y derechos de las ciudadanas y ciudadanos. Se habla de la institucionalización de los procesos participativos, así en el Ecuador y a partir de la Constitución del 2008, se hace efectiva esta responsabilidad con varias modificaciones en la Carta Magna que profundiza un modelo participativo y de control desde los ciudadanos, se establece varias formas para el ejercicio de la participación ciudadana y entre las más importantes destaca el incremento de una nueva función del Estado dentro de la Organización del Poder, el llamado Quinto Poder que refiere a la Función de Transparencia y Control Social en donde destaca entre las entidades que la conforman el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el mismo que según la disposición normativa promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

Se promueve la inclusión ciudadana en los procesos de gestión pública mediante el SNDPP Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, una gran instancia a nivel nacional que regula a través de los consejos de planificación en cada nivel

de gobierno y sus sistemas de participación ciudadana los procesos de participación y su vinculación con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, todo ello respaldado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el Código de Planificación y Finanzas Públicas COPFP, y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana LOPC.

En los niveles de gobierno el art. 100 de la Constitución 2008 menciona que: en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Tomando como base para el estudio el nivel de gobierno autónomo descentralizado municipal, se ahondará mayormente en: “1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía” (CRE, Art. 100, 2008); y nuevamente se reitera en la relación gobierno y ciudadanía pero en un ámbito más local, en el ejercicio de una democracia participativa donde la ciudadanía y el gobierno son los actores en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para lo cual tienen el respaldo normativo en la conformación de instancias de participación; sin embargo en la aplicación de ésta estructurada institucionalización es necesario establecer cuál es el fundamento de un buen gobierno o como se genera una buena gobernanza.

Entendiendo que el gobierno es el responsable de llevar la administración pública en buena marcha encontramos dos elementos básicos que lo configuran: las autoridades representantes de la ciudadanía y los técnicos que conforman el aparato público, siendo las autoridades los responsables del accionar de los técnicos.

Al hablar de autoridades o gobernantes, se tiene presente la voluntad política y de allí el tema de gobernanza y gobernabilidad.

Se enfatiza en mayor grado a la gobernanza por ser un término más completo que el de gobernabilidad, pues mientras la gobernabilidad es parte de la gobernanza y rinde cuentas de la eficacia y legitimidad de un gobierno, la gobernanza reconoce las relaciones existentes entre el Estado y la Sociedad, la interacción, sus logros, hacia donde se encaminan éstas relaciones; en una construcción de una convivencia democrática la misma que llega a ser una aspiración.

Así el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define Gobernanza como el Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional, promoviendo el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Al plantear el equilibrio entre Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía, se aclara más la definición, y así lo determina Fernando Aguilar<sup>8</sup>:

“Gobernanza es el proceso de gobernar, entendido como una actividad que incluye la acción del gobierno pero que va más allá de ello, que incluye la acción de actores económicos y actores de la sociedad civil puesto que se parte del supuesto y de la evidencia de que los gobiernos por si solos o por si mismos ya no están en condiciones de dirigir las sociedades, ya no pueden ellos por si mismos sin el consenso y apoyo de la sociedad sin la participación ciudadana definir cuáles son los objetivos de importancia y deseables para la sociedad y menos realizarlos o efectuarlos”. (AGUILAR, 2007)

La gobernanza expresa al gobierno como el actor clave de ésta relación pero es claramente sólo un actor más.

¿Pero cómo se hace efectiva esta relación sociedad – gobierno?, es aquí en donde la participación protagónica enfatiza su accionar, entonces aparece la gobernanza territorial, siendo la participación pública y las visiones contrapuestas los elementos básicos para su

---

<sup>8</sup> Profesor e Investigador del Instituto de investigaciones Filosóficas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, escritor y experto en tema Gobernanza.

logro, además de la coordinación y cooperación entre los distintos niveles político-administrativos, entre políticas o departamentos sectoriales. Así la participación ciudadana representa un importante elemento de la gobernanza, y a decir de la toma de decisiones es indispensable que exista la exigencia a los políticos de compartir la toma de decisiones con agencias institucionalizadas del conocimiento, así como tener en cuenta las opiniones científicamente recogidas de la voluntad ciudadana, algo que hoy está al alcance de la tecnología social (PRIETO ARROYO, 2008).

Dentro del ejercicio de una buena gobernanza de manera de asociación gubernamental social, y de una eficaz gobernabilidad democrática con el cumplimiento legítimo de normas, se observa un escenario con autoridades comprometidas a conducir a su sociedad hacia futuros de valor, para generar bienes y servicios de calidad; la complementariedad del conocimiento técnico y científico y más específicamente al llevar a cabo procesos de desarrollo planes, programas o proyectos.

Para ello se requiere de instituciones de gobierno permeables con una estructuración institucional que contenga sistemas de planificación no lineales y abiertos a la ciudadanía, en donde se desarrollen proyectos de carácter colectivo, estructurados relacionamente y dirigidos estratégicamente bajo un interés común del territorio; que en el ámbito de la planificación superen la situación actual de planes territoriales técnicamente perfectos jurídicamente impecables, pero inaplicables (PRIETO ARROYO, 2008).

Se entiende que una buena gobernanza se compone de un gobierno comprometido en generar la complementariedad entre estado y sociedad, considerando esencialmente: una estructura institucional legítima y eficaz que impulsa procesos de participación protagónica con valores endógenos para una toma de decisiones efectiva, mediante ciudadanos comprometidos y capacitados. Una planificación coherente con el territorio basada en el conocimiento científico y técnico y en las diversas necesidades y acuerdos consensuados con la sociedad para generar un desarrollo sustentable y sostenible.

### 2.6.3.1 Ventajas de la participación protagónica, consecuencias de la no aplicabilidad

Necesario resulta identificar las razones para promover una participación protagónica en la gestión pública, una participación que influya en los resultados finales de un proceso:

- El fortalecimiento de la democracia a través de la transparencia, credibilidad, gobernanza, legitimidad gracias a la confianza de los ciudadanos.
- Relación directa entre los individuos y gobernantes, en la elaboración de planes, políticas locales y sectoriales.
- Permite a los técnicos tener un conocimiento más claro del problema
- Éxito y sostenibilidad en los procesos:
  - Al identificar las necesidades y principales preocupaciones de la ciudadanía desde el inicio de la etapa de planificación es más fácil realizar cambios, corregir errores de las ideas y diseños originales y anticipar dificultades y conflictos, ello evita que estos aparezcan cuando es difícil echar pie atrás, y reduce costos o retrasos del proyecto.
  - La ciudadanía al aportar ideas, opiniones y muchas de las veces hasta recursos, proporcionan soluciones endógenas que mejoran las propuestas. Se crean alianzas productivas entre el equipo técnico al frente del proyecto, la comunidad local, los empresarios, gobierno y otros actores importantes.
  - Los actores al involucrarse en un proceso de participación protagónica conocen sus derechos y obligaciones frente al tema tratado, sienten el proceso como propio, generan y/o fortalecen su autoestima, aseguran mejores condiciones de equidad, lo cual permite que se asuma con responsabilidad: compromisos, el control de las acciones pactadas (acuerdos y resultados), su continuidad, y el seguimiento a la acción. Con ello se evita en ciertos casos problemas legales contra el proyecto por los residentes o grupos afectados.

Se identifican las consecuencias de no aplicar el proceso de participación protagónica ( PARTICIPA, 2004):

- Peligro de ver el programa o proyecto rechazado por quienes son los supuestos beneficiarios/as, con pérdidas materiales e incumplimiento de objetivos.
- Verse obligado a actuar reactivamente y de forma tardía frente a las críticas al proyecto en cuestión.
- Incumplimiento de plazos y compromisos por la necesidad de rehacer o modificar aspectos a última hora.
- Pérdida de confianza en la idoneidad y competencia de las autoridades o jefaturas que llevan adelante los proyectos.
- Indiferencia, desconfianza ciudadana y desarticulación del tejido social
- Vulnerabilidades y dependencia a intereses particulares y el mantenimiento del anterior status quo.
- Generación de un clima de rumores o de franca confrontación por no existir canales establecidos para la información y el diálogo.
- Mala imagen de los organismos que implementan programas sin tomar en cuenta a los grupos interesados.
- Distanciamiento entre el Estado y la Ciudadanía, generando pérdida de confianza y legitimidad en el sistema, y un ambiente desfavorable a la democracia.

#### 2.6.4 Principios de la Participación

Los principios son los procedimientos que rigen el ejercicio de la participación ciudadana, y se basan en normas o reglas establecidas para una correcta actuación en los procesos.

Se considera como principios generales de la participación ciudadana y que son la base de una participación protagónica a los principios fundamentados en la transparencia, la comunicación, el respeto y la inclusión, factores que son considerados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del Ecuador:

Artículo 4. Principios de la participación.- La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. El ejercicio de los

derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios:

Igualdad.- Es el goce de los mismos derechos y oportunidades, individuales o colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, para participar en la vida pública del país; incluyendo a las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior;

Interculturalidad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana respetuoso e incluyente de las diversas identidades culturales, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas;

Plurinacionalidad.- Es el respeto y ejercicio de la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, conforme a sus instituciones y derecho propios;

Autonomía.- Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país;

Deliberación pública.- Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana;

Respeto a la diferencia.- Es el derecho a participar por igual en los asuntos públicos, sin discriminación alguna fundamentada en la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, o de cualquier otra índole;

Paridad de género.- Es la participación proporcional de las mujeres y los hombres en las instancias, mecanismos e instrumentos definidos en la presente Ley; así como, en el control social de las instituciones del Estado para lo cual se adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres en este ámbito;

Responsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos de manera individual o colectiva, en la búsqueda del buen vivir;

Corresponsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público;

Información y transparencia.- Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa;

Pluralismo.- Es el reconocimiento a la libertad de pensamiento, expresión y difusión de las diferentes opiniones, ideologías políticas, sistemas de ideas y principios, en el marco del respeto a los derechos humanos, sin censura previa; y,

Solidaridad.- Es el ejercicio de la participación ciudadana que debe promover el desarrollo de las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre las personas y colectivos, con especial atención a aquellos en desventaja.

## **2.7 La Planificación**

Una participación protagónica local que se expresa en una efectiva y eficaz toma de decisiones es posible solamente si existe una real planificación: la planificación o gestión pública de proyectos y la planificación de la participación.

Bajo el mismo contexto en el que es básica la relación sociedad-gobierno y en referencia a un nivel de gobierno municipal se requiere conceptualizar la planificación, pero antes es importante iniciar por un concepto fundamental que mostrará hacia donde se

quiere llegar, que es lo que se quiere lograr, con ello se entra al análisis del desarrollo endógeno como el patrón de desarrollo a seguir.

### 2.7.1 El Desarrollo Local, Desarrollo Endógeno, GAD Gobiernos Autónomos Descentralizados

La evolución que ha tenido el concepto “Desarrollo” con el pasar de los años ha sido constante, infinidad de vertientes se han generado en torno al concepto, el mismo que se planteó de acuerdo a la ciencia o al sentido en el que se utilice el término. Así inicialmente el desarrollo constituyó el anhelo de las sociedades y como punto de partida un anhelo económico; surgen nuevos conceptos de desarrollo que tienen por objetivo eliminar o reducir la pobreza, el desempleo; nace la preocupación por el ambiente; y la última corriente del desarrollo involucra la parte social de un territorio, y se inicia una mirada fundamental en lo local.

El Desarrollo Endógeno en la actualidad es el tema de interés a nivel nacional e internacional, la crisis de un modelo desarrollista generado a partir de un crecimiento económico representado en cifras constituyó el mal de muchos territorios en donde el ser humano fue el tema de desarrollo que menos se priorizó, muestra de ello son las sociedades con esencia multifacética por su riqueza social y cultural que se vieron amenazadas y en otros casos uniformizadas por culturas dominantes de la época patrocinadas por el efecto globalización; naciendo así los modelos de desarrollo sustentables y sostenibles en el tiempo en donde el ser humano es el principal actor sin que ello ponga en riesgo la biodiversidad, hábitat y el ambiente.

El desarrollo endógeno como Modelo propone potenciar las capacidades internas, costumbres de una localidad, de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer la sociedad y su economía de adentro hacia afuera, para que sea sustentable y sostenible en el tiempo, buscando la satisfacción de las necesidades básicas, la participación de la comunidad, la protección del ambiente y la localización de la comunidad en un espacio determinado (COLINA MARTÍNEZ, s.f.).

Para garantizar la sostenibilidad en el tiempo y como la teoría del desarrollo endógeno así lo menciona el carácter humano y del ser persona humana<sup>9</sup> es el elemento primordial en este modelo, el desarrollo endógeno ve al ser humano no como el objeto del desarrollo sino como el sujeto de desarrollo, para ello requiere que los individuos y la colectividad formen parte de un desarrollo integral en los temas moral, cultural, social, político, tecnológico; la generación de un alto grado de cohesión social<sup>10</sup> para la búsqueda del bienestar colectivo a partir del establecimiento de metas y objetivos comunes, los cuales se conseguirán con la participación de la sociedad, y la organización de procesos de incidencia local en la toma de decisiones desde la sociedad mediante un liderazgo que genere propuestas desde las bases.

Boissier citado en (VAZQUEZ, 2001) establece el concepto de persona humana que al parecer es redundante pero defiende su teoría pues un ser humano es individuo y a la vez tiene personalidad:

“Su contenido y significación apunta a reafirmar la naturaleza espiritual de hombres y mujeres como seres dotados de inteligencia y voluntad y como centros de conocimientos y afectos...cuando el individuo es un ser humano, es una entidad psicofísica; la persona, en cambio, es una entidad fundada en una realidad psicofísica, pero no reducible enteramente a ella. Finalmente, el individuo está determinado en su ser; la persona es libre y aún consiste en ser tal”.

De esta manera el desarrollo humano plantea más allá del desarrollo local y abarca un sentido al propósito de la vida, Boissier citado en (VAZQUEZ, 2001) describe la ampliación del concepto del desarrollo local al desarrollo humano por parte del informe de las Naciones Unidas del año 1996:

“El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que

---

<sup>9</sup>Definición que propone Sergio Boissier

<sup>10</sup>La cohesión social se entiende como “que es medido en términos del capital social, entendido este como la capacidad de generar beneficios colectivos a partir de las acciones producto de trabajar juntos, en grupos u organizaciones, para alcanzar objetivos comunes; depende del grado en que los integrantes de una comunidad confían unos en otros y de los valores y normas que comparten.

son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia”.

Los actores constituyen los constructores de su desarrollo, para la satisfacción de las necesidades básicas, integrando armónicamente los aspectos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales de la vida colectiva, de allí que el proceso de participación ciudadana es necesario en los territorios.

Un factor determinante además es la cultura la cual tiene relación directa con este desarrollo de abajo hacia arriba, pues importante resulta que las comunidades generen su propio progreso a través de una economía social que considere a la cultura como parte importante, el mantenimiento de su entorno e identidad, conjuntamente con el fortalecimiento de los valores comunitarios dentro de una confluencia de saberes y costumbres, Arocena uno de los autores latinoamericanos más importantes en el campo del desarrollo local considera: “El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano” (AROCENA, 2002).

Entonces para complementar el análisis Garofoli citado en (VAZQUEZ, 2001) uno de los más notables exponentes del “nuevo regionalismo” europeo quien define el desarrollo endógeno de la manera siguiente:

“Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio - económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”.

## 2.7.2 La Planificación del Desarrollo y del Ordenamiento Territorial en los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD

Hablar de planificación en el Ecuador, es trascender por una parte múltiples teorías, conceptos y enfoques sugeridos y por otra parte variadas metodologías de planificación aplicadas en los gobiernos locales, con lo cual se advierte que la planificación ya tiene un camino delineado y fruto de ello son las experiencias históricas de desarrollo en el ámbito local adquiridas previamente en este nuevo proceso de planificación que inicia con la Constitución del 2008.

Partiendo de ésta nueva Constitución la planificación ecuatoriana es delineada por el nuevo modelo de Estado, marcando la ruptura entre un modelo de desarrollo que mercantilizó las relaciones estado-sociedad y naturaleza para pasar a un modelo con un enfoque garantista de los derechos de las personas, colectividades y la naturaleza, que propone al ser humano como el centro del desarrollo, y cuyo objetivo final es el Buen Vivir o Sumak Kawsay.

Bajo este señalamiento la planificación nacional garantizará: El ejercicio de derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución; y tiene como propósito fundamental generar la inclusión y equidad social-territorial, la participación ciudadana y control social, promoviendo la concertación (CRE. Art. 275, 2008)

Con ello genera un terreno claro para la planificación y plantea el Régimen de Desarrollo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del Sumak Kawsay (CRE. Art. 275,2008); y el Régimen del Buen vivir como el sistema nacional de inclusión y equidad social, un conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (CRE. Art. 340, 2008), y su articulación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y al Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, los objetivos del Régimen de Desarrollo propenden al ejercicio de los derechos de las personas, ciudadanos y naturaleza, y se basan en los principios consagrados en la constitución y a groso modo son: mejorar la calidad de vida, aumentar las potencialidades de la población, la distribución igualitaria de los beneficios de desarrollo, fomentar la participación ciudadana y control social, conservar la naturaleza, promover la integración latinoamericana, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo, proteger y promover la diversidad, la memoria social y el patrimonio cultural; con lo cual se enfatiza una estructuración objetiva de los Planes de Desarrollo y ordenamiento territorial.

La planificación es obligatoria en los GAD, los cuales garantizarán el ordenamiento territorial en su jurisdicción (CRE. Art. 241, 2008); la alineación a los objetivos, políticas, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo, y su observancia será de carácter obligatoria (CRE. Art. 280, 2008); y la coordinación tanto de la elaboración los contenidos y la ejecución del Plan Nacional del Desarrollo así como de los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD dentro de una coordinación interinstitucional garantizada por la ley y la normativa que adopte cada órgano legislativo de cada GAD (COOTAD. Art. 299, 2010).

A continuación se referirá a la normativa que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales por la aplicabilidad al estudio, y para reforzar el tema de planificación en la ley se menciona dentro del régimen de competencias, el ejercicio de las competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales, donde se menciona que tendrán entre otras la competencia referida a la planificación: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural” (CRE. Art. 264, 2008). De ésta manera se especifica aún más la articulación con los diferentes niveles de gobierno.

En la Constitución y en las leyes la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en los Gobiernos Autónomos descentralizados Municipales comprende dos procesos por un lado la planificación del desarrollo y por otro el ordenamiento territorial, marco normativo que se verá a continuación, sin embargo la estrecha relación que existe

entre el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo que determina el Buen Vivir, lleva a la conclusión de que debe ser un proceso integral e integrado, que vincule en un solo momento de formulación y gestión, sobre la base de una participación ciudadana directa, lo que redundará en un resultado más eficiente y más eficaz. Por lo que debe ser un solo instrumento: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (CARRIÓN, 2010).

En la **Planificación del Desarrollo** los GAD deben planificar estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo, considerando las particularidades de su jurisdicción en una construcción ciudadana que revele el desarrollo endógeno, y que además permita ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales (COPFP. Art. 41, 2010).

Un plan de desarrollo tomará en cuenta los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno y contendrá mínimamente: a) Diagnóstico.- el cual se elaborará observando por lo menos contenidos que describan: 1. Las inequidades 2 desequilibrios socio territoriales; 3. Las potencialidades y 4 oportunidades de su territorio; 5. La situación deficitaria; 6. Los proyectos existentes en el territorio 7. Las relaciones del territorio con los circunvecinos; 8. La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo; Finalmente **El modelo territorial actual**. b) Propuesta.- se elaborará tomando en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el **modelo territorial** o modelo territorial de desarrollo endógeno<sup>11</sup> que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos. C) Modelo de gestión.- se elaborará precisando, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social (COPFP.Art.42, 2010).

En tanto que el **Ordenamiento Territorial (OT)** es el instrumento de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo, “respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las

---

<sup>11</sup> Utilizado para la metodología PDyOT Cantonal con énfasis en el desarrollo endógeno desde abajo hacia arriba

cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo...” (COPFP.Art.43, 2010).

En la ley el Ordenamiento Territorial tiene una concepción de:

“La planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales...La formulación e implementación de los correspondientes planes deberá propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y fundamentarse en los principios de la función social y ambiental de la tierra, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios”(COOTAD. Art. 296,2010).

Los gobiernos locales en el ejercicio de las competencias exclusivas, deberán ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (CRE. Art. 264, 2008), de ésta manera los planes de ordenamiento territorial definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades asentadas en el territorio y “...*articularán las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de sus competencias y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad*” (COPFP.Art.44.b, 2010).

De esta manera el plan de ordenamiento territorial es considerado como el instrumento de la planificación del desarrollo que norma georeferenciadamente, regula y controla la gestión del suelo, el espacio público, el hábitat y ecosistema, en concordancia con el diagnóstico o Modelo Territorial Actual MTA y el modelo de desarrollo endógeno a más de las respectivas disposiciones de ley, equidad socio territorial y los derechos individuales, colectivos y de la naturaleza, para determinar el Buen Vivir.

Como complemento al concepto de ordenamiento territorial se abordará a Massiri quien conceptualiza al Ordenamiento como una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente

justo. Lo cual pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional, espacial o territorial y las políticas de desarrollo social y cultural, cuya naturaleza es determinada por el modelo de desarrollo económico dominante en cada país. Con ello se desea corregir los problemas de uso y ocupación inadecuada y desequilibrada del espacio y el uso irracional de los recursos naturales.

Visto así, en el OT el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre este y orientar provisoriamente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial. . (MASSIRIS)

Importante resulta que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial sean asentados a la realidad local partiendo de los modelos actuales de desarrollo para proponer modelos de desarrollo endógenos; lo cual se logra con el empoderamiento de la ciudadanía desde el inicio hasta el final del proceso de planificación, para conseguir una toma de decisiones generada desde el poder local.

### 2.7.3 La Institucionalidad de la Participación Ciudadana

La institucionalidad en cuanto a la participación protagónica, da un paso firme con la Constitución 2008, el nuevo marco normativo organiza las instancias de participación ciudadana y se constituye en el actor principal y complementario de esta organización, iniciando con un proceso de sectorización de la participación a nivel local o municipal y enfatiza su accionar en el control y seguimiento de la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, garantizando el derecho ciudadano de participar en los procesos de planificación y además la obligatoriedad de establecer un Sistema de Participación Ciudadana y Control Social en cada nivel de gobierno.

Este esquema organizativo se basa en la instauración de instancias de deliberación ciudadana desde el nivel nacional hasta el nivel local, y está constituido por un sistema que organiza la planificación del desarrollo y se trata del Sistema Nacional descentralizado de planificación participativa SNDPP (CRE.Art.279, 2008), el cual integra a las instancias de los distintos niveles de gobierno; el Consejo Nacional de Competencias CNC y las respectivas instancias locales como el Sistema de Participación Ciudadana y los Consejos de Planificación Participativa.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa parte de los sistemas de participación conformados por instancias de participación y representación ciudadana. El art. 100 evoca a las instancias relacionando su accionar a la planificación:

“En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía” (CRE.Art.100, 2008).

Tomando en cuenta que las personas tienen como derecho de participación: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos” (CRE.Art.303, 2008).

En esta línea se crea además en los gobiernos autónomos descentralizados un sistema de participación ciudadana, el cual se constituye entre otras acciones la participación en: “la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública....Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; e Impulsar

mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa”(COOTAD. Art 304,b,g,h, 2010). Con lo cual se tiene preparado el terreno para una participación protagónica.

La participación ciudadana en lo local se instrumenta legalmente también con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas donde se establecen diversas instancias locales como el Consejo de Planificación Participativa. Además en este Código se recopila los fundamentos de un marco legal dentro de la participación ciudadana en la planificación.

En lo local, en el Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social, constan los siguientes actores: los Representantes de la Sociedad en el cantón, las Autoridades electas del cantón y los Representantes del Régimen dependiente del cantón; quienes tienen las siguientes funciones en este Sistema Cantonal :

- Participar en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial.
- Incidir en la formulación y gestión de políticas públicas locales
- Establecer solidariamente las prioridades de desarrollo
- Construir ciudadanía, visión estratégica y solidaria para la toma de decisiones

En cuanto a las instancias del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social: “Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (CRE.Art.100, 2008).

Como resultado entonces se tiene, que el Sistema a su vez define, ejecuta, controla y evalúa las políticas, planes, programas y acciones, con la finalidad de asegurar la vigencia, el ejercicio, la exigibilidad de los derechos que se consagran en el capítulo II del Buen Vivir de la Constitución Política del Ecuador, en el marco de la Planificación y la participación ciudadana

En este análisis es necesario profundizar como se da la dinamización de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, para lo cual se requiere examinar de manera rápida la articulación horizontal-vertical y nacional- local, así como la debida coordinación territorial e intersectorial entre: el Sistema Nacional Descentralizado de

Planificación Participativa SNDPP y el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social SPCCS.

Para determinar la articulación de SNDPP al SPCC Por una parte tenemos las instancias del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social SPCC, mismas que a continuación se mencionan en niveles secuenciales y articulados verticalmente de arriba abajo desde lo nacional a lo territorial. En cambio el flujo de participación en este sistema se da desde abajo hacia arriba. Entre las instancias tenemos:

- La máxima instancia: la Asamblea Nacional Plurinacional
- Máximas instancias por nivel GAD: Asamblea Regional y Asamblea Provincial
- Máxima instancia GAD Municipal: Asamblea Cantonal
- Máxima instancia GAD Parroquial: Asamblea Parroquial
- Asambleas locales
- Unidades Básicas de Participación UBP

Por su parte las instancias del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa SNDPP, mostrados en la misma lógica anterior y su respectivo nivel articulación y flujo con las instancias del sistema de participación ciudadana y control social SPCCS arriba mencionadas, tenemos:

- El Consejo Nacional de Planificación, está articulado horizontalmente a la Máxima instancia del SPCCS: Asamblea Nacional Plurinacional
- Consejo Regional y Provincial de Planificación, el flujo de articulación con el SPCCS en lo horizontal con las máximas instancias: Asamblea Regional y Asamblea Provincial. En lo vertical es flujo es de ida y vuelta entre el Consejo Nacional de Planificación hacia arriba y hacia abajo con el Consejo Cantonal de Planificación.
- El nivel Consejo Cantonal de Planificación, en lo horizontal con el SPCCS se articula con la máxima instancia cantonal: Asamblea Cantonal, en flujo de doble vía hacia arriba se con el Consejo Regional y Provincial de Planificación, hacia abajo con el Consejo Parroquial de Planificación.

- En el siguiente nivel está el Consejo Parroquial de Planificación, en lo horizontal con el SPCCS se articula con la máxima instancia parroquial: Asamblea Parroquial. en flujo de doble vía hacia arriba con el Consejo Cantonal de Planificación, hacia abajo con las Asambleas Parroquiales.
- Las Asambleas locales y las Unidades Básicas de Participación UBP, se constituyen en las bases comunes para los dos sistemas: SPCCS y SNDPP.

En la determinación de las Asambleas se trae al análisis los artículos referidos a la participación local (LOPC, 2010):

Art. 56.- Las asambleas locales.- En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional

Art. 60.- Funciones de las asambleas locales.- Estos espacios de participación ciudadana tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades: 1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales; 2. Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales; 3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social; 4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas; 5. Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y, 6. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

En cuanto a la interrelación entre las Asambleas de los diferentes niveles de gobierno:

“Las asambleas cantonales, provinciales y regionales procurarán tener, entre sus integrantes, actoras y actores sociales de su nivel territorial de gobierno, así como, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior; En el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar la representación de barrios, recintos, comunas y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática” (LOPC.Art.61,2010).

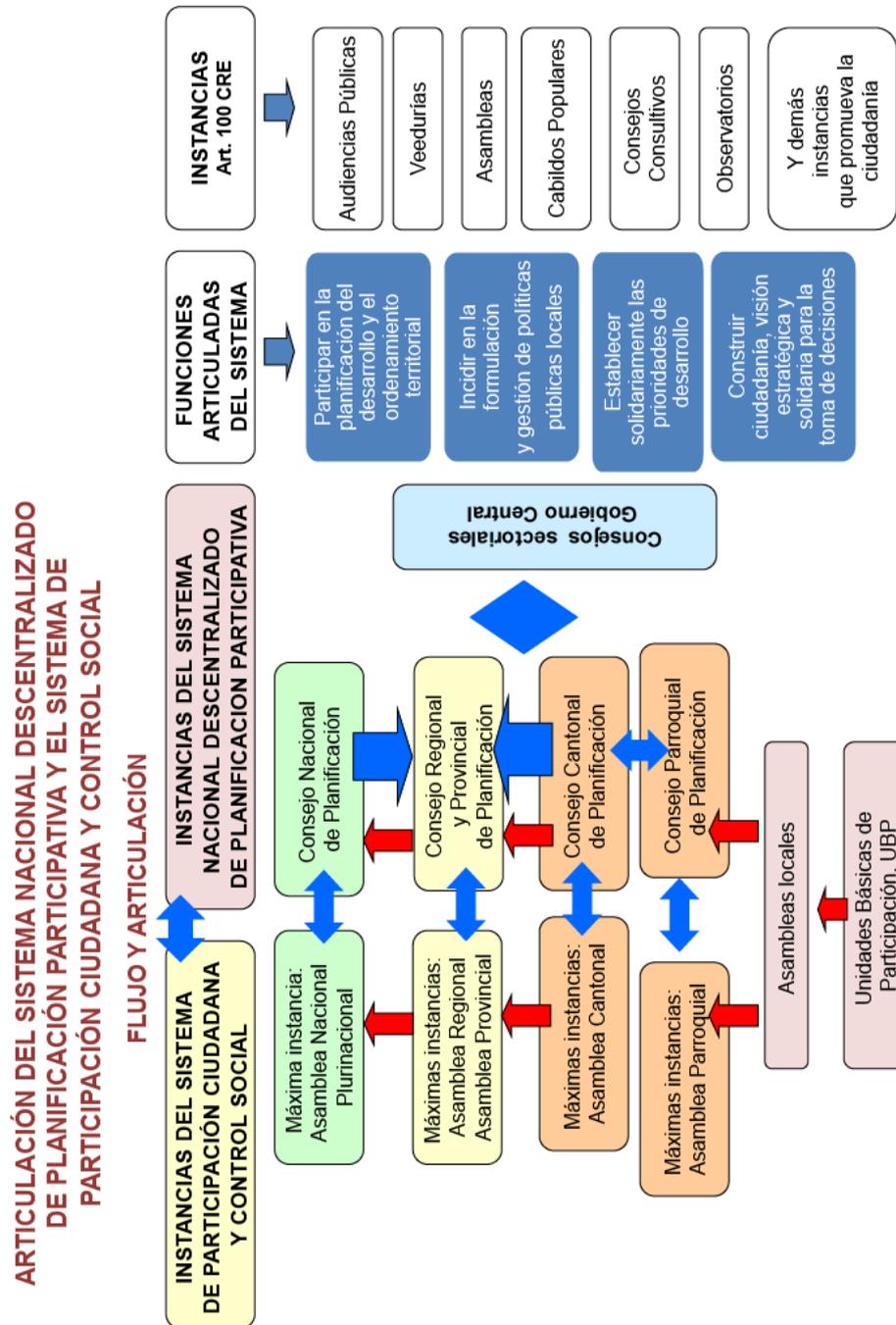
“Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley” (COOTAD.Art.302, 2010).

Con esto se determina la importancia de la Asamblea cantonal como el espacio de interacción de los ciudadanos, de manera individual o colectiva a través de las organizaciones sociales, que incluya desde las Unidades Básicas de participación o Unidades Territoriales de Base.

Los dos sistemas SPCCS y SNDPP están articulados transversalmente a los Consejos Sectoriales del Gobierno Central.

En este proceso de articulación se concluye que los diferentes niveles de gobierno tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen el derecho a los ciudadanos y ciudadanas a participar en todos procesos de desarrollo, en especial en la planificación, es decir, en los procesos de elaboración y evaluación tanto de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. En el gráfico, se muestra los flujos y articulación de los dos sistemas: SPCCS y SNDPP.

Gráfico No 2: Flujos y articulación de los dos sistemas: SPCCS y SNDPP.



Fuente y Elaboración: AME, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

#### 2.7.4 La Planificación de la Participación

La planificación de la participación pretende brindar una estrategia sólida de la gestión de la participación, lo cual incluye, la planificación, la organización, la dirección, la coordinación, el control y seguimiento; con ello se plantea la estructuración de un plan de trabajo con actividades que cumplir, responsables, plazos y recursos.

El diseño y la realización de una estrategia de participación servirán como una herramienta útil para afirmar esa cohesión social anhelada encaminada a la construcción del poder local. El Manual de participación ciudadana, de la Corporación Participa, aborda herramientas prácticas para la realización de procesos de participación ciudadana, a partir de lo cual se vio pertinente interpretarlo por su facilidad de articulación con las fases estructurantes de los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial; de ésta manera se concibe los siguientes pasos: diseño, ejecución y evaluación; en una continuidad cíclica permanente, con metas realistas y posibles (CORPORACIÓN PARTICIPA, 2008):

**A) Etapa de diseño:** en esta etapa se requiere de un buen diagnóstico de la situación participativa, con lo cual se utilizará positivamente las condiciones favorables a ella, y aquellas condiciones que dificultan su desarrollo y como minimizarlas, generando las mejores condiciones para su realización. De ésta manera se deben cumplir los siguientes puntos:

- **Focalización de la situación o del problema.**- Identificar claramente cuál es el tema que se quiere abordar.
- **Diagnóstico.**- es una indagación que permitirá conocer los aspectos más relevantes de la situación donde se dará la participación, características de los actores, problemas, conflictos, intereses, para preverlos y abordarlos a tiempo.
- **Identificación, caracterización y focalización de actores.**- distinguir a los actores de acuerdo a sus intereses y perspectivas, de manera que se garantice la inclusión social. Un mapeo de actores y un análisis de involucrados, que determine la

influencia e interés de los ciudadanos en el proceso podrá generar un análisis de la percepción ciudadana en un momento específico.

- **Definición de objetivos y alcances.**- es la configuración del porqué de la participación, que se ofrece con la participación, que nivel tendrá y la incorporación de los resultados en las decisiones y acciones.
- **Formación del equipo de trabajo.**- establece los responsables del plan, con tiempo y recursos para desempeñar las competencias designadas.
- **Programación.**- describe las etapas y actividades a realizar específicamente, responsables, recursos requeridos, resultados esperados.

**B) Etapa de Ejecución:** en ésta etapa se lleva a cabo el programa elaborado anteriormente. Teniendo presente cumplir con los objetivos y lograr los resultados esperados. A continuación los pasos que dan una secuencia lógica a las actividades:

- **Invitación, motivación y preparación.**- se pretende que las personas se enteren, se entusiasmen y se preparen para su participación. “La sensibilización, comunicación e involucramiento de actores, a través de una reflexión positiva y sustentada, que genere involucramiento voluntario en todo el proceso” (AME, 2007). La preparación de los participantes de acuerdo a cada uno de los grupos identificados, de manera que se intervenga con la información necesaria y suficiente para que se generen capacidades de manera equitativa.
- **Acción ciudadana: ¿quiénes?, ¿en qué momento participan? Niveles e instrumentos más adecuados.**- Aquí se concreta la participación ciudadana, es el momento de la presencia activa de la ciudadanía, en donde ya está definido quienes participarán y en qué momento. Al ser concretamente la acción de participación, es aquí en donde se sincronizan las fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- **Sistematización y devolución de la información.**- paralelamente a la acción ciudadana se sistematiza las experiencias, aportes, críticas y decisiones realizadas en el proceso; los cuales son considerados en la toma de decisiones final; lo importante de esta acción es la devolución de la información la misma que deberá ser entregada a todos los actores para que ellos conozcan y evalúen sus aportes realizados.

- **Implementación y seguimiento de resultados.-** a través de un plan de seguimiento, donde se establezca los lineamientos a seguir, los responsables de su realización; así como la manera de informar sobre el avance de la ejecución, así como el pedir cuentas sobre el avance y resultado final a los responsables. Con lo cual la participación puede ser controlada y reclamada en casos de incumplimiento.
- C) **Etapa de evaluación y rediseño: finalmente** con ésta etapa se realiza una revisión del plan en relación con su diseño, ejecución de actividades, la obtención de los resultados esperados y cumplimiento de objetivos. Con lo cual se prevé un nuevo ciclo de participación basado en los aprendizajes obtenidos y para efectuar un rediseño de la estrategia. Se recomienda que ésta evaluación sea realizada no solamente al finalizar el plan sino en cada etapa o actividad programada, para de ésta manera se pueda ir corrigiendo en el transcurso del plan.

La estrategia o plan de participación deberá estar directamente relacionada con las fases del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y la toma de decisiones, es decir definirá los procesos que pueden ser desarrollados durante cada fase y las interrelaciones entre etapas.

## **2.8 LA CULTURA CAÑARI, LA ANCESTRALIDAD DE LOS CANTONES A ESTUDIAR**

### **2.8.1 La Cultura Cañari<sup>12</sup>**

La cultura Cañari es considerada como una cultura milenaria, “En la antigüedad habitaron esa provincia diversas tribus o parcialidades de la belicosa nación de los Cañaris, que a mediados del siglo XV de nuestra era, fueron conquistados por Túpac Yupanqui. XI Inca del Perú” (GONZÁLEZ SUAREZ, 1968). Tomando las aseveraciones de González Suárez, a los Cañaris se los define como los antiguos guerreros que habitaron una buena parte del territorio ecuatoriano, destacando las provincias de Azuay y Cañar.

---

<sup>12</sup> Los **Cañaris** (en kichwa: *Kañari*)

La historia marca un precedente fundamental con los Cañaris ya sea por sus diversas manifestaciones culturales que aún en la actualidad conservan sus pueblos o por un pasado que todavía no se ha configurado íntegramente, pero que ya se delinea una cultura rica en conocimiento y saberes ancestrales propios. En la actualidad aún existen pobladores que se identifican como Cañaris, y son ellos quienes relatan acontecimientos importantes que han sido transmitidos por sus padres o abuelos que afirman costumbres y tradiciones autóctonas enmarcados en saberes andinos fundamentales, ello sumado a las investigaciones arqueológicas y antropológicas promueven una construcción ancestral en los pueblos actuales, las enseñanzas del pueblo Cañari en sus diferentes acepciones son notablemente reconocidas por los habitantes no solamente de los tres cantones sino a nivel regional y nacional.

Historiadores e investigadores han sentado sus estudios en la cultura Cañari basándose en la cosmovisión andina, la cual ha determinado en rasgos generales el gobierno de los Cañaris, la filosofía que delineaba sus vidas, la adoración a sus dioses entre otros, sin embargo entre los pobladores indígenas Cañaris se ha identificado además de su pasado invaluable características valiosas que aún se conservan y que son propias de los sus pobladores, muchas de ellas a las que llamaremos saberes ancestrales requieren conjugar la vivencia de sus indígenas con su pasado ancestral, lo cual promoverá esa endogeneidad basada en la organización social, creencias, valores, comportamientos, y servirá de fundamental aplicación para su rescate en las zonas rurales y su atención en las zonas urbanas.

Los Cañaris tenían su propia espiritualidad, su propia religión, esto se perdió con la conquista de los Incas y luego aún más con la llegada de los españoles, la luna fue su principal diosa, la serpiente madre primera y la guacamaya fue su segunda madre, de allí que el nombre "Cañar" se compone de dos palabras: "can" y "ara". El significado de la primera es serpiente y el de la segunda es guacamaya (IGLESIA, 1977); guacamaya y culebra defienden al pueblo Cañari amenazando con su terrible cólera a quien trate de ofender a sus hijos los Cañaris.

Variadas investigaciones dan cuenta del conocimiento fundamental que tuvo la cultura Cañari y a manera de resumen se hace referencia para tener claro de lo que este pueblo pudo hacer en la antigüedad:

“Si alguna de las antiguas naciones indígenas ecuatorianas conoció la moneda y la empleó en sus numerosas transacciones comerciales, esa fue, tal vez, la Cañari, pues entre los muchos y variados objetos extraídos de los famosos sepulcros de Chordeleg, se hallaron también considerables cantidades de conchas marinas, pequeñas de color rosado, cuentecitas de piedras menudas y cascabelitos de oro. Eran estos objetos la moneda de que se valían los Cañaris” (OCHOA, 1996).

El Contador Cañari es uno de los aparatos novedosos utilizados:

“...consiste en una pieza de madera recubierta en una lámina de plata, utilizados para operaciones aritméticas: sumar, restar, como tabla pitagórica o como computador aborigen, eran de piedra, madera o barro endurecido al sol. Del uso del contador cañare o abaco cañare y sus aplicaciones se dieron resultados sorprendentes en el estudio de la arqueología Cañar” (OCHOA, 1996).

Éstos y más objetos resultados del conocimiento andino, fueron hallados en varias inspecciones arqueológicas que no han sido suficientes, pues quedan algunos vacíos de la historia por completar.

A decir del gobierno de los Cañaris, eran un grupo fuerte y feroz, esta es la razón por la que mostraron gran resistencia al imperio Inca; fueron además conquistadores, quienes con la presencia de varias tribus tuvieron varias luchas por la dominación de los territorios, en este sentido la Confederación Cañari antes de la invasión de los Incas estuvo conformada por 94 pueblos o tribus; y desde que se presentan por primera vez constituyen una nación formada y aguerrida, se conoce que pertenecían a una raza diversa inclusive más antigua que la quichua en el continente Americano. (GONZÁLEZ SUAREZ, 1968).

El gobierno de los Cañaris, de acuerdo a lo que relata el autor, poseía una jerarquía de poderes enmarcada en el estilo o manera de tomar decisiones a partir de un asamblea común, ya para aquellos años la opinión de las demás personas se tomó en cuenta:

“El general de los Cañaris era, como el de sus vecinos los Puruhaes, una monarquía federativa. Cada curaca o régulo gobernaba independientemente su propia tribu; pero en los casos graves, relativos al bien general, todos los jefes se juntaban a deliberar en asamblea común, presididos por el señor o régulo de Tomebamba, el cual ejercía indudablemente cierta jerarquía sobre los demás” (GONZÁLEZ SUAREZ, 1968).

Ello se debía a una estructura social con bases sólidas en sus integrantes en defensa de los más poderosos:

“No todos los jefes tenían o eran iguales en poder y riquezas; antes había algunos débiles y pobres, por lo cual entre todos ellos se aliaban, protegiéndose los unos de los otros de la opresión. La alianza de los estados inferiores era un arbitrio para auxiliarse mutuamente contra los más poderosos” (GONZÁLEZ SUAREZ, 1968).

Cuenta de esto los valores como la solidaridad, lealtad, perseverancia, unidad, que acrecientan su poder hasta la llegada de los Incas.

Finalmente y al referir a la interculturalidad, en la actualidad el rescate de la llamada interculturalidad constituye el tema del momento manejado inclusive por los políticos que en muchos de los casos constituye el discurso repetido para ganar las elecciones, “la preocupación por la identidad y la cultura es muy explícita en los pueblos indígenas de la Sierra ecuatoriana, pero lamentablemente les ha llevado a reducirlas a contados elementos de identificación/diferenciación que deben mantener o rescatar: lengua, vestido, costumbres, fiesta y ritualidad...”. (QUISHPE, 2009).

## 2.8.2 El Cañari como individuo

La civilización andina tienen su propia filosofía que la lleva hacer y actuar de un modo único y peculiar; la religiosidad andina se relaciona directamente con la filosofía andina, para lo cual se trazan las siguientes líneas:

“1. El ser humano es colectivo (en contraposición al ser individual) 2. Existe un compromiso con la tierra y sus manifestaciones 3. Los sentidos prioritarios son los de solidaridad y reciprocidad 4. Existe una explicación del ser humano 5. Existe una explicación de la obra de un creador o creadores dentro de la cual se encuentra el hombre, con una razón y un sentido específico 6. Hay una finalidad en la existencia como parte de un todo y no como una realización individual” (ALVÍZURI, 2007).

Con lo cual se determina que la cultura andina a diferencia de la cultura occidental no se fundamenta en principios basados en la individualidad, para ello se ha generado una propia filosofía de acuerdo a su manera de vivir:

“La exaltación del individuo, el individualismo y todo lo que ello implica, no se da en el mundo andino...se puede deducir que la filosofía andina tenderá a ver al hombre como un ser colectivo, íntimamente ligado a su medio ambiente dentro del cual él vive y que manipula de acuerdo con determinadas reglas no creadas por el mismo, las cuales debe respetarlas. Este sería el marco dentro del cual el ser humano debe aceptar el reto de desarrollarse” (ALVÍZURI, 2013).

La concepción de hombre está atada a la multiplicidad, el individuo no piensa en él mismo como el único actor y gestor de su vida; sin la intervención del otro está perdido. Este otro implica muchas cosas: la familia, la sociedad, la tierra, el cielo, los seres vivos, los no visibles, etc.

“El ser humano no vive “para adentro” sino “para afuera”, y ello explica su comportamiento social al desenvolverse en comunidad, tanto en las actividades laborales como en las manifestaciones religiosas en donde actúa

exteriormente para expresar lo que siente y vive interiormente. El baile, por ello, resulta fundamental, así como todo lo relacionado con el cuerpo (la comida, la bebida) puesto que son acciones que se reflejan en el “otro”...La satisfacción de la vida en el mundo andino (algo similar a la “felicidad” de Occidente) está en el haber vivido dando a quienes dieron, compartiendo los dones. A esto también se le llama reciprocidad, actividad que se suma a la de complementariedad —que es “el comprender que se es parte de un todo y que lo que se hace repercute tanto en uno mismo como en un otro” (ALVÍZURI, 2013).

Estermann, estudioso de la filosofía andina, plantea sus principios conjugados en la relacionalidad: la correspondencia, la complementariedad, la reciprocidad y la ciclicidad; y determina en la relacionalidad, la constante relación trascendental con los otros, con la naturaleza, con la tierra. El principio de reciprocidad dice que diferentes actos se condicionan mutuamente (interacción) de tal manera que el esfuerzo o la inversión en una acción por un actor serán recompensados por un esfuerzo o una inversión de la misma magnitud por el receptor, la correspondencia es una respuesta correlativa de la relacionalidad, la correspondencia existente entre el macro y microcosmos<sup>13</sup> la circulación del agua, los fenómenos climáticos y hasta de lo divino tiene su correspondencia; la complementariedad referida a la relacionalidad con su complemento opuesto, cada ente y cada acontecimiento tienen como contraparte un complemento como condición necesaria para ser completos y capaces de existir y actuar; y la reciprocidad no como una relación libre y voluntaria sino como un deber cósmico que refleja un orden universal, este principio no se limita a las relaciones interpersonales, sino además las relaciones religiosas, atmosféricas, rituales, económicas y hasta con los difuntos, vigente hasta más allá de la vida (ESTERMANN, 2006).

El principio de ciclicidad se expresa con la experiencia agrícola:

“el hombre andino concibe tiempo y espacio como algo repetitivo. La infinidad no es entendida como línea sin fin, sino como movimiento circular o espiral interminable. Cada círculo describe un ciclo, que puede ser

---

<sup>13</sup>El macrocosmos y microcosmos, el primero se refiere a los astros y el segundo a lo más pequeño, lo que está en la tierra.

referente a las estaciones del año, la sucesión de las generaciones o las diferentes eras históricas...El tiempo para el runa quechua es como la respiración, el latido cardíaco, el ir y venir de las mareas, el cambio de día y noche. El tiempo es relacionalidad cósmica, copresente con el espacio, o simplemente otra manifestación de pacha...El tiempo tiene un orden cualitativo, según la densidad, el peso y la importancia de un acontecimiento”(OLIMÓN, 2011).

Una aseveración aclara aún más el pensamiento Cañari:

“Es que el hombre Cañari estuvo profundamente vinculado con todo lo que significaban su mundo al que amaba entrañablemente: primordialmente es la tierra que asegura su sustento y a la que veneraba por ello; majestuoso y solemnes paisajes de los Andes que le incitaban a la reflexión; con las soledades sobrecogedoras y hieráticas de los páramos dominados por los vientos, que imprimen en la psicología del habitante de las alturas un carácter reposado, proclive a la lucubración filosófica y a la poesía; con sus montañas y lagunas, santuarios de dioses progenitores y tótems; con el sol y la luna que servían de referencia para las vitales labores del agro y como medida del tiempo. Únicamente así puede explicarse el nexo hombre-tierra y la fecunda mitología del pueblo Cañari” (ROBLES, 1987).

Un elemento básico de la cultura Cañari es el lenguaje, considerado por los Cañaris como el medio a través del cual se comunica y expresa el saber:

“Mediante el lenguaje nuestros padres han venido transmitiendo conocimientos, creencias, saber. Podemos hablar sobre nuestra historia, y analizarla; podemos narrar cuentos y leyendas, podemos hablar de nuestros dioses, de nuestros ideales, los conocimientos, aspiraciones, costumbres, valores, etc.; podemos analizar como comportamientos sociales al interior de la familia, tienen como medio principal el lenguaje...Es por eso, que el indio desde niño aprende a hablar no solo maneja una lengua, sino que a través de ella aprende a vivir en sociedad, y a compartir con los demás

miembros de nuestra cultura. El proceso de socialización del niño pasa a través del lenguaje” (QUINDE, 2001).

“Entre los Cañaris todos eran libres, desconociéndose totalmente la esclavitud, ni siquiera la clase abyceta de indios yanacunas tan nombradas entre los quichuas. Es de saber que las minas de Potocsi, las descubrieron ciertos indios, criados de españoles, que en su lenguaje llaman yanacuna, que toda su significación quiere decir “hombre que tiene la obligación de hacer oficio de criador”.- añade que; “Los cañaris son indios altos bien musculados y fornidos, hay no pocos entre ellos que por sus facciones regulares y su tez, más trigueño que bronceada, se asemejan mucho a los blancos. Sus costumbres, hablando en general son sanas y morales” (GONZÁLEZ SUAREZ, 1968).

### 2.8.3 Colectivo Cañari

La vivencia en comunidad en la cultura Cañari se basa en tres principios fundamentales:- Ama llulla (no ser mentiroso); - Ama Killa (no ser ocioso); - Ama Shwa (no robar). Con estos tres principios los miembros del pueblo Cañari se motivan a actuar con la verdad, dejar de lado el engaño y la falsedad. Con una filosofía de vida apegada al afán de servicio y un sentido de pertenencia a la comunidad, el tercer principio exhorta a que el ser humano actúe con honestidad y honradez, y respete la propiedad y la opinión ajena.

Para los Cañaris vivir en comunidad es vivir en familia, pues la familia no es solo el hogar, sino la comuna donde ellos viven respetando mucho los principios de solidaridad, reciprocidad y comunitariedad: hasta los difuntos siguen compartiendo la vida comunitaria. La comuna es la prolongación de la familia y está totalmente ligada a la tierra a la que se la considera la madre que le proporciona el sustento para la vida, esta madre tierra existe en función de la comuna, así como una madre vive en función de todos sus hijos. Esta pertenencia a la comunidad se manifiesta en especial en las tareas agrícolas a través de las mingas o trabajos colectivos; en las fiestas religiosas, y en asuntos varios como el matrimonio, calamidades, etc; constituyéndose en un acontecimiento no sólo de la familia

sino también de la comunidad. Compartir el que tiene con el que no tiene, es algo tan natural que al indio no le cuesta nada, a pesar de su pobreza (QUINDE, 2001).

Tenía una forma particular de constituirse socialmente.

“El lugar o cusca panpacuna fueron formadas por aillucuna. Aillu cumplía la función de célula, quienes aseguraban la vida del organismo social y su propio espacio vital interno, poder de la organización tenía la base organizativa del aillu, lo cual permitió una consolidación fuerte en el pueblo, Es por eso que la fuerza de la invasión no ha podido destruir las cusca panpacuna y por la solidez de aquel aillu, en realidad, se conocía una verdadera democracia más representativa y real de sus propias necesidades” (QUINDE, 2001).

“La práctica social siempre ha sido un sistema de todo en conjunto en donde conjugan el rantinchi, maqui mañachi, capari, yanqui, etc, que pese al intento de la destrucción del sistema, aún persiste y vive en los aillucuna” (QUINDE, 2001) Entonces destacamos un elemento básico, la práctica social con una verdadera democracia representativa.

En cuanto al trabajo y a la relación con los demás, este es entendido como una actividad vital y no como una actividad basada en la acumulación de bienes y dinero, se dice que los Cañaris no conocían de pereza y no existía la mendicidad. La forma de organizar el trabajo se basa en la asociación por fines, la cual consiste en la reunión de las personas en torno a una labor específica la cual requiere el aporte de las habilidades de cada uno. Existe la diferencia con la cultura de occidente que no existe un empleador que contrata sino un eje cohesionador que agrupa (QUINDE, 2001).

Anteriormente en el pueblo Cañari la elección de autoridad no era un simple nombramiento, poseía una alta autoridad jerárquica en base a sus méritos obtenidos en su vida y que llegan a tener alta solvencia moral:

“Todo esto desapareció con la conquista, época en la que se obligó cambios demográficos, cambios en tributos, la introducción de la moneda, la modificación de

apuccuna o pushaccuna, la imposición de una nueva religión, son signos y consecuencias de las modificaciones que ha sufrido el pueblo indio. La comunidad y las organizaciones actuales tienen orígenes a partir de 1937, como único órgano de representación de las comunidades. Esta estructura corresponde a la lógica occidental: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y síndico que son elegidos por las personas que tienen el estatuto legal de comuneros (QUINDE, 2001).

#### 2.8.4 La Minga

La Minga, es una herramienta que utilizan los pueblos ancestrales y está basada en el llamado rantiranti que significa dar y recibir, es un trabajo comunitario resultado de los grandes vínculos de su cultura; y que tiene como resultado la organización social para la reivindicación de derechos. “Minga es la castellanización de la palabra quechua minka, que significa “sistema de trabajo comunitario” (MONTES, 1989).

“La minga es una de las instituciones precolombinas más arraigadas en la sociedad andina. A pesar de sus diferentes formas y de los distintos usos que de ella se ha hecho a lo largo de la historia, es una institución plenamente vigente en los Andes Ecuatorianos, en la cultura andina que la antropología ha denominado “reciprocidad”. La minga es una institución relacionada con el intercambio de bienes y servicios” (MONTES, 1989).

“En efecto, en la comuna realizamos mingas para preparar la tierra, para las siembras, las cosechas o para la construcción de acequias. Por esta razón la comuna es la familia ampliada, donde todos tenemos derecho a los beneficios que dispensa la madre: el alimento, el vestido, la vivienda, el trabajo, la salud, la seguridad, la alegría, ya que es el producto de la labor y el sacrificio solidario y recíproco de sus habitantes. La práctica de la minga, el trabajo comunitario, el rantinpak o prestamano, las raciones en la cosecha hacen que en las comunidades indígenas hasta la actualidad no haya mendigos, ni delincuentes; por eso hay que seguir cultivando todos los valores necesarios para una verdadera convivencia comunitaria, lo que ya

está en el discurso de los políticos y gobernantes, nuestro precepto andino el “Sumak Alli Kawsay” (MONTES, 1989).

“La vigencia de ésta forma de trabajo en el Ecuador, especialmente en la sierra, ha generado en ciertos grupos nostálgicos del Incario, tanto eclesiásticos como políticos, una tendencia a idealizar la minga como forma de trabajo cooperativo y autogestionario, y a olvidar los mecanismos de poder implícitos en ella”(MONTES, 1989).

## **CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA**

### **3.1 Métodos de Investigación**

Para concretar con el trabajo de investigación y de acuerdo a los objetivos planteados, el presente estudio se enmarco dentro del método científico, que parte definiendo el problema y de una teoría explicativa como el lineamiento para la recopilación de información, con hechos presenciados y reales con los métodos y técnicas consideradas para ello mediante la entrevista, la observación, para luego analizarlas y determinar hallazgos.

### **3.2 Técnicas de Investigación**

#### **3.2.1 Lectura**

Como técnica para investigar y comparar los conceptos de participación ciudadana con el estándar constitucional y las bases teóricas. La revisión de las leyes, los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, planes de contratación de obras, planes operativos anuales, ordenanzas, reglamentos.

#### **3.2.2 Observación**

Para cotejar acciones planteadas como espacios de participación. A través de la observación directa y la experiencia profesional de Trabajo realizado desde el mes de Julio de 2011 y a Diciembre de 2012 en estos tres cantones por la investigadora.

#### **3.2.3 Entrevistas**

Como herramienta de recolección de información sobre las expectativas de la participación ciudadana, el énfasis en la entrevista como un acercamiento directo a la realidad a investigar

El contacto previo con los informantes clave para programar las entrevistas, las cuales fueron realizadas por la investigadora:

El acercamiento hacia los responsables en cada Municipalidad de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El acercamiento a los líderes e integrantes de las organizaciones sociales de Base de los Cantones.

Las entrevistas tuvieron una duración de 40 minutos hasta dos horas, el trabajo de campo se desarrolló el mes de abril, agosto octubre del año 2013, y marzo del 2014.

### **3.3 Trabajo de Campo**

Un levantamiento de información primaria sobre la situación, entrevistas a técnicos, líderes de organizaciones, actores instituciones. La medición de estos indicadores cualitativos se lo ha realizado mediante entrevistas a funcionarios clave de los tres gobiernos locales y a uno de sus Alcaldes, esto como una primera instancia para luego cruzar la información obtenida con el diálogo con líderes, personas fuera de las municipalidades.

El levantamiento de información sobre la situación de cada municipalidad, como una técnica rápida para fijar las perspectivas de los entrevistados sobre el proceso a investigar, una investigación de campo a través de un diálogo de saberes entre los actores de la sociedad.

Las entrevistas se realizaron a los siguientes actores con sus roles específicos:

- Ing. Francisco Quinde. Director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, Agosto de 2013. (Dirección del PDyOT).
- Ing. Remigio Padrón. Asesor de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural del Cantón Cañar, Abril de 2013. (Asesoría en el PDyOT).

- Eco. Manuel Guamán. Ex director de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural Participativo del Cantón Suscal, Abril de 2013. (Dirección del PDyOT).
- Ing. Juan Carlos Yépez. Técnico del Departamento de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del El Tambo, Abril de 2013. (Dirección del PDyOT).
- Agrónomo José Loja, Alcalde actual del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural Participativo del Cantón Suscal, Agosto de 2013. (Dirección del PDyOT).
- Sr. Francisco Caguana. Expresidente de la Unión Cantonal de Organizaciones Indígenas de El Tambo, Marzo de 2014. (Representante de organizaciones).
- Sra. Zoila Niveló. Presidenta de la Unión Cantonal de Organizaciones Indígenas del El Tambo, Octubre de 2013. (Representante de organizaciones).
- Sr. Manuel Castro Dirigente Indígena Nacional, Miembro de la Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Cantón Suscal, Octubre de 2013. (Representante de Organizaciones).
- Lcdo. Patricio Reinoso, Director de la Casa de la Cultura del Cantón Cañar. Octubre de 2013. (Actor de institución pública).

### **3.4 Descripción de la Información obtenida**

La información del análisis bibliográfico estructuró el enfoque conceptual del estudio el cual fue interpretado en categorías e indicadores.

La información recolectada de las entrevistas a través de testimonios fue vaciada en matrices de análisis en donde con el cruce de la información de la observación se logra examinar hallazgos en la experiencia de los tres Cantones Cañar, Suscal y El Tambo.

### **3.5 Procesamiento y Análisis**

El análisis de los indicadores planteados, a través de una matriz de relacionalidad entre las categorías, indicadores y testimonios y experiencia de la observación; con una

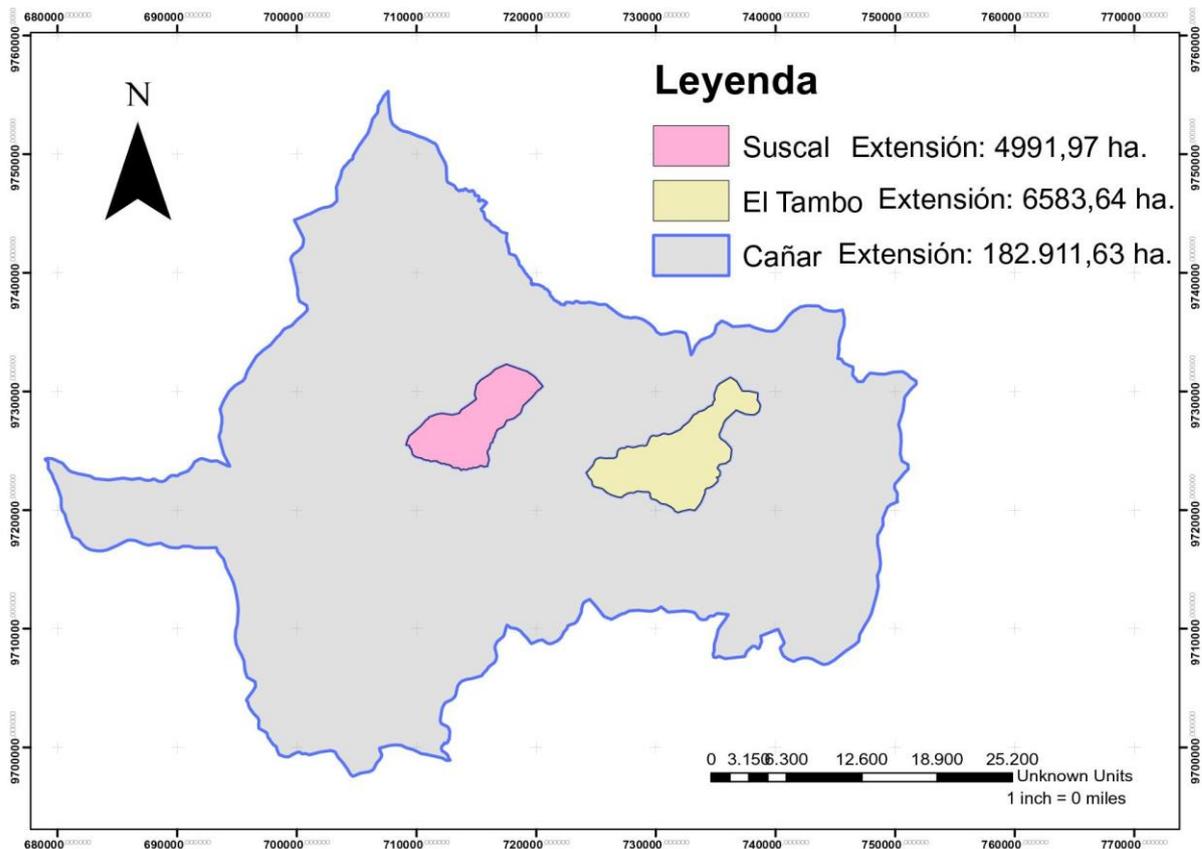
estructuración por categorías e indicadores plasmó el análisis en esquemas, flujogramas y la descripción de la tesis.

## CAPÍTULO 4: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES MÁS RELEVANTES DE LOS CANTONES CAÑAR, SUSCAL Y EL TAMBO

### 5.1 Contexto Territorial de los Cantones: Cañar, Suscal y El Tambo de la provincia del Cañar.

Los Cantones, Cañar, El Tambo y Suscal, pertenecientes a la provincia del Cañar, se ubican al sur del Ecuador y constituyen geográficamente tres territorios colindantes de diferentes superficies, los cantones Suscal y El Tambo geográficamente se ubican dentro del cantón Cañar.

Grafico No. 3: Ubicación Geográfica y extensión territorial de los tres cantones



Fuente: (INEC, 2010)

Elaboración Propia

En sí los tres territorios poseen similitudes geográficas, climáticas, productivas y paisajísticas, sin embargo características particulares hacen de éstos, cantones singulares en la región; particularidades que van desde su ubicación, y esencialmente su cultura; la ubicación de acuerdo a su altura hace que en éstos territorios predomine un clima frío y las partes bajas de éstos territorios un clima cálido, estas particularidades de los territorios promueve una agricultura diversificada desde el cultivo de papa y variados tipos de tubérculos, además existen diversas especies leñosas, forestales y herbáceas autóctonas, el cultivo de la caña de azúcar para los terrenos con clima más cálidos; es considerada una zona privilegiada para la agricultura y sus territorios constituyen en la actualidad la base de la alimentación de éstos pueblos. A continuación se verá particularidades de cada cantón:

El movimiento indígena que paso de un proceso reivindicativo a un proceso más participativo en un escenario mucho más positivo, generó condiciones para que la población pueda organizarse, ello sumado a la incidencia de Organismos internacionales, provocaron la creación de organismos como microempresas productivas asociativas, asociaciones y cooperativas, promoviendo una articulación de un fuerte capital social ancestral de los pueblos originarios de las poblaciones rurales; en las comunidades indígenas, en las nacionalidades ya existe una organización lo cual se debe a una pertenencia de los sujetos a la misma y una identidad claramente definida.

En la actualidad existen organizaciones indígenas de base que están constituidas en los tres territorios, las cuales poseen la siguiente estructura: organizaciones comunales, de base de primer grado, las organizaciones parroquiales o de segundo grado y las organizaciones cantonales o provinciales de tercer grado.

Las principales Organizaciones Provinciales son la Asociación de Indígenas Evangélicos del Cañar (AIEC), la Asociación de Organizaciones Agrícolas del Cañar (ASOAC), la Asociación de Indígenas Cañar Ayllu (AINCA) y la Unión Provincial de Cooperativas y Comunas del Cañar (UPCCC). Y las organizaciones de segundo grado son la UNOIS (Unión de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Cantón Suscal) y la UCOIT (Unión Cantonal de Organizaciones Indígenas del El Tambo), la TUCAYTA

(Tukuy Cañar Ayllukunapa Tantanakuy), y varias organizaciones de mujeres indígenas que han liderado varios procesos a nivel cantonal.

La mayoría de éstas organizaciones se encuentran legalmente constituidas, y son organismos fuertemente establecidos, la mayoría de las organizaciones son filiales o pertenecen a organismos nacionales, o filiales de la CONAIE o el Movimiento PACHACUTIK, con quienes coordinan cualquier proceso emprendido.

Al ser consideradas organizaciones de base convocan a la ciudadanía indígena para deliberar y elaborar propuestas en el ámbito político, social, económico, con una tendencia más política con fines sociales comunitarios, con una incidencia en el poder público bien destacable, característica fundamental de las organizaciones indígenas lo que no pasa con la población de la zona urbana quienes se movilizan solamente cuando existen problemas que les afecten.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cañar, El Tambo y Suscal, han formado parte de varios proyectos y programas de desarrollo impulsados por ONG o por Instituciones del Estado, la Cooperación Internacional puso interés en éstos territorios y es a partir de este precedente que nacen las principales lecciones y experiencias exitosas en estos Gobiernos Locales.

El Proyecto de CODESARROLLO CAÑAR MURCIA, es una de las iniciativas más importantes llevada a cabo en éstos territorios y cuya aplicación estaba directamente relacionada con el Cantón Cañar sin embargo dentro de sus ejes se consideró a los territorios circunvecinos por su incidencia directa. A pesar de haber varias opiniones sobre el cierre del proyecto y de descoordinación de ejes desde el inicio del proyecto cabe recalcar que este Proyecto como se lo llama marcó un momento importante en el desarrollo de los tres cantones. Se recalca la inclusión de temas referidos a la migración y otros de interés para el estudio como el ordenamiento territorial y la participación ciudadana.

Otro de los procesos significantes en las municipalidades que marcan un avance en la planificación participativa es el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Local en el Cantón Suscal, con lo cual se marca un momento participativo en el Cantón, pues la participación se orienta a un fortalecimiento de las organizaciones sociales mediante el

trabajo en la cogestión del desarrollo en todas las etapas del proceso; tanto en la planificación, la ejecución, la administración, la evaluación y el control.

En Cañar Actualmente el Alcalde corresponde al Movimiento Pachakutik, el cual es de nacionalidad Cañari, quien así se autodefine, es la primera vez que el municipio tiene a cargo un alcalde Indígena. En El Tambo El Alcalde es del Partido del Gobierno Alianza País y el Alcalde de Suscal es del Movimiento Pachakutik.

**Cuadro No. 4: Datos por Cantón**

<b>CANTÓN</b>	<b>Extensión</b>	<b>Nº Parroquias</b>	<b>Nº Comunidades Barrios</b>	<b>Población-habitantes</b>	<b>% de población con Pueblo Cañari Área Urbana</b>	<b>% de población con Pueblo Cañari Área Rural</b>
<b>Cañar</b>	182.911,63 ha	12 parroquias rurales	193 comunidades, y 19 barrios	59.323	56.96	65.26
<b>El Tambo</b>	6583,64 ha	Uniparroquial	13 comunidades	9.475	57.45	90.48
<b>Suscal</b>	4991, 97ha	Uniparroquial	28 comunidades	5.016	55.50	66.27

Fuente: (INEC, 2010)  
Elaboración Propia

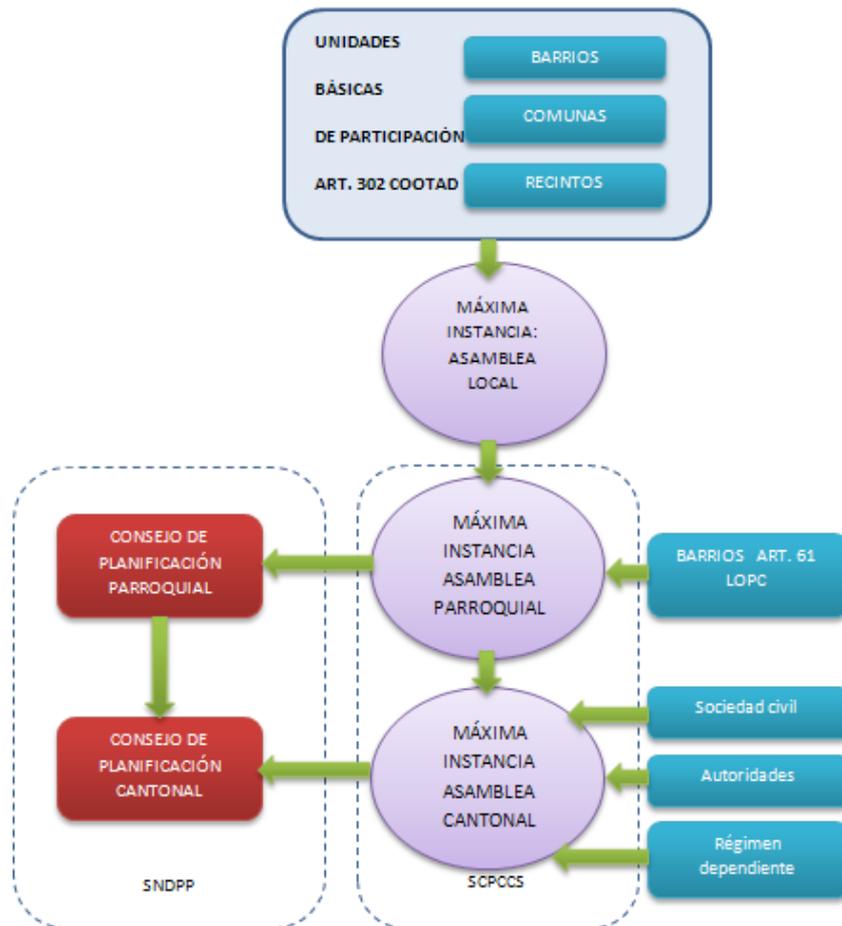
El análisis de la población en el cuadro No. 4 determina que más del 50% de la población tanto urbana como rural de los cantones Cañar, El Tambo y Suscal pertenecen al Pueblo Cañari, con lo que se podría decir que prevalece una Identidad Cañari e todos los municipios.

## 5.2 Descripción y análisis de indicadores

### 5.2.1 Modelo de la Participación Ciudadana

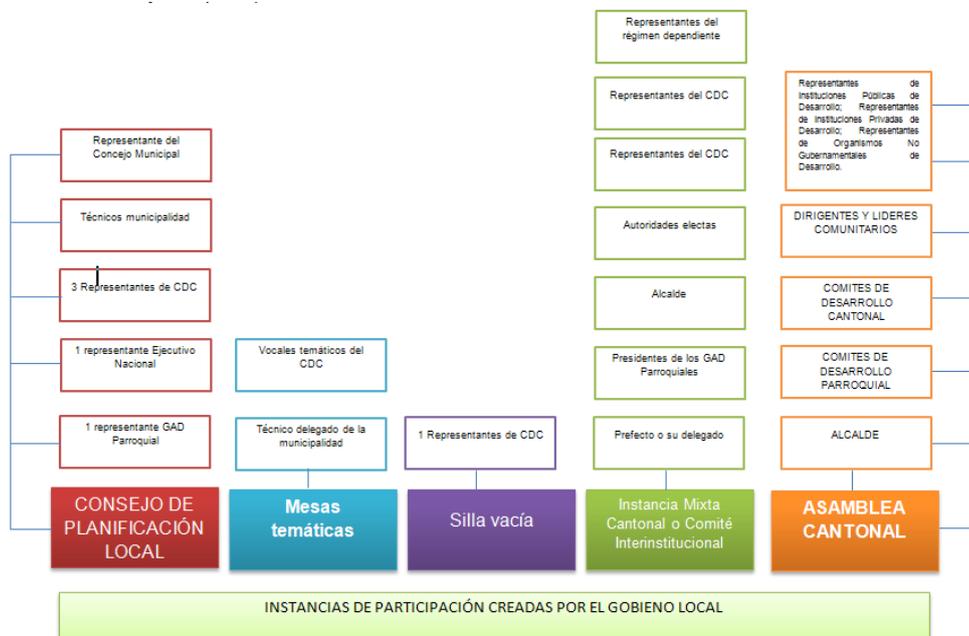
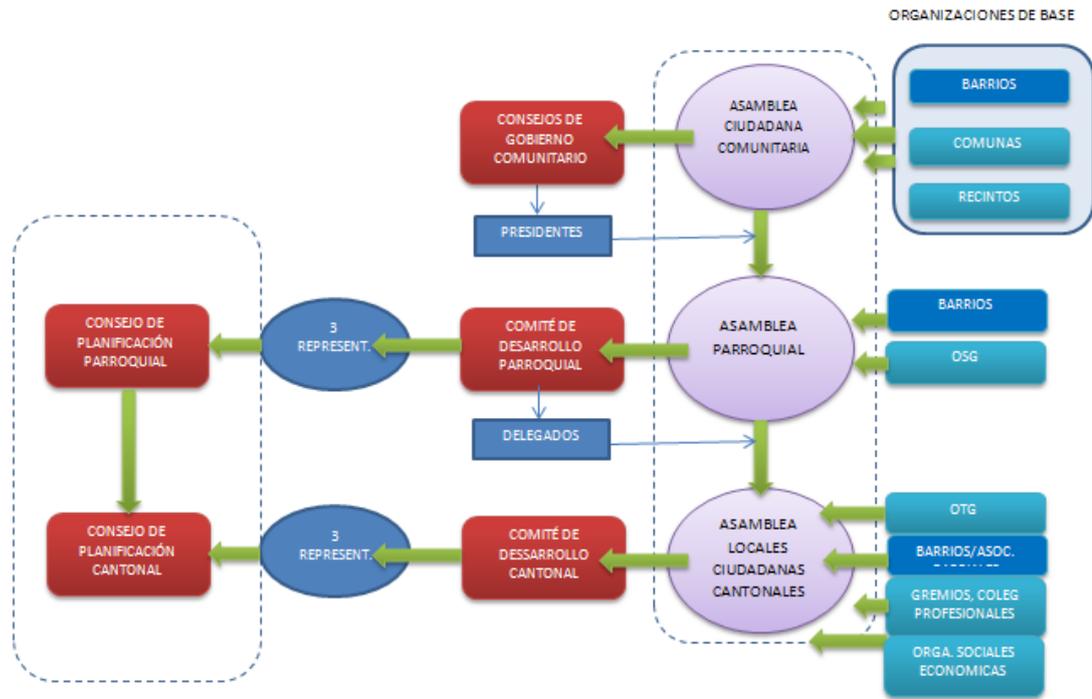
Para el análisis del modelo de participación se estructura un esquema de acuerdo a la normativa vigente y los esquemas particulares por cada cantón, de acuerdo a la ordenanza del Sistema de participación Ciudadana y de la observación directa en lo procesos, para posteriormente realizar la comparación de acuerdo a los testimonios por municipio.

Gráfico No. 4: Esquema de Participación Ciudadana de acuerdo a la normativa vigente



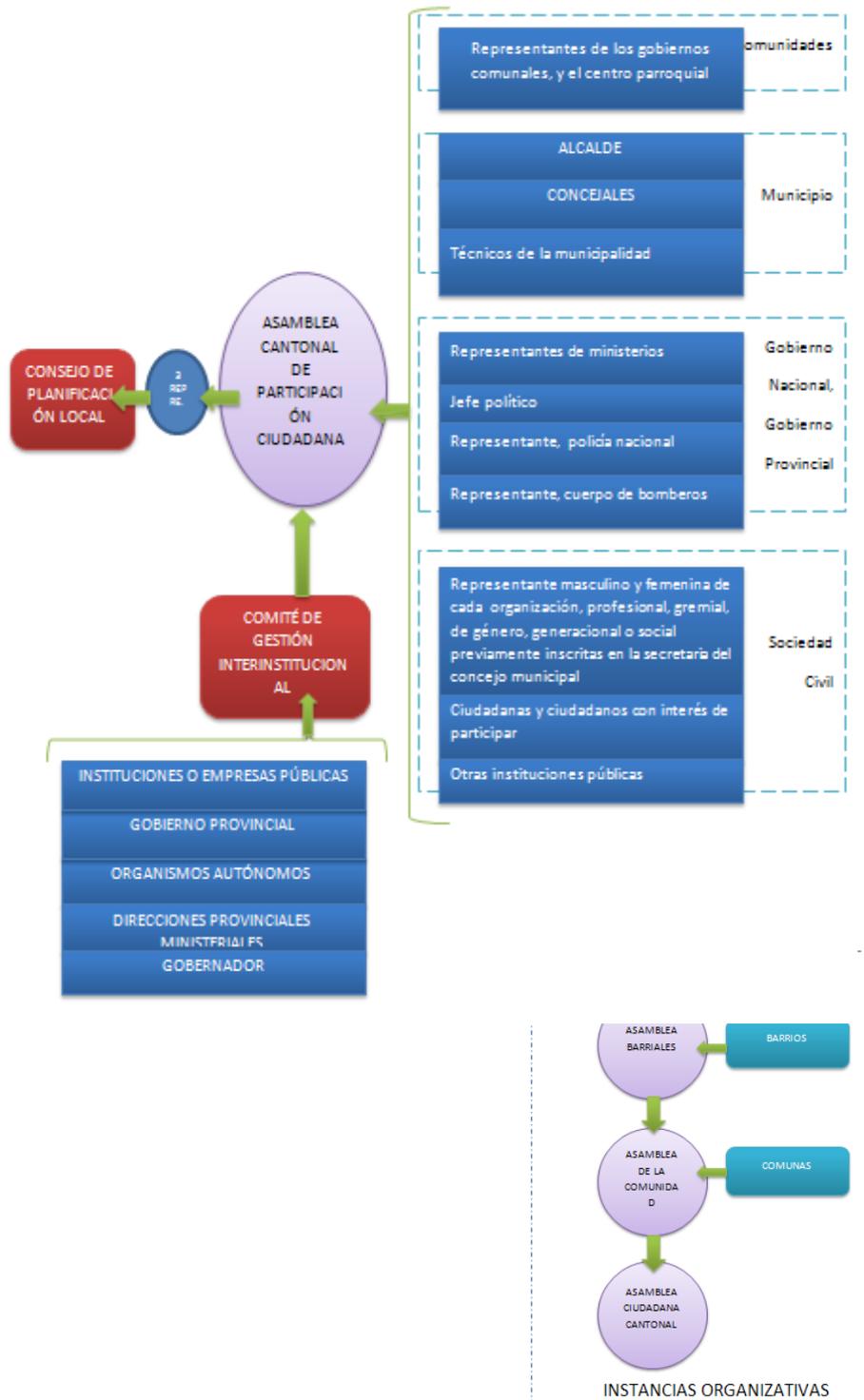
Fuente: Propia basada en la normativa vigente

Gráfico No 5: Esquema de Participación Ciudadana Cantón Cañar



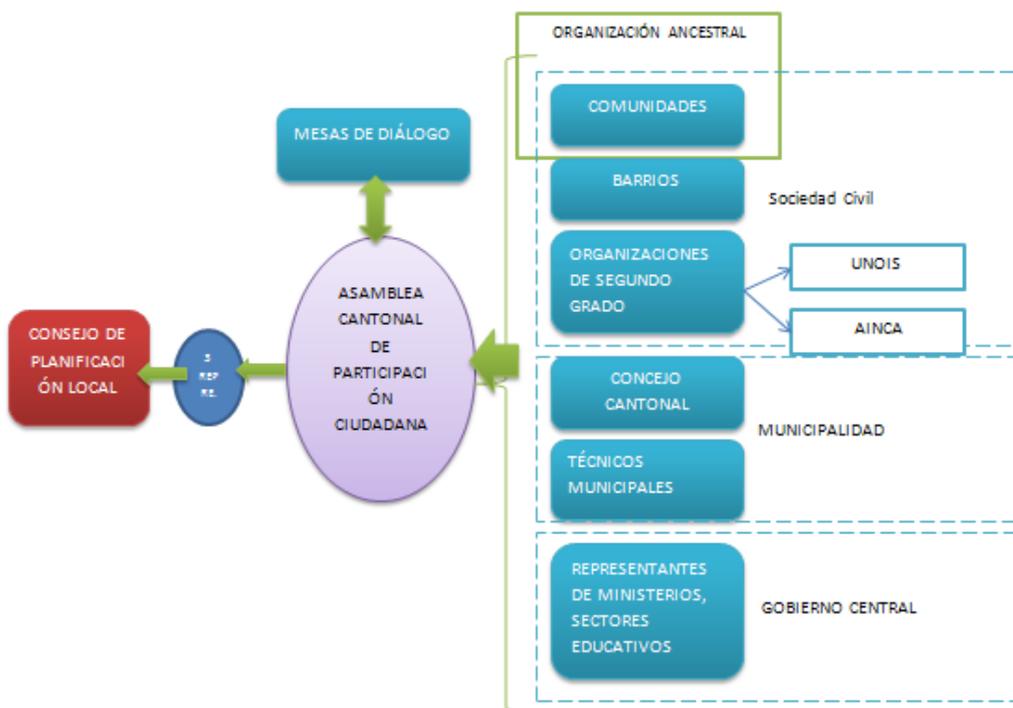
Fuente: Propia basada en la ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y control social del GADICC

Gráfico No 6: Esquema de Participación Ciudadana Cantón El Tambo



Fuente: Propia basada en la ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y control social del GADIMET

Gráfico No 7: Esquema de Participación Ciudadana Cantón Suscal



Fuente: Propia basada en la observación y la experiencia Observada en el GADIPCS

La **estructura de la participación ciudadana** en la elaboración de los PDyOT que se plantea para los tres cantones de acuerdo a la normativa analizada tiene aspectos similares y diferenciados entre los tres cantones. Entre los aspectos similares está la predisposición de los Gobiernos locales para llevar un trabajo que incluya a las Unidades Básicas de Participación, Comunas, Recintos y Barrios lo cual se refleja en las ordenanzas, destacándose las siguientes particularidades: en el Cantón Cañar por ser un territorio de grandes extensiones con doce parroquias, 193 comunidades, y 19 barrios, el gobierno local incluye en su ordenanza la disposición de las bases en un orden secuencial que se refleja en las asambleas locales, las mismas que son representadas por los comités ciudadanos, desde el nivel comunitario, parroquial y cantonal, éste orden es permanente lo cual le da legitimidad al proceso. El Cantón el Tambo con 13 comunidades y el Cantón Suscal con 28 comunidades, estos municipios al ser Uniparroquiales, las unidades Básicas de

participación suprimen el nivel parroquial, y se estructuran en Asambleas comunitarias y en la Asamblea General.

Entre los aspectos diferenciados se despliega la dinámica de la estructura de participación por cantón:

El Cantón Cañar presenta varios aspectos relevantes de su estructura entre los que destacan: 1. La especificación en la ordenanza de la organización del tejido social en el cantón, con la participación individual como colectiva, a pesar de poseer una extensión territorial grande no constituye el limitante para que se organice a la sociedad desde el nivel comunal generándose así legitimidad al proceso y buenos grados de representatividad; 3. La consideración de las instancias de participación generadas por la municipalidad destacándose la instancia mixta de participación en donde confluyen los representantes del gobierno local, del régimen dependiente y los representantes de la sociedad civil dando la opción para articular agendas consensuadas con los niveles de gobierno y con el gobierno nacional y cumpliendo con la conformación del Sistema de Participación ciudadana y control social; 4. El consejo de planificación y con sus tres representantes de la sociedad civil son elegidos a través de la dinámica de los consejos de gobierno (nivel comunal) comités de desarrollo cantonal (nivel urbano y rural) los cuales incluyen a la sociedad civil individual y colectiva, corroborándose con las siguientes citas:

“La conformación de Comités de Desarrollo Cantonal y de los representantes está prevista en el modelo de gestión y la ordenanza, cumple con las siguientes características: hay una conformación desde el nivel comunal, los representantes de cada una de las comunidades reunidos previamente en asamblea comunitaria se reúnen en los comités de los gobiernos parroquiales, luego de la misma manera en el comité de desarrollo cantonal, es un modelo estructurado para poder trabajar en el plan”. (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13)

“La instancia Mixta, es una instancia que está dada por la presencia de nosotros como gobiernos electo, la instancia del régimen dependiente, y la sociedad civil representada por los comités parroquiales y cantonales, ahí se discuten mesas de trabajo y determinamos lo que hace la instancia mixta, cruzamos nuestros POAS con los POAS de los ministerios y la misma gente y los representantes de las parroquias, tienen la posibilidad de negociar su

proyecto cara a cara con los ministerios y entidades del régimen dependiente lógicamente apoyados por nosotros. Existe la participación de la mayoría de los ministerios” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

En el Cantón El Tambo se determinan varios aspectos importantes: 1. en su ordenanza se especifica cómo se estructura las Unidades Básicas de Participación: organización comunal, barrial y cantonal, sin embargo luego de la conformación de asambleas comunitarias y cantonales con la sociedad civil este proceso se corta, no se refleja en las instancias de participación, ni se constata representatividad en la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana como máxima instancia de participación. 2. La Asamblea Ciudadana en donde asisten los representantes del régimen dependiente, del gobierno local, organizaciones sociales, y ciudadanía en general, elige a los tres representantes de la sociedad civil que forman parte del consejo de planificación, con ello queda entredicho que la sociedad civil no cumple con un proceso democrático de selección y menos representativo. 3. Se crea instancias como el Comité de Gestión interinstitucional con la participación de organismos públicos, gobierno seccional pero sin incluir a la sociedad civil.

En el Cantón Suscal la Ordenanza del Sistema Cantonal de Participación Ciudadana está en proceso de aprobación, sin embargo de la observación, entrevistas, modelo de gestión y construcción del PDyOT, se puede determinar que la estructura de participación ciudadana se basa en: 1. Todos los actores: sociedad civil (organizaciones de base, delegados de comunidades y barrios, organizaciones sociales de segundo grado), régimen dependiente, gobierno local se integran en la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana con lo que se asegura el Sistema de Participación Ciudadana. 2. La representatividad se genera desde las directivas de las asambleas comunitarias quienes delegan a su presidente para que forme parte de la asamblea cantonal, sin embargo al asistir a la asamblea cantonal el proceso se corta pues la elección de los miembros del consejo de planificación pierde representatividad al elegir a sus miembros de la Asamblea General. 3. La inserción del Gobierno Local en la dinámica organizacional comunal o

Modelo Ancestral<sup>14</sup> de participación que aún mantienen sus comunidades proponiendo proyectos de fortalecimiento. De acuerdo a ello se cita las manifestaciones del Alcalde:

“El municipio respeta el modelo ancestral en las comunidades y se inserta a éste modelo...ellos se reúnen semanalmente por el agua o cada mes, nosotros nos insertamos en sus sistemas y por supuesto desde allí se pretende ir trabajando con nuestros sistemas...hemos entrado en las comunidades a través del programa Tejiendo Derechos...en donde a partir del tejido, han salido los problemas, ¿quién está más cerca del problema?¿quién sabe que no llega agua a la casa?, la mujer ella es la que manifiesta sus saberes, se habla de temas de derechos reproductivos, genero, alcoholismo, y esa es la dinámica organizativa que estamos potenciando... casi en la mayoría de comunidades que se ha trabajado Tejiendo Derechos se ha hecho después obras, es más fácil engranar primero a la parte social y luego a la infraestructura”(Entrevista al Alcalde de Suscal.06.08.13).

En los tres cantones se configuran las Asambleas Ciudadanas como máxima instancia de participación, y entre una de sus funciones es designar a los miembros del Consejo de Planificación, conformados como se afirma en las siguientes citas:

“El Consejo de Planificación se elige desde la Asamblea General, de allí salen los tres Representantes uno de lo urbano, otro de lo rural y uno por la Asamblea, lo cual está definido en la Ordenanza del Sistema de Participación...” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

“A los representantes del Consejo de Planificación se escogió en Asamblea Cantonal por decisión de la gente, por ejemplo hubo un miembro del consejo de planificación que renunció, y nosotros convocamos a Asamblea Cantonal porque fue designado allí, entonces convocamos a asamblea primero para que conozcan la renuncia y segundo ahí se hizo votación dieron nombres y se designó al nuevo miembro del consejo cantonal” (Entrevista a Manuel Guamán Suscal, 15.04.13).

“Se elige a los tres representantes del Consejo de Planificación por designación del Tejido Social desde donde ya se tiene una estructura ya determinada en la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana”(Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

---

<sup>14</sup> El Modelo Ancestral es considerado como el Sistema Integral de los Cañaris en donde confluye los fundamentos de la Cosmovisión Cañari.

En cuanto a las **organizaciones Sociales**, en el Cantón Cañar se percibe el interés por incluirlos en sus procesos de desarrollo, en los proyectos de Gobierno Local de Cañar se constata la contratación de obras para fortalecer a la gestión organizacional, y varios proyectos y obras a favor de las organizaciones de segundo grado y tercer grado.

En el Cantón el Tambo existe una resistencia con una de las Organizaciones de Segundo Grado la UCOIT<sup>15</sup>, a pesar de años atrás haber mantenido proyectos coordinados<sup>16</sup>, de ello dan cuenta las siguientes citas:

“Como experiencia no logramos consolidar un modelo de participación; es la parte donde tenemos que trabajar por ser la parte más dura... aquí existe mucho tinte político, lo cual hace que no deseen participar...se generan procesos en donde sólo ellos quieren liderar, por eso no trabajamos mucho con dirigentes, más trabajamos con las bases...anteriormente trabajábamos con dirigentes ellos nos ayudaban a convocar, pero hemos visto que los dirigentes no tienen una responsabilidad de participación ciudadana, ellos convocaban a la gente de acuerdo a su conveniencia, y nos teníamos que valer de otras organizaciones para que convoquen al resto de personas, son pocos los dirigentes que nos apoyan” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

De acuerdo a publicaciones en la prensa el Gobierno Local ha realizado readecuaciones en la sede de la Organización sin embargo los dirigentes sienten que no existe convocatoria hacia los dirigentes:

“Somos organizaciones de segundo grado, es escasa la convocatoria, poca ha sido esa participación ciudadana y coordinación del Municipio con los dirigentes mejor directamente van a las comunidades traen a ellos” (Entrevista a Zoila Niveló El Tambo, 08.10.13).

“Durante seis años estuve como dirigente en la organización en El Tambo... se empezó a trabajar en el tema de recursos naturales, y en el 2009 presentamos una propuesta de gestión territorial de delimitación de nuestras comunidades... no estaba definido territorialmente...con éste proyecto se quería tener un

---

<sup>15</sup> UCOIT es la Unión de Comunidades Indígenas del Cantón El Tambo, es una organización de segundo grado filial del Movimiento Pachakutik.

<sup>16</sup> Según los testimonios la UCOIT fue una de las Organizaciones que propuso la delimitación georeferenciada de las comunidades del Cantón El Tambo, en un trabajo coordinado con la Municipalidad en el año 2009.

vínculo con la municipalidad...hubo una pequeña coordinación con la Municipalidad para la delimitación territorial nosotros aportamos con la gente...a partir de ahí no ha habido esa coordinación...directamente participación no ha habido en la formulación del plan desde las comunidades” (Entrevista a Francisco Caguana, 12.03.14).

En el Cantón Suscal existen dos organizaciones de segundo grado la AINCA y la UNOICS<sup>17</sup>, que tienen influencia directa en las comunidades, barrios y en la toma de decisiones político partidistas. La municipalidad a pesar de alinearse políticamente con una de las dos ha evitado que en el momento de participar prevalezcan las diferencias ideológicas por lo que en las asambleas ha hecho extensiva la invitación a las dos organizaciones, y el interés de mantener coordinación con las dos organizaciones lo prueba la representación de ambos bandos en los miembros de la sociedad civil en el Consejo de Planificación.

En síntesis se observan importantes consideraciones en la estructuración de la participación de los Tres cantones: los Municipios de Cañar y El Tambo cumplen con la regulación del Sistema de Participación a través de ordenanza, en Suscal la dinámica de participación no está regulada sin embargo Todas cumplen con la Ley en cuanto a la conformación de: el Sistema de participación ciudadana y al Sistema descentralizado de planificación participativa, a pesar de que en el municipio de Suscal no existe ordenanza lo cual le resta legitimidad, pero existen estos sistemas. Las Unidades Básicas de participación son consideradas en la planificación lo cual también se refleja en las ordenanzas. Cabe recalcar que esta estructuración es el reflejo de la experiencia en planificación participativa liderada en los Cantones, con mayor incidencia en el Cantón Cañar con el Proyecto Codesarrollo pues éste operaba en la municipalidad y el relevante proceso de Planificación de Desarrollo Local emprendida en Suscal en el año 2000.

---

<sup>17</sup>AINCA Asociación Indígena Cañar Ayllu, y UNOICS Unión de Organizaciones Indígenas Cañaris del Cantón Suscal, son dos organizaciones reconocidas legalmente y con un sistema organizativo bien estructurado. Con un sistema democrático de toma de decisiones a partir de la Asamblea ciudadana. La AINCA reúne a la gente perteneciente a la zona Urbana y en parte de la zona rural últimamente ha sido liderada por el partido de gobierno, y la UNOICS reúne a las comunidades de la zona rural y es filial del Movimiento Pachakutik. Desde ésta perspectiva partidista de oposición se genera resistencia entre las dos organizaciones, lo cual ha llevado a que cada organización apoye en las contiendas electorales para la alcaldía de Suscal con candidatos opositores.

Como mecanismo para establecer las diferencias de avances en el proceso de construcción de la participación según lo dispuesto en las leyes vigentes, se comparan los tres modelos de acuerdo a su nivel de representatividad, según el siguiente parámetro como óptimo de representación a partir del cual se establecen los diferentes niveles de representatividad:

Representatividad en **mayor grado**: la sociedad civil individual y colectiva se organiza desde las UBP en Asambleas y llevan representantes elegidos democráticamente a niveles de representación cantonal. Los tres miembros del consejo de planificación son elegidos en asamblea ciudadana en donde confluye la sociedad civil representada en las UBPs, y las organizaciones de base.

El análisis determina la siguiente comparación:

**Cañar Representatividad Alta**: Elección democrática de representantes en asambleas locales de las bases (UBP), en base de ordenanza/reglamento aprobado según normativa vigente. Los representantes elegidos en las bases son considerados para ser designados a niveles de representatividad parroquial/cantonal.

**Suscal Representatividad Media**: Designación de representantes desde las bases de UBP, o barrios, comunidades existentes, sin existir reglamento/ordenanza; con procedimiento ad-hoc. Los representantes pueden o no ser tomados en cuenta para representatividad en el nivel cantonal.

**El Tambo Representatividad Baja**: Designación desarticulada de representantes. Las designaciones son informales y generalmente no son considerados en nivel cantonal. Cada designación es un procedimiento independiente y coyuntural.

### 5.2.2 Toma de decisiones en los PDyOT

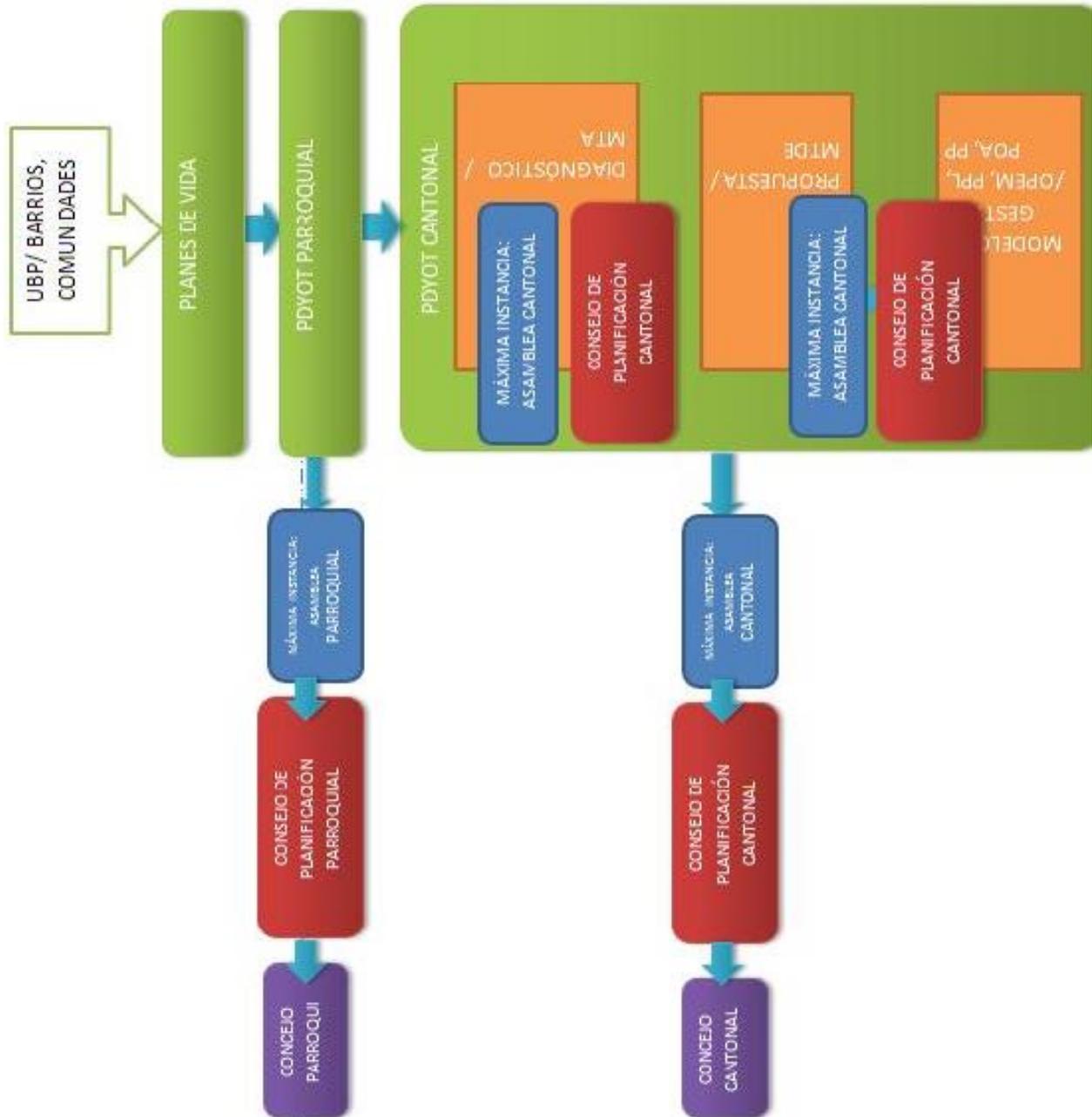
Previo al análisis es necesario revisar cuales son los contenidos mínimos de los PDyOT Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial:

**Diagnóstico:** MTA es el Modelo Territorial Actual, resultado del Diagnóstico y contiene inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades del territorio; situación deficitaria, proyectos existentes en el territorio; relaciones del territorio con los circunvecinos; posibilidad y requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo.

**Propuesta:** MTDE es el Modelo Territorial de Desarrollo Endógeno, nombre asignado por las entidades asociativas de los GAD, que constituye la propuesta del PDyOT, según la normativa vigente. Resalta la incorporación de valores y potencialidades locales endógenas, en un proceso de planificación construido de abajo hacia arriba, en base de la situación descrita en el MTA.

**Modelo de Gestión:** Son los datos específicos de los Programas, proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, con los responsables, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación.

Gráfico No 8: Flujograma de Toma de decisiones de acuerdo a la normativa vigente



Fuente: (CRE, 2008; COPFP, 2010; COPFP, 2010)  
Elaboración Propia

Si bien en el año 2011 con la aplicación de la ley se constituyó un momento que marcó obligatoriamente el inicio de la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDyOT a nivel nacional también fue un momento de planificación acelerada, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales debían entregar los Planes aprobados hasta el 31 de diciembre de ese año. A nivel nacional muchos de los planes fueron estructurados con varias metodologías que en ciertos casos no obedecían a los requerimientos establecidos en la ley (Diagnóstico MTA, Propuesta MTDE y Modelo de Gestión), ni al mayor de los retos significativos, el de la inclusión social en la planificación y la legitimación de los procesos de participación y toma de decisiones.

Al momento del Análisis existieron varias observaciones por parte de los técnicos responsables de la estructuración de los PDyOT que básicamente proponían un mejoramiento continuo en las metodologías empleadas y el uso de estrategias para generar mayor participación ciudadana.

Cabe mencionar que los tres cantones han mantenido procesos de planificación pues han formado parte de varios proyectos o programas de desarrollo impulsados por ONG o Instituciones del Estado, entre ellos la cooperación internacional puso interés en estos territorios: El Proyecto de CODESARROLLO CAÑAR MURCIA<sup>18</sup> donde se desarrollan experiencias útiles para los tres Gobiernos Cantonales.

La secuencia del flujograma propuesto en el análisis de éste indicador marca hitos clave en el proceso de toma de decisiones que inician con las UBP Unidades Básicas de Participación, los planes de vida, planes parroquiales y plan cantonal, y en éste último profundizado en las fases de su formulación. Con esta secuencia se analizará cual es la dinámica por hito y su comparación por Cantón. Para ello es necesario recordar la diferencia entre el Cantón Cañar y los otros dos Cantones Suscal y El Tambo en su estructura territorial, siendo éstos últimos Uniparroquiales.

---

<sup>18</sup>Es una de las iniciativas más importantes llevada a cabo en éstos territorios y cuya aplicación estaba directamente relacionada con el Cantón Cañar sin embargo dentro de sus ejes se consideró a los territorios circunvecinos por su incidencia directa Cantón Suscal y El Tambo. A pesar de haber varias opiniones sobre el cierre del proyecto marco un momento importante en el desarrollo de los tres cantones.

Al analizar las UBP, los Tres Cantones presentan una interacción de estas unidades de manera directa en la formulación de los Planes, esto es a través de la invitación directa a los actores y sociedad civil a la participación en las fases del Plan: Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión, en las Asambleas Cantonales.

“En la fase de diagnóstico la participación es más representativa por tejido social ahí la participación es mucho mayor...siempre en nuestros talleres el promedio de participación esta encima del 80% de las organizaciones de base y la participación comunitaria. A nivel parroquial y en coordinación con el 100% de parroquias... La real participación ciudadana, yo le definiría como un proceso de implicación en el proceso de toma de decisiones, entonces no es una participación representativa únicamente para llenar un espacio, sino que ellos toman decisiones se analiza se discute con ellos y hay una implementación del plan en los presupuestos participativos, ellos determinan año a año, están interviniendo en la gestión.” (Entrevista a Francisco Quinde.Cañar.06.08.13)

“Hay una conformación de acuerdo al modelo de gestión de participación ciudadana... la participación está dada desde el nivel comunal, luego los representantes de cada una de las comunidades y las directivas de las comunidades, se reúnen en asamblea y conforman los comités de los gobiernos parroquiales, y de la misma manera el comité de desarrollo cantonal, es un modelo estructurado para poder trabajar en el plan” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

“Otro de los niveles es la participación de la ciudadanía desde las comunidades en todos los eventos y enfáticamente en las Mesas Temáticas donde se va definiendo con claridad la problemática que ellos viven, así como dan ideas de posibles alternativas de solución para esa problemática” (Entrevista al Alcalde de Suscal.06.08.13).

Previamente hemos identificado localidades y comunidades mediante la delimitación territorial y allí trabajamos nuestro presupuesto...hacemos reuniones de planificación del presupuesto y obras, donde orientamos como GADM pero quienes definen y toman las decisiones son ellos...Tenemos los Comités de cada localidad, que se reúnen cada mes de julio para orientar el presupuesto participativo (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

El Cantón Cañar por su estructura territorial parroquial lleva procesos de coordinación y articulación con los Gobiernos Parroquiales, y directamente con las

comunidades, en la estructuración del Plan y con mayor énfasis en los Presupuestos Participativos; los Cantones El Tambo y Suscal convocan a las UBP a participar en el primer caso en las fases del plan y toma de decisiones y en el segundo en el diagnóstico del Plan y en la determinación del Presupuesto Participativo. No se identifica la estructuración de Planes de Vida en los PDyOT de los tres cantones.

Parte de la información del Diagnóstico validada por los tres Municipios en la estructuración del PDyOT fue aquella resultante de la experiencia del manejo del SIL LOCAL<sup>19</sup>, particularidades se dan en cada caso. En el Cantón El Tambo constituyó un proceso participativo de levantamiento de información a nivel comunal y sectorial, donde tanto los actores comunitarios como los técnicos se sintieron activamente involucrados, los testimonios de los entrevistados afirman este aspecto:

“Durante el levantamiento de información que corresponde al Sistema de Información Local SIL, la participación fue un 100% durante la aplicación de esta metodología; para definir y agrupar comunidades, ya que antes no estaban definidos los límites dentro de las comunidades, éstos límites eran históricos pero no tenían una delimitación física territorial definida, se realizó un ARR Acercamiento Rural Rápido con los dirigentes de cada comunidad, entonces se medió entre el conocimiento de la gente y la parte censal. Garantizando que todas las localidades estén insertas en las comunidades como un componente territorial mayor a fin de no exista una mayor dispersión” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

“Cuando elaboramos la delimitación territorial de las comunas, por sectores, en ese tiempo había injerencia desde la organización, aquí hubo coordinación en la delimitación territorial... se hizo recorrido de campo durante una semana directamente saliendo al campo, tomando datos de referencia de los puntos de coordenadas que en la época de cantonización se había dado, entonces nosotros desde la organización aportamos con equipo humano para salir y buscar en donde están los límites cantonales y comunales” (Entrevista a Francisco Caguana, 12.03.14).

En el Cantón Suscal, y de acuerdo a la constatación de la investigadora, el procedimiento SIL Local propuesto por Codesarrollo no fue concluido debido a la

---

<sup>19</sup> El Sistema de Información Local es una enseñanza que dejó el Proyecto Codesarrollo Murcia España en el año 2008, y que aún sigue presente en los tres cantones como un levantamiento continuo de información desde las comunidades.

influencia de una de las organizaciones de base con injerencia fuerte en el quehacer público lo cual no permitió que se estructure correctamente, sin embargo la municipalidad a partir de éste proceso ha impulsado un proceso propio de levantamiento de información similar.

En el Cantón Cañar el SIL Local es ya parte del sistema de planificación que mantiene la municipalidad, ésta herramienta permite una actualización y retroalimentación del Sistema de Información Geográfica que maneja el Gobierno Local.

De éste proceso de delimitación georeferenciada de las comunidades en los territorios cantonales con la incidencia de la gente a través de sus conocimientos se rescata los siguientes valores: la actitud ciudadana en las comunidades para aportar al proceso de recolección de información, una conducta ciudadana basada en el interés de participar y de tener una incidencia en el poder local, el liderazgo y representatividad de los actores desde el nivel comunal y parroquial que garantizaron la organización de la gente en el levantamiento de la información; la voluntad general para lograr acuerdos y tomar decisiones con una visión comunitaria y no individualista que permitió que el proceso pueda concluirse; valores propios de la gente que agregan los entrevistados: la minga de levantamiento de información, el rescate de la historia de los pueblos, el conocimiento ancestral de los ancianos; éste cúmulo de valores permitieron la participación protagónica de los actores de las UBP y una real toma conjunta de decisiones.

Especificando la fase de **diagnóstico y la construcción del MTA** de acuerdo a la observación y experiencia generada en los tres Municipios y a la revisión de los Planes se determina en Cañar un MTA que además de reflejar un análisis técnico en el manejo de la cartografía existe una relación con la parte endógena que toma características de las parroquias, comunidades y localidades. En el Tambo el MTA refleja un análisis técnico resultado del cruce de información cartográfica. En Suscal el MTA se basa en un análisis sencillo con información cartográfica básica y construcción desde los mismos actores.

En el cantón Cañar, el equipo técnico manejó una base cartográfica y un sistema de información actualizado lo cual le permitió trabajar conjuntamente con las parroquias rurales, centro urbano y además con los dos municipios El Tambo y Suscal; hubo una

coordinación directa entre el municipio de Cañar y los Gobiernos Parroquiales. Para ello una iniciativa que impulsó este proceso fueron convenios interinstitucionales firmados por el municipio, Gobierno provincial, gobiernos parroquiales y la SENPLADES para lograr una articulación y trabajo coordinado. El éxito de estos convenios de articulación fue el trabajo coordinado entre el Cantón y las parroquias, en donde la municipalidad emprendió procesos de capacitación, la coordinación en la conformación de los consejos de planificación parroquiales y la dinamización de las asambleas parroquiales.

El Municipio de Cañar con la experiencia de Codesarrollo tenía su diagnóstico en construcción años atrás, en donde la participación se reflejó en la asistencia de los actores a las mesas de diálogo. Luego la participación se centró en las parroquias y comunidades:

“En las asambleas parroquiales, inicialmente se hizo el diagnóstico parroquial, eso conllevó a una participación del 60% de la población de cada parroquia, posterior a eso se hizo una validación del Plan de Ordenamiento Territorial, cada una de las parroquias en donde estaban involucradas todas las autoridades más la población de la sociedad civil, hemos logrado establecer según estadística que nos dieron, el 84% de cobertura de participación ciudadana” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13)

En el Tambo la experiencia participativa más relevante fue el levantamiento de información del SIL, en donde el 100% de la población rural participó activamente.

“En el diagnóstico, durante el levantamiento de información que corresponde al Sistema de Información Local SIL, la participación fue un 100% durante la aplicación de esta metodología; luego se definieron y agruparon comunidades, ya que antes no estaban definidos los límites dentro de las comunidades” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

En Suscal la Participación de los actores se llevó a cabo a través de mesas temáticas donde los actores exponen sus propuestas para atacar a los problemas territoriales.

“Otro de los niveles es la participación de la ciudadanía desde las comunidades en todos los eventos y enfáticamente en las Mesas Temáticas donde se va definiendo con claridad la problemática que ellos viven, así como dan ideas de posibles alternativas de solución para esa problemática” (Entrevista al Alcalde de Suscal.06.08.13).

En síntesis se constata que los Diagnósticos de los tres cantones se enriquecen de procesos construidos de la experiencia obtenida en procesos anteriores y de la influencia del Proyecto Codesarrollo, el SIL es una herramienta que los tres cantones han adaptado de acuerdo a su territorialidad y la idiosincrasia de su tejido social. No todos los Modelos Territoriales Actuales poseen las características que determina la ley pero identifican las características básicas de los territorios, no existen Planes de Vida analizados desde la concepción de pueblos y nacionalidades presentes en el territorio, sin embargo existe la predisposición política y técnica de generar procesos de planificación que abarque una planificación desde los pueblos y nacionalidades lo cual se refleje en los PDyOT, existe participación en la estructuración de la fase diagnóstico, primero en la aplicación del SIL, luego en la conformación de las mesas, pero la toma de decisiones se constata en el SIL de los tres cantones, en los diagnósticos parroquiales del cantón Cañar y en el diagnóstico emprendido en el Cantón Suscal. Por último al considerarse socializaciones y validaciones los diagnósticos no dejan de ser preestablecidos por los técnicos.

Las fases: **propuesta y modelo de gestión** se analizaron conjuntamente, y en primera instancia: la toma de decisiones en el MTDE Modelo Territorial de Desarrollo Endógeno, la relación planificación presupuesto; prioridades/metras estratégicas/proyectos-presupuesto y en una segunda instancia: la resolución favorable del consejo de planificación y la aprobación del PDyOT por el concejo cantonal.

En el cantón el Tambo se estructura predeterminadamente la propuesta o modelos territoriales tendenciales como lo llaman los técnicos para luego socializarlo a la comunidad en donde se estructura la problemática y se plantea la priorización del presupuesto.

“La siguiente etapa del Plan sobre la estructuración de modelos territoriales tendenciales, tuvimos hasta en un 30 % de participación; debido a que se trata de un espacio técnico de ordenamiento sostenible, resultando complicado entonces poner en consenso estos modelos, lo que se ha hecho entonces para fines de planificación es aplicar criterios que desembocaran en el presupuesto participativo; lo cual a su vez se plasmará en la Ordenanza, además para fines de planificación estratégica y aplicar el presupuesto participativo, para que en

definitiva tenga un desarrollo equilibrado, eficiente y oportuno...El equipo del Plan realizó los escenarios tendenciales de ordenamiento...capacidad de acogida del territorio, ordenamiento de acuerdo a la idiosincrasia...luego del análisis en gabinete de acuerdo a las variables establecidas, se definieron las estrategias y los proyectos a ser ejecutados a fin de que estos respondan a disminuir las inequidades territoriales; posteriormente luego de que esta ha sido trabajada se devuelve la información a las organizaciones mediante la estructuración de la problemática, la misma que seguidamente es priorizada” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

A pesar de existir una relación entre el presupuesto y la planificación, el proceso de presupuesto participativo en cantón El Tambo constituye una herramienta que divide un monto del presupuesto municipal para las comunidades y el centro urbano de acuerdo a diversos criterios de distribución.

“La participación se dio con un mayor énfasis en acciones o etapas concretas como en el presupuesto participativo, el rol del GADM por su parte fue la canalización de las prioridades y la innovación...se impulsó a tener un pensamiento estratégico y solidario orientado hacia estos proyecto dándose una amplia participación ciudadano...esto es parte del modelo institucional aplicado, para dar respuesta a las necesidades insatisfechas de la población, las mismas que se determinaron por los líderes de las comunidades ”(Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

“Como es nuestro Presupuesto Participativo, una vez identificados las NBI en nuestro territorio orientamos y desembocamos en un modelo de desarrollo, así previamente hemos identificado localidades y comunidades y allí trabajamos nuestro presupuesto, hacemos reuniones de planificación del presupuesto y obras, donde orientamos como GADM pero quienes definen y toman las decisiones son ellos” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

En el cantón Cañar el Municipio estructuró la propuesta de acuerdo a la sistematización realizada de las Asambleas parroquiales en donde se levantó la información desde los actores a través de herramientas como el FODA. Y posteriormente una validación del PDyOT en la Asamblea Cantonal.

“Desde un nivel parroquial con las Asambleas parroquiales, inicialmente se hizo el diagnostico... posterior a eso se hizo una validación del Plan de Ordenamiento Territorial, cada una de las parroquias en donde estaban

involucradas todas las autoridades más la población de la sociedad civil, hemos logrado establecer un 84% de cobertura de participación ciudadana a nivel parroquial...” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

“En la fase de propuesta de desarrollo y el plan de ordenamiento, se ha socializado en las categorías de uso y ocupación del suelo...de todos modos reconocemos la necesidad de que se continúe con este proceso de socialización” (Entrevista a Francisco Quinde.06.08.13).

En cuanto a la relación planificación presupuesto, presenta una estrecha relación reflejada en sus Planes Operativos Anuales, la estructuración y la relación entre el PDyOT objetivos y metas son realizados por los técnicos y de acuerdo a los testimonios el presupuesto participativo constituye el fuerte de la participación ciudadana y la toma de decisiones.

“Desde la planificación operativa, esta planificación operativa nace desde la participación ciudadana desde la comunidad con sus requerimientos y necesidades, al llegar aquí nosotros aprobado el presupuesto cantonal, aquí hay un grupo de personas que trabaja en proyectos, levanta la línea base y se reúne con las comunidades y desde ahí empieza a trabajarse la participación previa en el diseño en la ocupación del presupuesto, donde van a ser las obras y como se van a hacer, e igual tal como estaba expuesto en lo inicial que participación va a tener. Una vinculación con la ciudadanía” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

“En donde se controla la participación ciudadana es en los presupuestos participativos, tenemos en la mesa cantonal planes operativos consolidados únicos, por ejemplo en la mesa ambiental los actores consensuan el planes operativos cada año, entonces hay una instancia de monitoreo y seguimiento donde la ciudadanía y los actores participan... Hay debate, hay un proceso de análisis en los diferentes temas que se tratan en las mesas” (Entrevista a Francisco Quinde.06.08.13)

En el municipio de Suscal en la asamblea cantonal se definieron las propuestas a través de matrices y validación por los mismos actores. En la mencionada matriz y de una

manera digerible para los actores se presentaba la relación con los programas, proyectos e indicadores de evaluación, con los montos del presupuesto.

“La asamblea fue donde se vio el interés de la gente que habló y participó activamente. En las mesas nos sentamos con ellos, a sacarles la información, tenía que frenar las intervenciones, entonces se daban dos cosas, la una sacar la información a la gente y la otra frenar a algunos que querían manipular, preguntando como un conversatorio... experiencia bastante provechosa... logrando un plan consensuado” (Entrevista a Manuel Guamán Suscal, 15.04.13).

“Los concejales al ser representantes de las comunidades y del área urbana contribuyeron al proceso de formulación del plan, de ésta experiencia la representatividad se reflejaba en el trabajo conjunto con los concejales, quienes se sentaban a revisar inclusive texto por texto del plan, para lo cual debíamos manejar un lenguaje sencillo sin tecnicismos y sintetizado” (Entrevista a Manuel Guamán Suscal, 15.04.13).

En cuanto la toma de decisiones en los Consejos de planificación cantonal se puede señalar que en los municipios de Cañar y El Tambo se pudo socializar el PDyOT en la Asamblea Cantonal, para que luego el Consejo de Planificación de resolución favorable al PDyOT, sin embargo en la Aprobación del Plan por parte del Concejo Cantonal hubo una demora considerable en la aprobación, debido a temas álgidos considerados en el ordenamiento territorial; a diferencia del Cantón Suscal en donde además de tener la resolución favorable del Consejo de planificación, y de la Asamblea Cantonal, el concejo aprobó por unanimidad el PDyOT.

En síntesis se plantea que en el Cantón el Tambo las decisiones se encuentran preestablecidas en las fases de propuesta y modelo de gestión, en Cañar las propuestas y modelos de gestión son validados y socializados, y en Suscal existe una toma de decisiones desde la ciudadanía. Se puede constatar que a pesar de existir diferentes metodologías en general en los tres cantones existe una vinculación del MTA, MTDE y Modelo de gestión, lo cual se maneja a través de matrices que vinculan las tres fases, en un manejo sistemático de la planificación, esto constituye el resultado de la experiencia que los tres cantones han tenido en procesos anteriores de planificación.

En los tres Cantones el presupuesto se alinea al Plan de desarrollo y Ordenamiento Territorial, sin embargo existe mayor énfasis de participación y toma de decisiones con parámetros preestablecidos en las decisiones del Presupuesto Participativo en los Cantones Cañar y El Tambo. En Suscal las propuestas, presupuesto y su vinculación se construyeron en las Asambleas. En cuanto a la aprobación del PDyOT se rescata el empoderamiento por parte de los concejales que se refleja en la aprobación oportuna del PDyOT en el Cantón Suscal.

### 5.2.3 Valores y Potencialidades Endógenas

Un primer aspecto común considerado en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en los tres cantones, es la potencialidad Socio-Cultural, que además se conjuga con el patrimonio cultural que conservan en sus territorios. El análisis de la estructura de la población de cada cantón, da como resultado que al hablar de Pueblo Cañari no sólo se habla de la población autoidentificada como indígena sino de una estructura social Cañari en también existente en la zona Urbana. La incidencia Cañari en los tres cantones en la población hace que se conserven valores y principios de la Milenaria Cultura Cañari, destacándose los valores como:

#### 5.2.3.1 El ser colectivo en contraposición del ser individual

La existencia del Cañari parte de un todo y no como una realización individual, de allí que se explica la filosofía Cañari fundamentada en el nexo hombre – tierra, como un ser íntimamente ligado a su medio ambiente desarrollado de acuerdo a reglas y principios apegados a la ley de la naturaleza. Todas las cuestiones de la vida diaria, la agricultura, el vivir en sociedad, la planificación familiar, el nacimiento de los hijos, e incluso las manifestaciones sociales, tienen relación con las leyes de la naturaleza.

“En la Cultura Cañari a diferencia de la cultura occidental no existe el Individualismo, éste se propuso al imponer la propiedad privada desde la llegada de los españoles. La relación ser humano naturaleza es fundamental en el Cañari, los principios comunitarios, de solidaridad y complementariedad; estos principios se conjugan en el Sumak Kawsay y está vigente en las comunidades, expresa, significa vivir en comunidad, encontrar buena

alimentación, salud, cuidar el medio ambiente, vivir sano, vivir limpio sin contaminación, sembrar, cultivar la tierra de manera adecuada, producir los alimentos propios, no consumir las comidas chatarras, es decir tener vida sana, ser sano mentalmente, físicamente y espiritualmente, ser sano en la organización, en la comunidad, en la familia. El Sumak Kawsay, se orienta desde debajo desde las bases que respeten el sentido comunitario” (Entrevista a Manuel Castro Suscal, 16.10.13).

#### 5.2.3.2 El aillu

“El aillu es la base fundamental de la comunidad, la generación de hijos de abuelos, nietos bisnietos, aillu significa familia, la cual se va ampliando y formando una red de familias que es la comunidad” (Entrevista a Manuel Castro Suscal, 16.10.13).

El aillu es la familia y actúa como la célula y base de las organizaciones sociales, la vida del organismo social depende del aillu, lo cual además le otorga poder. La organización se basa en tres principios: ama llulla (no mentir); ama killa (no robar) y ama shwa (no ser ocioso). Con estos tres principios los miembros del pueblo Cañari se motivan a actuar con la verdad, dejar de lado el engaño y la falsedad. Con una filosofía de vida apegada al afán de servicio y un sentido de pertenencia a la comunidad, el tercer principio exhorta a que el ser humano actúe con honestidad y honradez, y respete la propiedad y la opinión ajena.

“La vida comunitaria y la minga es una ancestralidad originaria, lamentablemente estos procesos se encuentran manipulados y politizados, el origen de la minga no debe ser desde los organismos estatales, su origen es desde las comunidades. La minga nace de la gente. Esta se desarrolla a través de la familia, todos los allegados, el makimaki, mano a mano; rantiranti, aún sigue funcionando en las comunidades” (Entrevista a Manuel Castro Suscal, 16.10.13).

Los deberes y derechos en los pueblos Cañaris se configuran dentro de su forma de vida, con principios y fundamentos propios de su cultura; el vivir en comunidad practicando la solidaridad y la reciprocidad consolida una estructura social sólida en éstos pueblos.

### 5.2.3.3 Las organizaciones indígenas Cañaris

En la actualidad existen organizaciones de base constituidas en los tres cantones en donde están involucrados individuos con una identidad claramente definida con principios que mantenía el gobierno de los Cañaris en la antigüedad, mecanismos de democracia propios, una democracia participativa real y representativa a través de la toma de decisiones en las asambleas generales; la elección a los representantes no es un simple nombramiento, la persona designada posee varios méritos, obtenidos a través del trayecto de su vida, y estos representaban legítimamente a sus representados.

“En la zona urbana es independiente la toma de decisiones, En nuestro caso no, por eso es que nosotros ya estamos acostumbrados a eso, y por eso tienen que respetar, las decisiones no es solo de uno, por decir yo soy presidenta no va solo de mí, a través de mí están múltiples y la propuesta de ellos y de la Asamblea es la que vale” (Entrevista a Zoila Niveló El Tambo, 08.10.13).

La identidad y dependencia a un grupo, localidad o comunidad los caracteriza, por ello cuando existen dos organizaciones diferentes es difícil que ellas se puedan unir:

“Las relaciones que hay entre organizaciones, porque esa división interna y a nivel organizativo es una práctica milenaria, había la división de comunidades en las organizaciones grandes... difícilmente se les puede unir a los dos... difieren en producción agrícola no en la indumentaria... las divisiones organizativas no es de ahora es desde antes... Qué pasa si las dos organizaciones son distanciadas, es difícil puedan unirlas, entonces ahí tienen que ir a las organizaciones de bases, porque el dirigente de la organización no se mueve por sí solo mientras su base no le diga hazlo, salvo que sea por interés político que se separe y forme su propio movimiento político” (Entrevista a Patricio Reinoso Cañar, 16.10.13).

Se respeta el ejercicio democrático en las organizaciones sociales, no se pueden pasar por encima de las bases, ni tomar decisiones individuales:

“En las reuniones se cumple el tema democrático, en mayoría, como por ejemplo no todos están de acuerdo ciento por ciento en alguna propuestas...pero se explica los puntos de vista... todos defiende sus propuestas... ahí se va consolidando y si hay diversas opiniones se elige la

mejor propuesta a través de votaciones” (Entrevista a Zoila Niveló El Tambo, 08.10.13).

En cuanto a los aspectos particulares en cada cantón en áreas Urbanas y Rurales y de acuerdo a su territorio se destaca los siguientes:

#### 5.2.3.4 Particularidades en el Cantón Suscal

Se rescata la identidad tanto en el área urbana y rural, y la característica agroecológica del territorio con lo cual se identifican los suscaleños.

“La gente siempre habla de su identidad, del ser suscaleños, su patrimonio, su lengua, costumbres... en el área urbana compartían como suscaleños el tema de identidad, el chivi<sup>20</sup> como patrimonio cultural... el ser conocido como Cantón agroecológico por la producción, a pesar de tener buenas propuestas para la comercialización de productos no han aceptado porque tienen la concepción de que ingresarían a un sistema capitalista, ellos trataban de cultivar para la auto subsistencia... concibiendo que así se mantendría el asunto de la solidaridad... pues para ellos esto iba más allá del negocio, si se tenía las huertas esto lograba la integración de la gente, la integración de los hijos, la familia, la soberanía alimentaria” (Entrevista a Manuel Guamán Suscal, 15.04.13).

“La incidencia del concejo cantonal en la planificación del desarrollo y ordenamiento Territorial en la formulación del PDyOT un empoderamiento desde los concejales, valores que se destacan como el liderazgo y la representatividad” (Entrevista a Manuel Guamán Suscal, 15.04.13).

#### 5.2.3.5 Particularidades en El Tambo

La voluntad desde las bases de las organizaciones sociales para emprender procesos de planificación y su empoderamiento social, el liderazgo de las organizaciones, y su representatividad.

“De la experiencia la mejor es el ARR Acercamiento Rural Rápido para el levantamiento de información, comparando con la censal, ellos iban diciendo cual era la NBI más sentida, para esto utilizamos una Matriz por Comunidad

---

<sup>20</sup> El civil es la comida Típica del Cantón Suscal, son aperitivos de harina de maíz, con relleno de queso, envueltas en hojas de huicundo y cocidas en ollas de barro, que según sus pobladores son las que dan el sabor típico del lugar.

para recoger esta información, donde toda la comunidad da esta información no solo el dirigente, de allí los técnicos municipales recogen esta información y estructuran en una base de datos de las NBI y la cruzábamos con el territorio, es una metodología más vivencial más endógena, donde se da decisiones para disponer del presupuesto participativo sobre los proyectos priorizados, existiendo una verdadera toma de decisiones en torno al Presupuesto Participativo PP” (Entrevista a Juan Carlos Yépez. El Tambo, 03.04.13).

#### 5.2.3.6 Particularidades en el Cantón Cañar

En Cañar se destaca los ejes de rescate del Patrimonio, científico cultural y paisajista, y se propone ordenanzas de manejo de su patrimonio por parte de las comunidades indígenas. La implementación de procesos de formación a la población del cantón, un plan de capacitación y socialización en temas de planificación bajo un programa definido destinado a fortalecer la cultura de planificación y de gestión territorial participativa, con base en un valor ancestral Cañari, que se expresa en la construcción de pensamiento estratégico solidario. Se tiene proyectado realizar una programación de gestión por resultados de la participación ciudadana.

“Como estrategias está la concienciación y capacitación a las organizaciones de base, en este caso a las comunidades... tener procesos de capacitación a nivel de las juntas, lo cual lo vamos a seguir haciendo, para eso tenemos en el plan programa de capacitación para juntas, para municipio, para todos, ahora estamos con el GPR Gestión por resultados del Gobierno, se está implementando en el municipio, y se pretende hacer para los procesos de participación ciudadana” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

En el Gobierno Local existe varios procesos que fueron contratados en el año 2012, destacando el fortalecimiento del tejido social<sup>21</sup>, la construcción de agendas ciudadanas endógenas, propuestas de capacitación y fortalecimiento ciudadano, cultura de planificación y gestión territorial participativa, con base en un valor ancestral Cañari, la

---

21Consultoría planteada en el año 2012, con este fin de establecer un proceso de promoción, sensibilización, capacitación y articulación de actores territoriales alrededor del modelo de gestión propuesto, plan de desarrollo y ordenamiento territorial, que garantice así el cumplimiento efectivo de los derechos de participación ciudadana.

capacitación del consejo de planificación, y del concejo cantonal en temas de planificación<sup>22</sup>,

“Tenemos una metodología para la priorización de obras en donde se plantea el inicio de la planificación... tenemos unos formatos, les capacitamos y a través de esos formatos en las comunidades y les planteamos que hagan reuniones comunitarias... estamos yendo a trabajar en módulos, pienso que más vale gente que conozca antes que gente que ignore todo y proteste” (Entrevista a Remigio Padrón. Cañar.03.04.13).

“Como gobierno local nosotros tenemos la agenda pública que es el plan de ordenamiento territorial, y la sociedad civil también tienen su agenda pública pero articulada al plan de ordenamiento territorial, entonces en ese tema estamos trabajando ahorita con un equipo consultor que está articulando a través de una agenda ciudadana a mediano plazo con el plan cantonal. Ya terminamos la primera fase en la zona baja, ya ahora vamos a ir con una segunda fase en la zona alta. Es una agenda ciudadana con una visión de vida, un plan de vida de la comunidad, lo que hacen es establecer prioridades en orden de jerarquía y según las competencias de los diferentes niveles de gobierno para que se gestionen progresivamente y con las agendas de las unidades básicas de planificación que son las comunidades recintos y barrios se consolida a nivel de parroquia el espacio ciudadano agendas parroquiales, entonces el tejido social va teniendo capacidad también para proponer agendas de desarrollo y hacer un mejor control y monitoreo de la gestión del plan. Ligado al plan de desarrollo y ordenamiento territorial” (Entrevista a Francisco Quinde.06.08.13)

#### 5.2.3.7 La Mancomunidad del pueblo Cañari

Constituye un proceso de integración cantonal que reunía inicialmente a los tres cantones con incidencia de la Cultura Cañari: Cañar, El Tambo y Suscal y que actualmente incluyen al municipio de Biblián, y entre sus ejes de intervención están la gestión medioambiental, Seguridad alimentaria, Manejo Integral del Agua y Desarrollo Turístico.

“Ahora con la mancomunidad del pueblo Cañari, teniéndolo como estrategia de posicionamiento de esta unidad no solo hacia dentro del cantón sino fuera de él, para tratar temas comunes en los cuatro cantones como en los temas de

---

<sup>22</sup> Esta información se validó en la revisión de los POAS Planes Operativos Anuales años 2011 y 2012, y el PAC Plan Anual de Contratación del Gobierno Local.

desechos sólidos y de turismo, actualmente. Se da entonces esa visión compartida entre los circunvecinos que son parte del pueblo Kañari, basados en los principios de solidaridad y de comunitarismo que nace desde las familias y se proyecta a la comunidad, para tener una sociedad más solidaria y de paz” (Entrevista al Alcalde de Suscal.06.08.13).

A pesar de existir pocos proyectos particulares emprendidos desde cada uno de los Ejes cabe recalcar que en el ámbito ambiental se creó la empresa Mancomunada de Aseo, y su principal reto es el manejo de los desechos sólidos de los tres cantones.

#### 5.2.4 Niveles de Participación Ciudadana

En éste indicador se valorará la apreciación general del proceso de acuerdo a los indicadores ya analizados de los tres Cantones a través de los niveles de la Escalera de Arnstein:

##### **Nivel 1: Manipulación**

- Ideas, intereses y decisiones preestablecidos
- Los participantes no tienen ningún rol activo, asisten a educarse.
- No existe discusión sino imposición.
- Se busca apoyo o aprobación manipulando el proceso.

##### **Nivel 2: Terapia**

- Prevalecen los intereses/decisiones preestablecidos
- La opinión de los participantes se escucha pero no tiene incidencia alguna
- Actividades participativas sin trascendencia

##### **Nivel 3: información**

- Se escucha las opiniones de los participantes No se incluye la toma de decisiones
- Los participantes poseen un rol de proveedores o receptores de información
- Los participantes son informados sin ningún rol participativo relevante.

#### **Nivel 4: Consulta**

- Se basa en los intereses de quienes lo dirigen.
- No existe un rol participativo con incidencia relevante.
- No tiene mayor relevancia en la toma de decisiones.

#### **Nivel 5: Cooptación**

- Los que lideran el proceso neutralizan o convencen.
- Se permite participar a los actores, pero prevalecen intereses exógenos.
- Los participantes no reciben toda la información necesaria.

#### **Nivel 6: Asociación**

- Canalización inicial de procesos participativos de toma de decisiones.
- La participación se basa en las organizaciones sociales, la efectiva representatividad, compromiso de sus líderes.
- Se apoya con expertos locales que asesoren las organizaciones sociales de base negociaciones entre ciudadanos y gobierno.

#### **Nivel 7: Poder Delegado**

- Se ejerce poder por parte de la ciudadanía por delegación específica.
- Los actores comprenden el proceso y asumen algunos compromisos.
- Existen negociaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos.
- Los ciudadanos tienen la responsabilidad suficiente para garantizar la viabilidad de los programas.

#### **Nivel 8: Control Ciudadano**

- Los participantes poseen toda la información, inician el proceso y lo dirigen.
- Existe muy alto nivel de ejercicio de ciudadanía, cultura de participación, pensamiento estratégico y genuina solidaridad.
- Los ciudadanos ejercen el grado de poder necesario para la toma de decisiones y garantizar el control realizado con instrumentos transparentes e idóneos de gestión pública.

El cantón Cañar posee procesos de estructuración del tejido social a través de su ordenanza que lo vuelve legítimo y lo hace más representativo; sus procesos de planificación han sido mayoritariamente participativos en sus procesos de presupuesto participativo pero en las fases del diagnóstico se están emprendiendo procesos de toma de decisiones que incluye la estructuración de planes de vida.

En el cantón El Tambo, los procesos de estructuración del tejido social invitan a la sociedad a participar pero éste no es preponderante, sus procesos de planificación han sido participativos en la recolección de información y problemática pero no ha constituido procesos de toma de decisiones, las organizaciones sociales no se les incluye ni se les da preferencia en los procesos de planificación.

En el cantón Suscal, los procesos de estructuración del tejido social si bien tienen miembros de la sociedad civil preferentemente y a las dos organizaciones sociales de base, sin embargo no poseen la ordenanza del sistema de participación ciudadana lo que le resta legitimidad, y mecanismos de regulación y control consensuados. El proceso de planificación fue construido con las comunidades en donde se tomaban las decisiones desde un ámbito de empoderamiento ciudadano y del concejo cantonal.

Según éstos argumentos y de acuerdo a los parámetros considerados en la Escalera de Arnstein, los Cantones se ubican entre el nivel 5 y 6 de Arnstein, por que se canaliza la toma de decisiones sin embargo esta no es relevante, existe la inserción del tejido social en los planes sin embargo no existe empoderamiento total y compromiso por parte de los actores.

## **CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES**

En este capítulo final se aborda la consecución de los criterios y lineamientos obtenidos del análisis comparativo de los planteamientos teóricos de la participación ciudadana con el marco jurídico de la constitución 2008 y de las experiencias de los tres cantones con sus modelos de participación ciudadana, la toma de decisiones en el proceso de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, y el nivel de participación.

La Constitución del Ecuador 2008 a nivel nacional marcó el inicio obligatorio de la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial con una visión y modelo enfocado en la garantía de los derechos de las personas, colectividades y la naturaleza, que propone al ser humano como el centro del desarrollo, y cuyo objetivo final es el Buen Vivir o Sumak Kawsay.

En el año 2011 se establece la estructuración obligatoria de los PDyOT Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con ello se propone múltiples teorías, conceptos y enfoques sugeridos, y variadas metodologías de planificación aplicadas en todos los niveles de Gobierno, tratando de conseguir un nuevo modelo de planificación participativa e incluyente de acuerdo al ejercicio de la democracia.

La planificación a nivel local ya tenía un camino delineado con procesos participativos fruto de las experiencias históricas de desarrollo en el ámbito local adquiridas de la incidencia de ONG en los territorios locales, que han dejado procesos metodológicos de la planificación del desarrollo y de participación ciudadana concebidos de acuerdo a su realidad local.

Entonces la planificación en el Ecuador y sobre todo en los gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales ha pasado de ser una experiencia voluntaria a una planificación normada y estructurada de acuerdo a las disposiciones vigentes en el año 2011 en donde la participación ciudadana es el pilar fundamental para su estructuración, propuesta, seguimiento y vigilancia.

Y como primer resultado general de la investigación a través del análisis de los indicadores se tienen que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el año 2011 estructuraron su Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial con enfoque participativo, de una manera acelerada sin una fase preparatoria que contemple los nuevos lineamientos normativos de planificación participativa basados en la Constitución, el COOTAD; el COPFP, y la LOPC; para éste proceso los tres Gobiernos Locales aplicaron las herramientas y metodologías de planificación, los conocimientos, la capacidad instalada municipal, obtenidos de las experiencias locales en planificación seguido años atrás. Este primer resultado se obtiene de la comparación de la estructura de la participación ciudadana resultante del análisis de las ordenanzas y proceso de participación ciudadana en los tres cantones.

Como segundo resultado general el cual se obtiene al analizar la toma de decisiones en los procesos de planificación por fases, se determina que la concepción de la toma de decisiones es ambigua y superficial, interpretándose a la toma de decisiones como la oportunidad de incidir en una decisión esporádicamente en la planificación lo cual se refleja en las experiencias del presupuesto participativo y de los procesos del SIL local en los tres cantones. Pero que en el proceso mismo de la formulación del PDyOT con las fases diagnóstico, propuesta y modelo de gestión la toma de decisiones es el resultado de una participación no protagónica, no permanente y que dista mucho de pretender una construcción del poder ciudadano.

Un tercer resultado relacionado con los dos anteriores es la experiencia del legado de la planificación local vivida con anterioridad en éstos territorios que dejan como potencialidades territoriales valores construidos endógenamente y que de manera local han sido incorporados en el acelerado proceso de planificación vivido en el 2011-2012, lo cual delinea las estrategias futuras endógenas propuestas en los Gobiernos locales para generar una planificación participativa.

Un cuarto resultado parte del análisis final de los Niveles de participación ciudadana según La Escalera de Arnstein, en donde los Cantones de acuerdo a los parámetros basados en la forma como los ciudadanos participan, el rol que cumplen y la dinámica de la toma de decisiones. Los tres cantones se ubican entre el nivel 5 y 6 de

Arnstein, es decir se tiene la intención de llegar a un control de poder y una participación real, el nivel cinco considerado por Arnstein como grados de simbolismo de la participación, permite participar a los ciudadanos en la socialización y validación lo que hace que se vea que exista influencia por parte de ellos, sin embargo al sistematizar y tomar decisiones en el equipo municipal no existe tal influencia en las decisiones, y llegan a un nivel seis en donde ya se canaliza la toma de decisiones sin embargo esta no es relevante, existe la inserción del tejido social del con características Cañarís en los planes sin embargo no existe empoderamiento total y compromiso por parte de los actores.

Entre los resultados particulares destacan:

La construcción de las asambleas ciudadanas dista de la participación protagónica de la sociedad civil, se realiza una convocatoria predominante hacia los actores de las instituciones a la sociedad civil, convirtiéndose en un proceso coyuntural en la convocatoria, esto es el resultado de la ambigua interrelación entre las leyes que refieren las determinaciones de planificación participativa que provoca variadas interpretaciones en la conformación de las instancias de participación y las asambleas ciudadanas y no como dice la LOPC en cuanto a la conformación de asambleas locales en donde se concibe como un espacio de deliberación de los actores sociales desde donde parte la representatividad, toma de decisiones y la construcción del poder local. Las Organizaciones sociales de base están separadas de la sociedad civil, perdiendo ésta interacción en un espacio de participación diálogo y consensos

Esto se refleja en los dos municipios Suscal y El Tambo y de manera directa en la designación de los representantes de la sociedad civil en el consejo local de planificación que vienen de un proceso más coyuntural que participativo de la sociedad. Lo contrario pasa en Cañar pues allí la estructuración desde las bases del tejido social y la representación a través de comités ciudadanos asegura una representatividad alta que inicia en los niveles comunales hasta los cantonales.

Se rescata la iniciativa de organización del tejido social tomando como base la representación de las UBP Unidades Básicas de Participación, con lo que se refuerza la voluntad política de integrar a las organizaciones de base con sus valores ancestrales

Cañaris identificados de la población de los Tres Cantones lo cual le agrega valores organizativos de representatividad, liderazgo aún presentes.

Las organizaciones sociales de primero, segundo y tercer grado presentes en los tres territorios y de acuerdo a los testimonios demuestran una pertenencia a los procesos políticos, de lo que cual se determina que la coyuntura política no necesariamente mantiene el proceso de participación ciudadana, sino más bien es la voluntad política de los gobernantes para incluirlos o no en la planificación pese a sus ideologías contrarias.

Entonces en cuanto a la estructuración de la participación ciudadana por cantón, y para un análisis participativo, se establece las diferencias de los avances de los tres Cantones a través de la representatividad reflejada en el análisis de las ordenanzas y la estructuración de la participación ciudadana por cantón. De lo que se determina un grado de representatividad alto para el Municipio de Cañar por presentar una elección democrática de sus representantes y desde las bases, lo cual se refleja a nivel cantonal. Lo cual se debe a la experiencia organizativa que quedo como experiencia de la planificación anterior. Y en el nivel medio están los dos municipios de Suscal y El Tambo la designación de los representantes se lo hace sin seguir la ordenanza o sin tener la ordenanza, en donde los representantes de la sociedad civil pueden o no ser tomados en cuenta en un nivel cantonal, constituyéndose en una designación independiente y coyuntural.

Por otro lado en la toma de decisiones en el proceso de planificación al ser analizado por fases se obtuvieron los siguientes resultados:

En los cantones estudiados se identifica varios procesos de participación ciudadana, generados de acuerdo a las experiencias vividas por ellos, predomina una concepción de participación basada en la socialización y la validación de las fases del PDyOT, perdiendo el valor de la participación en la toma de decisiones. Con lo cual se pierde lo valioso de la construcción del MTA, del MTDE, la construcción de los planes de vida, prueba de ello son los testimonios y el PDyOT. En el Municipio de Suscal existe un rasgo destacable a diferencia de los otros dos cantones, en cuanto a una construcción del Plan con los mismos concejales y con la ciudadanía.

La toma de decisiones en los procesos de planificación en los municipios de El Tambo y Cañar tiene su piedra angular en el presupuesto participativo, en donde se interpreta la toma de decisiones de manera superficial, con participación masiva de gente para obtener los recursos que por reglamento les corresponde, a pesar de existir una priorización de las obras y una relación directa con el PDyOT no constituye una real toma de decisiones como el resultado de una participación protagónica

Se puede rescatar la voluntad política de los gobiernos locales por mejorar los proceso, el fortalecimiento de la ciudadanía en la participación protagónica, la capacitación de la ciudadanía en temas de planificación, deberes y derechos, el rescate de los valores endógenos y la predisposición de los ciudadanos para hacerlo.

La construcción de agendas ciudadanas desde el nivel endógeno que lleguen hasta un nivel cantonal y nacional y la predisposición y voluntad política para articularse a los demás niveles de gobierno locales nacionales y parroquiales y comunales.

La valoración y conservación del SIL que contribuye a obtener información más real y de las bases que trabajan coordinadamente con las municipalidades.

El proceso de participación construido en la ciudadanía de los tres cantones a pesar de no establecer lineamientos claros la ciudadanía viene de procesos anteriores participativos de las experiencias de las ONG e instituciones del Gobierno.

Los valores ancestrales desde un nivel individual y organizativo aún presentes en la gente tanto en el área rural como urbana, con una filosofía Cañari fundamentada en el nexo hombre – tierra, íntimamente ligado a su medio ambiente, con reglas y principios apegados a la ley de la naturaleza, entre los que se destacan:

- Todas las cuestiones de la vida diaria, la agricultura, el vivir en sociedad, la planificación familiar, el nacimiento de los hijos, e incluso las manifestaciones sociales, tienen relación con las leyes de la naturaleza.
- Los deberes y derechos en los pueblos Cañaris se configuran dentro de su forma de vida, con principios y fundamentos propios de su cultura; el vivir

en comunidad practicando la solidaridad y la reciprocidad consolida una estructura social sólida en éstos pueblos.

- El gobierno de los Cañaris en la antigüedad manejó mecanismos de democracia propios, una democracia participativa real y representativa a través de la toma de decisiones en las asambleas generales; para esos años la opinión de los demás era tomada en cuenta. Un gobierno representativo pues cada curaca gobernaba su propia tribu sin embargo para tratar temas importantes se reunía todos los jefes a deliberar en asamblea común. La elección a los representantes no era un simple nombramiento, la persona designada poseía varios méritos, obtenidos a través del trayecto de su vida, y estos representaban legítimamente a sus representados.
- El aillu es la familia y actúa como la célula y base de las organizaciones sociales, la vida del organismo social depende del aillu, lo cual además le otorga poder. La organización se basa en tres principios: ama llulla (no mentir); ama killa (no robar) y ama shwa (no ser ocioso). En la actualidad existen organizaciones de base constituidas en los tres cantones en donde están involucrados individuos con una identidad claramente definida.

La Mancomunidad el pueblo Cañari como una instancia de integración para mantener un modelo de gestión integral que potencia las características comunes de los tres Territorios, en cuatro ejes: gestión medioambiental, Seguridad alimentaria, Manejo Integral del Agua y Desarrollo Turístico; con lo cual se promueve un trabajo coordinado y articulado.

En efecto se determina como criterios y lineamientos para una participación ciudadana efectiva los siguientes:

1. **El Modelo de participación ciudadana** es el reflejo de la estructura de la participación de un gobierno local, definido de acuerdo a la voluntad política, o nivel de gobernanza que tenga un Municipio, que se refleja por: 1.El entendimiento coherente teórico-legal de la participación protagónica en la planificación plasmado en la legítima institucionalidad de los procesos de

participación a través de ordenanzas y reglamentos; 2. La integración de las organizaciones sociales ya instituidas territorialmente con el nivel individual, así como de su reconocimiento, el apoyo y trabajo coordinado en el refuerzo del tejido social existente y necesario para impulsar una democracia participativa y representativa que inicie desde las Unidades Básicas de participación (barrios, comunas y recintos) así como desde sus potencialidades individuales ancestrales.

2. **La Toma de decisiones en la Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial**, se manifiesta en la construcción de un proceso permanente de participación con procesos incluyentes, de deliberación, diálogo y consensos, que influye en los procesos de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial desde su concepción, valoración y selección de alternativas, reflejado en: 1. La interpretación concisa conceptual de la toma de decisiones en cada una de las fases de la planificación (MTA, MTDE, Modelo de Gestión) sin ambigüedades y superficialidades; 2. La concepción de la toma de decisiones como el resultado de una participación protagónica, que provoque el fortalecimiento ciudadano y la predisposición gubernamental de la inclusión ciudadana. 3. Las bases metodológicas y experiencias en planificación y participación existentes en los territorios como fortaleza para la consecución de una real toma de decisiones en la planificación.
3. **Los valores y potencialidades endógenas**, se refleja en el rescate de la cultura, la dinámica social, las actitudes, valores y principios fundamentados de la sociedad. Lo que hace que un territorio se diferencie del resto.
4. Y como un análisis final el **nivel de participación** en donde se determina el nivel de toma de decisiones de acuerdo a las características determinadas en los tres criterios anteriores.

El aporte a la investigación a más de los criterios establecidos de los hallazgos por cantón, es el enfoque teórico propone aclarar la dirección de la Participación Protagónica. Si bien la participación ciudadana fue el concepto relevante de la investigación, se

determina específicamente que en la planificación se requiere una participación protagónica en la búsqueda de la toma de decisiones en una constante construcción y fortalecimiento del poder ciudadano. Para ello es necesario establecer determinaciones en la fundamentación de éste argumento teórico-legal con una secuencia establecida de conceptos:

1. La participación ciudadana desde un Sistema Democrático tiene variadas acepciones y campos de aplicación, que varían de acuerdo al ámbito en el que se genere la convocatoria. Con lo que se determina: una participación política (elecciones, representatividad política), una participación directa (consulta popular, y referéndum) y una participación protagónica en la toma de decisiones la cual es parte del proceso de la construcción y fortalecimiento del poder ciudadano, y control social.
2. Democracia y Participación son términos relacionados directamente, la participación ciudadana impulsa una democracia real, en la democracia participativa los ciudadanos intervienen directamente de acuerdo a su iniciativa en la toma de decisiones y fortalecimiento del poder ciudadano y se ejerce mediante una Participación Protagónica. Una democracia participativa establece espacios ciudadanos en los que se delibera, se dialoga y se llega a consensos a través de la voluntad y empoderamiento de la ciudadanía, sin que ello llegue a opacar a las minorías; un sistema de gobierno en donde los ciudadanos son los protagonistas de su propio destino, en una relación entre el estado y la sociedad.
3. La participación protagónica representa a la relación real entre el estado y la sociedad, entre el gobierno y los ciudadanos, permitiendo su incidencia directa en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; la participación protagónica se interpreta como la expresión de una democracia viva; entonces participar no es solo estar presente en un proceso determinado, ser informado o consultado sobre algo ya decidido; participar significa intervenir en los procesos de generación de políticas públicas desde su concepción, valoración y selección de alternativas; ésta inclusión ciudadana

permitirá que las decisiones tengan mayor legitimidad y la implementación de éstas sean más duraderas y permitan una aceptación más amplia.

4. Los elementos clave para una participación protagónica y una real toma de decisiones, son: la ciudadanía y gobierno, y la planificación como el elemento estructurador de este proceso de participación protagónica.
5. El Gobierno, es el responsable de generar condiciones clave para una buena gobernanza, lo cual engloba la estrecha relación entre el gobierno y la ciudadanía; ésta relación se refiere a una participación protagónica real que incide en una efectiva toma de decisiones cumpliendo los siguientes aspectos: la voluntad política, el compartir la toma de decisiones en la gestión pública el ejercicio de la ciudadanía, la responsabilidad de los procesos de planificación y gestión pública; la institucionalidad de los procesos de participación protagónica y toma de decisiones, en la estructuración de la normativa legal.

La Gobernanza es la relación existente entre el gobierno y la ciudadanía, su interacción, sus logros, se refleja por la interacción entre ambos actores, pues el gobierno pasa a ser un actor más de ésta relación, pero es un actor más. Una buena gobernanza se establece a través de un gobierno comprometido en generar la complementariedad entre estado y sociedad, que impulsa procesos de participación protagónica con valores endógenos para una toma de decisiones efectiva, compartida y consensuada.

6. El ciudadano pasa a ser un responsable al igual que el gobierno de la buena gobernanza de un Estado, en el ejercicio de la democracia, un ciudadano que sea capaz de elegir y ser elegido con conciencia y pensando no en intereses particulares ejerce una democracia representativa, un ciudadano que decide conjuntamente con el estado en situaciones álgidas ejerce una democracia directa y finalmente un ciudadano comprometido con sí mismo y con su colectivo que participa y se apropia de su desarrollo siendo parte de la toma de decisiones ejerce una democracia participativa; el rescate de valores endógenos,

la identidad, la cultura, principios consolidados en el bien común, rescate de saberes ancestrales.

7. La planificación con visión de desarrollo endógeno, pensando en el ser humano como sujeto y ejecutor de su desarrollo, aprovechando la endogeneidad de las localidades dentro del quehacer natural de la comunidad, en un desafío por generar modelos de desarrollo fundamentados en las bases del territorio local.
8. La toma de decisiones es un proceso ejecutado en base de una participación protagónica eficiente que ha venido construyéndose y delineando procesos incluyentes, de deliberación, diálogo y consenso, de ésta manera la toma de decisiones pasa a ser un proceso construido desde el inicio de un proceso complementado con la participación protagónica y que llega a su fin cuando un plan, programa o proyecto tiende a ejecutarse. Con esto se puede hablar de un poder real desde los ciudadanos al intervenir en los procesos; se habla de una redistribución del poder.
9. El poder o control ciudadano es el punto a donde se quiere llegar, un poder para afectar las decisiones para el bien común, sin perder de vista los principios y valores, pues tener control ciudadano no es actuar para beneficio propio sino para beneficio de la colectividad, en una construcción permanente e involucramiento desinteresado.
10. Los niveles de participación configuran un balance del grado de participación de los ciudadanos, de acuerdo a la incidencia permitida por los organismos públicos, con lo cual se establece el nivel de decisión adquirido al llegar a los últimos escalones. Los niveles de participación de Arnstein, como medida del grado de toma de decisiones, compilan características necesarias para delinear un camino hacia la real participación protagónica dentro del poder ciudadano, inician con la necesidad de tener un poder redistribuido equitativo desde el gobierno y autoridades y el interés de la ciudadanía para influir en los procesos de toma de decisiones, la intervención real de la ciudadanía, la consolidación de organizaciones de base con un manejo de representatividad social, liderazgo. A

partir de niveles de aparente participación, hasta llegar a niveles que reflejan una real toma de decisiones y control ciudadano.

En los dos primeros niveles existe una participación nula, en los niveles tres y cuatro se tiene una participación simbólica, y en los niveles seis, siete y ocho y en especial en los dos últimos se considera la existencia de una participación protagónica de los ciudadanos pues la incidencia de los mismos en la toma de decisiones es influyente, con lo cual se puede advertir el fortalecimiento y la construcción del poder ciudadano.

El enfoque conceptual determina líneas a seguir para llegar a una participación protagónica local a través de teorías y conceptualizaciones; la cual al ser combinada con la normativa legal y la recuperación de las potencialidades, prácticas y valores socioterritoriales delimitan los criterios y lineamientos para determinar una participación ciudadana efectiva. Por lo señalado en queda comprobada la hipótesis planteada.

Finalmente queda por investigar la efectividad de la participación de los procesos de participación protagónica, hasta donde pueden los actores sociales contribuir con los procesos de planificación, una estrategia de participación ciudadana propia de estos municipios que dinamiza la sociedad civil de estos cantones considerando su valor histórico y ancestral.

## CAPÍTULO 5: BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, V. I.f (2007). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica de España.
- ALVIZURI, L. E. (2007). *Andinia: La resurgencia de las naciones andinas*. Perú: Sifandina.
- AME, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2007). *Proceso de Planificación Local Participativa, PLP*. Quito.
- AROCENA, J. (2002). *El desarrollo local un desafío contemporáneo*. Uruguay: Editorial Nueva Sociedad.
- AVALUA. (2010). *Evaluación Final: Proyecto Codesarrollo Murcia España*. Barcelona.
- CARRIÓN, A. (2010). Presentación didáctica, Maestría de Desarrollo Regional y Planificación Territorial. Quito.
- CORAGGIO, J; SABATE, A Y COLMAN, O. (1989): *La cuestión regional en América Latina*. Quito: Ediciones CIUDAD.
- CORPORACIÓN PARTICIPA. (2008). *Manual de Participación Ciudadana*. Santiago de Chile: Funny.
- CUNILL, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas-Venezuela: Nueva Sociedad.

- DOMINGUEZ OCHOA, M. (1996). *Raíces Provinciales*. Azogues: Casa de la Cultura ecuatoriana.
- ESTERMANN, J. (2006). *Filosofía Andina. Sabiduría indígena para un mundo nuevo*. La Paz, Bolivia: Segunda Edición, ISEAT.
- GONZÁLEZ SUAREZ, F. (1968). *Estudio Histórico sobre los Cañaris*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- GTZ, (2003). *Ordenamiento y desarrollo territorial, Pautas metodológicas para la planificación participativa local*. El Salvador.
- IGLESIA, A. (1977), *Cañar Síntesis Históricas*. Azogues.
- KAUFMANN, B. (2010). *Manual de la iniciativa ciudadana Europea*. Bélgica: Fundación Verde Europea.
- VAZQUEZ A., MADOERY O. (2001) - *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- MONTES, A. (1989): *Simbolismo y Poder. Un estudio antropológico sobre compadrazgo y priostazgo en una comunidad andina*. España: Editorial Anthropos.
- ORTÍZ, S. (2003). *El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi 1996-2003*. Quito: Flacso.
- PEÑA, D. (1994). *El Reto de la Descentralización como Base de la Reforma Constitucional*. Quito: Consejo Provincial de Pichincha-ILDIS.
- PUGA, C., & LUNA, M. (2008). *Acción Colectiva y organización: estudios sobre el desempeño asociativo*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- QUINDE PICHISACA, I. (2001). *Historia del Pueblo Cañari*. Yachaicuna.

QUISHPE, M. (2009). *Educación e Interculturalidad en los pueblos indígenas de la sierra ecuatoriana*. En D. C. Patarroyo, *Derechos, Interculturalidad y Resistencia Étnica* Bogotá: Digiprint Editores E.U.

ROUSSEAU, J. J. (2007). *El Contrato Social*. Madrid: Edaf.

SENPLADES, CONCOPE, AME, CONAJUPARE. (2010). *Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial: Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*, Quito.

#### **Páginas web:**

ALVIZURI, L. E. (2013). *El hombre en el mundo andino*. Blogspot. Recuperado el 2 de Octubre de 2013, de <http://filosofiandina.blogspot.com/2013/04/el-hombre-en-el-mundo-andino.html>

AZAR. (2011). *Democracia por Sorteo*. Recuperado el 4 de Abril de 2013, de Democracia por Sorteo: <http://www.partidoazar.com/democracia-por-sorteo/democracia-representativa>.

CAIRO CAROU, H. (2001): *Territorialidad y fronteras del estado-nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado*. En: *Política y Sociedad*, Recuperado el 08 de Noviembre de 2011, de <http://dialnet.uniroja.es/servlet/articulo?codigo=154627>

CHILE, G. (2001). *Liderazgo efectivo en organizaciones sociales*. Recuperado el 14 de Julio de 2013, de <http://www.biblioteca.org.ar/libros/liderazgo.pdf>

COLINA MARTÍNEZ, N. *Desarrollo Endógeno*.monografias.com. Recuperado el 7 de Julio de 2013, de <http://www.monografias.com/trabajos87/desarrollo-endogeno/desarrollo-endogeno.shtml>

DÍAZ R. *Traducción de la Escalera de Sherry Arnstein*. Recuperado el 3 de Abril de 2013, de <http://www.miideariopolitico.com/2010/07/la-escalera-de-la-paricipacion.html>.

EDUCATINA. (2011). YOU TUBE. Recuperado el 11 de Enero de 2013, de YOU TUBE: <http://www.educatina.com/video/filoso>.

ESCOBARL, A. (2008): *Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*, Recuperado el de 12 de Diciembre de 2012 de: [http://www.monografías.com/Participación\\_Ciudadana\\_y\\_Políticas\\_Públicas](http://www.monografías.com/Participación_Ciudadana_y_Políticas_Públicas)

ESPINOZA, S. A. (2011): *Escalera de la participación ciudadana (Arnstein)*. Recuperado el de 8 de Marzo de 2013 de: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/16699?locale=en>

GUIDEMAPS, Consorcio (2004). *Manual de Toma de decisiones y Participación pública*. Recuperado el 7 de Febrero de 2013. De [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Publicaciones\\_FA&cid=1142568409215&idConsejeria=1109266187248&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228009&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266101003](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Publicaciones_FA&cid=1142568409215&idConsejeria=1109266187248&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228009&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266101003).

GUILLÉN, A., SÁENZ, A., BADI, M., & CASTILLO, J. (2013). SPENTA UNIVERSITY MEXICO. Recuperado el 2 de Julio de 2013, de <http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>.

JARDÍN, A. *Desarrollo Endógeno*. Recuperado el 24 de Agosto 2013. Rincón del vago, de [http://html.rincondelvago.com/desarrollo-endogeno\\_1.html](http://html.rincondelvago.com/desarrollo-endogeno_1.html).

MASSIRIS, A. *Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional*. Recuperado el 16 de abril de 2013, de Biblioteca Luis Ángel Arango: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>.

- MONTAÑEZ, G. Y DELGADO, O. (1998): *Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional*. Recuperado el 13 de diciembre de 2012, de [http://www.geolatinam.com/files/Montanez\\_y\\_Delgado.1998.pdf](http://www.geolatinam.com/files/Montanez_y_Delgado.1998.pdf).
- MUJICA, J. (2013). *Representatividad, el problema de la representación política*. Recuperado el 20 de Julio de 2013, de [www.escuela.pucp.edu.pe/.../articulo2\\_jaris\\_mujica.doc](http://www.escuela.pucp.edu.pe/.../articulo2_jaris_mujica.doc).
- OLIMÓN, M. (2011). *La Filosofía Quechua*. Olimón. Recuperado el 25 de Septiembre de 2013, de <http://www.olimon.org/uan/12-quechua-estermann.pdf>.
- PADRÓN, G. B. (2013). *La participación protagónica comunitaria en el proceso de saneamiento ambiental*. Recuperado el 19 de Junio de 2013, de Monografías: <http://www.monografias.com/trabajos58/participacion-comunitaria-saneamiento-ambiental/participacion-comunitaria-saneamiento-ambiental2.shtml#ixzz2bx6uwKtl>.
- PARTICIPA. (2004). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago. Recuperado el 18 de Agosto de 2013. De <http://www.ceda.org.ec/descargas/biblioteca/Participacion-ciudadana-en-la-Gestion-Publica.pdf>.
- PERAZA, A. (2005). *Democracia Participativa y Derechos Humanos*. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado el 22 de Marzo de 2012, de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs13/arturo%20peraza.pdf>.
- PRIETO ARROYO, J. (2008). *Congreso noroiberico*. Recuperado el 12 de Febrero de 2013, de <http://congresonoroiberico.com/index.php/manifiesto-para-el-noroeste-iberico/manifiesto/9-sin-categoria/113-video-manifiesto>.
- VÁSQUEZ, E. *Sistema Político Venezolano*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2013, de [http://www.monografias.com/usuario/perfiles/egdyluz\\_vasquez](http://www.monografias.com/usuario/perfiles/egdyluz_vasquez).

VALORES, (2013). Valores Morales. Recuperado el 6 de Noviembre de 2013, de <http://www.valoresmorales.net>.

FLEET, N. (2009). Razón y dominación: La legitimidad en Weber como orientación simbólica de la acción política. Recuperado el 18 de marzo de 2014, de [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-17952009000100002&lng=es&nrm=iso](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-17952009000100002&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-1795.

### **Legislación:**

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro oficial No. 175 del 20 de abril de 2010

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Registro Oficial No. 302 del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Suplemento Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010

Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana del Gobierno Autónomo Descentralizado Intercultural Municipal “El Tambo”, aprobación 19 de septiembre de 2011.

Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Procesos de Planificación Participativa del Cantón Cañar, aprobación 14 de marzo de 2013.

### **Planes Municipales:**

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cañar (2011)

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón El Tambo (2011)

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Suscal (2012)

Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Suscal (2000)

Documento Borrador de Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de los Cantones, Cañar, El Tambo y Suscal.

**Entrevistas:**

Caguana, Francisco 12.03.14 (El Tambo) Expresidente de la UCOIT.

Castro, Manuel 16.10.13 (Suscal) Dirigente Indígena Nacional miembro de la UCOIT.

Guamán, Manuel 15.04.13 (Suscal) Ex director de Planificación del GADIPCS.

Loja, José 06.08.13 (Suscal) Alcalde actual del GADIPCS.

Nivelo, Zoila 08.10.13 (El Tambo) Presidenta de la UCOIT.

Padrón, Remigio 03.04.13 (Cañar) Asesor de Planificación del GADICC.

Quinde, Francisco 06.08.13 (Cañar) Director de Planificación del GADICC.

Reinoso, Patricio 16.10.13 (Cañar) Director de la Casa de la Cultura del Cantón Cañar.

Yépez, Juan Carlos 03.04.13 (El Tambo) Técnico del Departamento de Planificación del GADIMET.

**Observación:**

Gárate, Condo Isabel (2011-2013). Observación directa (Cantones de la Provincia del Cañar); Coordinadora provincial y Técnica de Planificación y Desarrollo Territorial en la AME Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.

**Información de Prensa:**

Semanario el Herald, 06-VII-2013 *Organización indígena se beneficia con obras.*

Semanario el Herald, 15-X-2012 *Asambleas Comunitarias trabajan en el presupuesto participativo*

Semanario el Herald, 21-IX-2013 *Gobierno local fortalece a Organizaciones Rurales*

Semanario el Herald, 24-VIII-2013 *Habitantes definen la inversión municipal 2014 en Asambleas*