



La participación ciudadana en la estrategia de desarrollo Portoviejo 2035

Citizen participation in the Portoviejo 2035 development strategy

Blanca Victoria Zirufó Briones¹,

 0000-0001-6180-0237

Norberto Pelegrín Entenza²,

 0000-0001-7445-7423

¹Universidad de Alicante, España, victoriacerruffo@yahoo.com

²Universidad de Alicante, España, norbepelegrin@ua.es

Recepción: 13 de enero del 2023 / Aceptación: 21 de marzo del 2023 / Publicación: 05 de julio del 2023

Citación/como citar este artículo: Zirufó Briones, B. V., Pelegrín Entenza, N. (2023). La participación ciudadana en la estrategia de desarrollo Portoviejo 2035. *Rehuso*, 8(2), 171-188. <https://doi.org/10.33936/rehuso.v8i2.5903>



Resumen

La participación ciudadana se erige como uno de los pilares básicos que sustenta los planes de desarrollo, sobre todo a partir de la estrategia de descentralización adoptada por muchos gobiernos desde mediados del pasado siglo. El estudio de carácter descriptivo, plantea cómo se aborda esta variable en la actualización del plan de desarrollo del cantón Portoviejo hasta 2035, y los fundamentos legales en que se sustenta, lo cual constituye el objetivo central del artículo. El tipo de estudio fue deductivo, de diseño no experimental y de método teórico histórico-lógico, analítico-sintético. Como resultados se fundamenta la incorporación de la participación ciudadana en la agenda política del Gobierno en el cantón Portoviejo mediante el análisis de los programas de desarrollo previstos hasta 2035. Para ello el tema se expone en tres secciones principales: la primera sobre el cantón Portoviejo como un ecosistema de desarrollo sostenible, la segunda sobre el respaldo legal de la participación ciudadana como sustento del dicho desarrollo, y una tercera sobre la visión perspectiva del plan Portoviejo 2035 y cómo se articulan sus programas con la participación para el desarrollo local. A modo de conclusión se exponen los principales logros que parcialmente se han obtenido en la consecución de los objetivos del plan.

Palabras clave: Participación; Desarrollo local; Gestión; Programas; Políticas públicas.

Abstract

Citizen participation stands as one of the basic pillars that underpins development plans, especially from the decentralization strategy adopted by many governments since the middle of the last century. The descriptive study raises how this variable is addressed in the update of the development plan of the Portoviejo canton until 2035, and the legal foundations on which it is based, which is the central objective of the article. Bibliographic documentary analysis was used as a logical method, associated with empirical methods such as observation of the cantonal reality and interviews with various actors related to the implementation of the plan through local development projects. As a result, the incorporation of citizen participation in the political agenda of the Government in the Portoviejo canton is based through the analysis of the development programs planned until 2035. For this, the theme is exposed in three main sections: the first on the Portoviejo canton as an ecosystem of sustainable development, the second on the legal support of citizen participation as a support for such development, and a third on the perspective vision of the Portoviejo 2035 plan and how their programs are articulated with participation for local development. As part of the results, the main achievements that have been partially obtained in the achievement of the objectives of said Plan are presented.

Keywords: Participation; Local development; Management; Programs; Public policies.

Introducción

Como respuesta a las deformaciones que el proceso de globalización y bajo la presión que supuso para los territorios y comunidades la decisión estratégica de los gobiernos de adoptar cada vez más políticas enfocadas en la descentralización, surgen los procesos de desarrollo local en los cuales el protagonismo de dichos procesos se centra en los decisores y actores locales.

En la lengua española el término “participar” es considerado un verbo cuya primera acepción es “comunicar e informar”. Otras entradas le dan el significado de tomar parte, intervenir; recibir una parte de algo; compartir, tener en común una particular cualidad, carácter, opinión, etc.

Diversos estudios se han realizado en torno a la participación ciudadana, que le dan un basamento teórico a este tema, que ha adquirido cada vez mayor relevancia. Algunos de los más actuales son los realizados por Damsky (2018), Torres Dávila (2020) y López (2020). Vázquez González (2013) también estudió los procesos participativos en diferentes contextos, pero dirigidos a integrar a los ciudadanos a las agendas políticas.

El desarrollo local contribuye de forma decisiva al desarrollo y expansión de los centros urbanos, se realiza de acuerdo a diversas teorías que han sido estudiadas por Alarcón y González (2018) tales como: las teorías de la localización (basada esencialmente en las distancias desde y hasta las zonas de interés); las aglomeraciones industriales (derivadas de la localización y centradas en los beneficios que reportan dichos centros); las de cooperación de distritos industriales (basada en las estrategias comunes para lograr mayor competitividad y productividad); la integración de clústeres (basada esencialmente en la cadena de valor y los encadenamientos del conjunto de empresas que se relacionan vertical y horizontalmente) y la teoría de los polos de desarrollo (que toman como eje central la aplicación de la ciencia y la innovación a los procesos de empresas en interacción).

Autores como Alarcón y González (2018), considera importante otros modelos con respecto a la influencia de los proyectos de desarrollo local en el crecimiento de las ciudades, tales como el modelo centro – periferia, que establece diferencias entre las zonas más y menos desarrolladas previendo el incremento de los desequilibrios; el modelo económico de escalas, que considera el tamaño de las empresas y conglomerados como esencial en el objetivo de abaratar costos e incremento de la producción, y el modelo de diversificación sectorial que estudia los impactos sobre las empresas de los agentes locales, estableciendo una relación entre los niveles de complementariedad y la diversidad económica dentro del territorio.

La idea básica subyacente parecería ser la capacidad para ejercer (diversos niveles de) influencia y control compartido por parte de grupos sociales interesados (stakeholders) sobre la toma de decisiones políticas y tecnológicas y la asignación de recursos en las iniciativas que los afectan (Bortz y Garrido, 2024, p.5).

Moya (2012) plantea que “participar no implica solamente la presencia física de los sujetos, sino reconocer sus diversidades e individualidades, referentes de contexto, historias de vida,

conocimientos, formación, así como sus pensamientos, sentimientos, emociones y creencias a partir de su cultura, y por qué no, de las relaciones interculturales” (p. 18).

La consagración de los mecanismos de participación otorga de manera importante responsabilidad a los ciudadanos, siendo posible también que deliberen sobre temas novedosos y de interés para todos (Alvarado Beltrán, 2014, p. 95).

En su investigación sobre los desafíos que enfrenta en la actualidad la participación ciudadana, Pin Amén (2022) la define con un doble carácter:

En políticas públicas se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de programas sociales. Desde la perspectiva del usuario, el papel del ciudadano no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y en general a colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Desde la perspectiva de copartícipe de políticas y programas, el papel del ciudadano es de agente activo de las políticas sociales, interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte (p. 12).

Según existen dos modelos, el modelo competitivo económico del desarrollo local, que se centra más en analizar los resultados económicos del territorio, y el modelo social-sostenible, que centra más su atención en la economía social y en la participación y empoderamiento de los actores locales en pro de proyectos sostenibles con una dimensión ecológica. (Rodríguez Soler, 2019)

Proponen un marco analítico para mapear dinámicas participativas en proyectos de desarrollo local impulsados desde instituciones públicas. Para ello plantean siete modalidades de participación en el desarrollo tecno-cognitivo: la no participación o exclusión; la información; la consulta; la demanda; la colaboración asociativa; el empoderamiento y el control. Cada una de estas modalidades tiene sus propias particularidades en las relaciones que se establecen entre los gestores de los proyectos y los demás actores que conforman los grupos sociales relevantes.

Siguiendo la línea de pensamiento de los autores citados, estos grupos sociales relevantes requieren ser identificados mucho antes de poner en práctica cualquier proyecto, y de igual forma estudiar los posibles cambios en las variables participativas a lo largo del tiempo, lo cual unido a la dimensión de las modalidades de participación, los lleva a proponer la existencia de cuatro dinámicas participativas, cuyas particularidades se muestran en la tabla 1.

Tabla 1- Dinámicas participativas según criterios de Bortz y Garrido

Dinámicas participativas	Liderazgo del desarrollo	Nivel de exclusión	Posibilidades de intercambio
Control cerrado	experto Uno o más grupos de experticia científica tecnológica del mismo campo	Alto	Pocas
Control interdisciplinario	experto Uno a más grupos de experticia científica tecnológica de variados campos	Encubierto bajo la retórica de técnicas participativas	Restringidas al conocimiento científico tecnológico experto.
Decisión participada	Uno o más grupos de experticia científica tecnológica del mismo campo	Más amplia mediante grupos invitados, bajo una retórica de participación	Con pocas posibilidades de influir en el curso o los resultados del proyecto.
Gobernanza distribuida	Diferentes grupos con distintas fuentes de experticia e Incluyen saberes locales, productivos tradicionales, entre otros.	Ninguna. Abierto a todos los grupos socialmente relevantes.	Altas. Procesos sostenidos de aprendizaje interactivo. Toma de decisiones compartidas.

Fuente: Bortz y Garrido (2024)

En muchos casos, se puede observar que, aunque se tiene como premisa la generación de procesos de inclusión y empoderamiento, estas iniciativas no necesariamente lo consiguen. Es más, al estar basadas en el enfoque de la transferencia de tecnología, en general consideran de manera pasiva a las usuarias, ignorando sus capacidades y las posibilidades de aprendizaje mutuo (Bortz y Garrido, 2014, p.3).

Metodología

En la investigación se aplicó el método deductivo que transita por las etapas que se representan en el gráfico siguiente:

Fuente: Elaboración propia

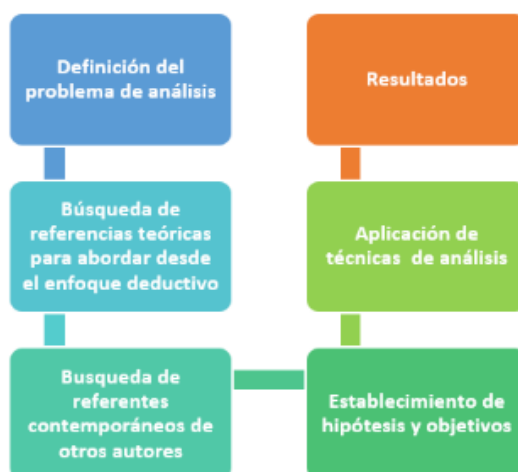


Fig. 1: Secuencia metodológica

Como enfoque para el análisis se partió de las características descriptivas de la investigación basada en un enfoque cualitativo, la cual se apoyó en una amplia revisión y comparación de la bibliografía existente sobre la participación ciudadana que permitió el análisis valorativo de enfoques y criterios de autores consultados.

Como métodos teóricos se aplicaron: analítico- sintético, inductivo- deductivo y el histórico- lógico en las valoraciones críticas para la elaboración de los fundamentos teóricos que sustentan la investigación

Dentro de los métodos empíricos se utilizó la modelación para la representación del ecosistema del desarrollo sostenible.

Resultados

1. Participación popular como elemento del plan de desarrollo cantonal Portoviejo 2035

Las potencialidades para el desarrollo de un territorio y las estrategias llevadas a cabo para su puesta en valor, no pueden asumirse desde la improvisación y la ejecución de acciones tácticas dirigidas a solucionar los problemas cotidianos, en ocasiones de carácter urgente pero menos importante. Por eso, es responsabilidad de cada Gobierno Autónomo Descentralizado (en lo adelante GAD), estudiar atentamente el territorio sobre el cual ejerce gobierno, y con base a los instrumentos que así lo faciliten, elaborar un diagnóstico de la situación que facilite la elaboración de una estrategia que se adecue a su realidad.

Se requiere para ello de un plan con una visión hacia el futuro, que establezca prioridades y metas a mediano y largo plazo, y que cumpla dos requisitos básicos: en primer término, estar precedido de un diagnóstico exhaustivo y veraz del territorio y, en segundo lugar, que su elaboración y posterior ejecución y control se base en la mayor medida posible, en la participación de todos los actores. Sin embargo, existen visiones diferentes acerca de lo que es y debe ser la participación popular en el contexto de los planes de desarrollo.

El Plan Portoviejo 2035, es resultado de un ejercicio de construcción colectiva y participativa con la ciudadanía en general, a través de los gremios, las organizaciones sociales, políticas, productivas, barriales, sindicales, empresariales, de profesionales, de atención prioritaria, no gubernamentales, instituciones del gobierno nacional, de los gobiernos locales, la academia y la sociedad civil no organizada (G.A.D. Portoviejo, 2022, p.12).

Díaz Aldret (2017) plantea que los ciudadanos, como parte de su inclusión y en el ejercicio de los derechos que ostentan como ciudadanos, deben participar para que el Estado adopte las medidas necesarias que propicien el desarrollo local.

López (2020) estima que es necesario que, entre las autoridades gubernamentales, que son en definitiva los decisores y los actores que participan en el desarrollo, se establezca una estrecha comunicación. El diálogo resulta indispensable.

Monje Vargas (2018) en su tesis doctoral, realiza un estudio de los principales actores del proceso de participación ciudadana en el Ecuador, destacando como principales protagonistas los sindicatos, los movimientos juveniles, las organizaciones de mujeres, los movimientos indígenas, la población discapacitada e incluye, entre signos de interrogación a las clases medias, pues “en especial durante los últimos quince años, se ha convertido en un actor clave para entender la dinámica de transformación sociopolítica del país” (p. 145).

Toala y Macías (2020) al estudiar los 71 consejos barriales de Portoviejo, constituidos por ordenanza desde 2011 para ejercer como piedras angulares que garantizaran la democracia participativa, comparten el criterio de que estos no han jugado verdaderamente el papel para el cual fueron diseñados.

La escasa importancia y su agenda reducida en demanda de obras básicas de los barrios de los consejos barriales frente a los planes de desarrollo ha producido la ausencia de gestión y movilización de recursos, coaliciones y uso de las instituciones formales establecidas en la ley. Así mismo, la falta de recursos políticos, económicos y administrativos de los consejos barriales son una limitante para participar en el diseño de la política pública local, con el fin de establecer nuevas y mejores relaciones de poder con las autoridades municipales (Toala y Macías, 2020, p. 113).

1.1 Portoviejo hacia un ecosistema de desarrollo sostenible

En la costa central de la provincia Manabí de la República del Ecuador, se encuentra el cantón Portoviejo, cuya capital es la ciudad homónima. Según los estimados del Instituto Nacional de Estadísticas, la población cantonal asciende actualmente a cerca de 325 mil habitantes, de los cuales alrededor del 20% habita en las siete parroquias rurales, mientras que el resto se distribuye en las nueve parroquias urbanas localizadas en la ciudad capital.

Fuente: A partir de Plan de desarrollo 2035 de Portoviejo

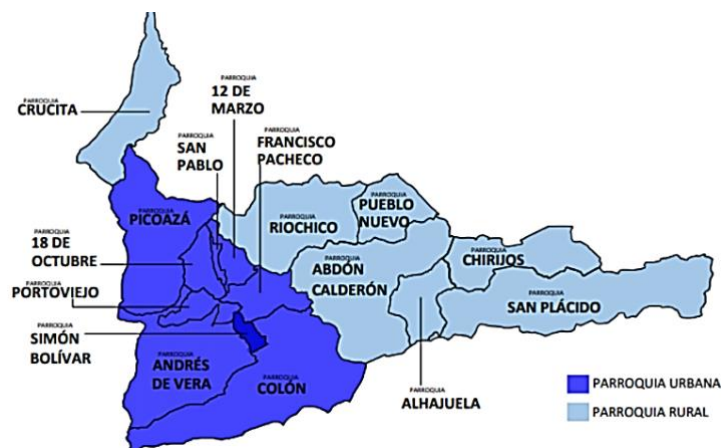


Fig. 2: Portoviejo, parroquia urbanas y rurales

El plan concebido para el desarrollo del cantón hasta el año 2035 parte del logro de un ecosistema del desarrollo sostenible, en el cual interactúan con influencias recíprocas cinco componentes básicos: las instituciones (empresas de producción y de servicios públicos), el territorio que abarca la dimensión espacial físico y económica geográfica; los recursos (naturales, financieros y humanos) localizados en ese territorio; el ambiente como escenario donde se desarrollan todas las actividades y por último las personas, que son los actores principales dentro del ecosistema y hacen posible su desarrollo y sostenibilidad en el tiempo.

El Plan se propone lograr la solvencia de estos componentes: solvencia institucional, ambiental, territorial, económica y social.

Para el logro de la solvencia institucional el gobierno local del cantón necesita poner en práctica toda su capacidad técnica y de gestión en función de las necesidades, expresadas o no, de la población. Cuando le dé respuesta de manera eficaz a estas necesidades, se logra la solvencia social prevista.

Fuente: Elaboración propia



Fig. 3: Ecosistema de desarrollo sostenible

Pero el binomio gestión gubernamental – satisfacción de necesidades solo puede alcanzarse si se logra que las instituciones productivas y de servicios, tanto de carácter estatal como las de carácter privado, crezcan en sus indicadores económicos de manera que la solvencia económica del territorio mediante el aprovechamiento de sus recursos endógenos, pueda resultar el soporte necesario para la gestión y la satisfacción ciudadana.

Sin embargo, el aprovechamiento racional de los recursos debe realizarse de manera eficiente, con el mayor aprovechamiento de las materias primas y la energía disponibles, sin generar desechos contaminantes que degraden el suelo, las aguas y el aire, para de esta manera poder cumplir las expectativas en cuanto a la solvencia territorial y ambiental.

La mayor problemática del cantón, Portoviejo desde el punto de vista del logro de su sostenibilidad ambiental, es la deforestación, que desde años anteriores ha crecido afectando a las parroquias rurales, las colinas y márgenes del río Portoviejo.

Se puede mencionar también como factor adverso a la sostenibilidad, la contaminación hídrica, como consecuencia del desalojo de las especies que habitan sobre las riberas, y el incremento de los puntos de descarga de aguas no tratadas sobre el río Portoviejo.

El GAD de Portoviejo se ha propuesto que sus recursos humanos o su capital humano sean el centro de la gestión pública municipal, y para ello “promueve el hábitat y la calidad de vida a través de los espacios públicos desarrollados a escala humana, siendo las personas, principales actores para transformar Portoviejo en la mejor ciudad para vivir del Ecuador (GAD Portoviejo, 2019, p.3)

Los autores del artículo consideran que el ecosistema de desarrollo sostenible de Portoviejo debe sustentarse e incorporar los principios siguientes:

- Resiliencia. - Se encuentra estrechamente ligada a la sostenibilidad y surge de la composición, los recursos, las habilidades y características de las comunidades, ciudades, regiones u otros sistemas.
- Permite a las ciudades adaptarse a las variaciones climáticas, superar anomalías, desastres, crisis y pandemias, convirtiéndose en un elemento fundamental para la elaboración de planificación de ciudades (Ill et al., 2008). Elemento indiscutible como lo fue para el caso de Portoviejo en el año 2016 frente al terremoto del 16 de abril de ese mismo año y que contribuyó a replantearse el modelo del plan.
- Inclusión. - Promover una mayor inclusión social, económica y cultural en los asentamientos puede contribuir a que las comunidades sean más capaces de enfrentar de manera favorable las posibles perturbaciones futuras ocasionadas por migraciones climáticas, conflictos sociales o conflictos armados, fortaleciendo así su propia resiliencia. Se parte del entendimiento de que ninguna comunidad está exenta de estos riesgos naturales o causados por el ser humano, pero puede estar mejor preparada gracias al desarrollo de habilidades técnicas, culturales y sociales (Banco Mundial, 2019; Córdoba y Pérez, 2020).
- Responsabilidad social. - El principal propósito de la responsabilidad social empresarial es lograr que el impacto positivo que generan estas acciones en la sociedad se refleje en una mayor competitividad y sostenibilidad para las empresas y las ciudades donde

se asientan. De esta manera, ser socialmente responsable resultará en una mayor productividad, ya que mejorar las condiciones laborales también optimizará la eficiencia de los trabajadores de manera automática. (Tella, 2014)

- Desarrollo sostenible. – Cifuentes (2013) plantea siete componentes de la sostenibilidad urbana como son la intermediación, compacidad, eficiencia, habitabilidad, movilidad, gobernabilidad y participación ciudadana. Estos criterios pueden ser medibles y cuantificables, y también subjetivos pero indispensables en la planificación ciudades.
- Economía circular. - La economía circular proporciona un enfoque integral para abordar las causas subyacentes de los desafíos globales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el aumento de residuos y la contaminación. Al hacerlo, también abre importantes oportunidades de crecimiento económico y para el desarrollo de las ciudades (Varela, 2018; Almeida y Días, 2020; Albadajo y Mirazo, 2021).

Portoviejo en su plan describe que su pilar para construir una ciudad bajo un enfoque de desarrollo sostenible constará de los sistemas: ambiental, territorial, económico, social e institucional. Cada uno de estos sistemas integrados según lo manifiesta el plan a los elementos que hemos mencionado.

1.2 El respaldo legal a la participación ciudadana en aras del desarrollo sostenible

La participación de la ciudadanía en todos los procesos que abarca la puesta en práctica de los proyectos de desarrollo local que dan respuesta a los programas estratégicos concebidos, tiene un sólido respaldo jurídico expresado en diversos documentos gubernamentales algunos de los cuales se señalan en la siguiente tabla:

Tabla N° 2. Marco regulatorio a la participación ciudadana en aras del desarrollo sostenible

Tipo de Norma	Artículo de referencia	Contenido	Fecha de Promulgación de la ley
Constitución de la República del Ecuador	Artículo 415	Señala que “el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes”.	Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Ultima modificación: 13-jul-2011 Estado: Vigente
	Artículo 61	Establece que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.	
	Artículo 95 y 102	Consagran el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en el control popular de las instituciones del Estado, la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.	
	Artículos 204, 207 y 208	Crean la Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, respectivamente, reconociendo al pueblo como el mandante y primer fiscalizador del poder público, en el ejercicio del derecho de participación.	
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	Artículo 55	Plantea que dentro de las competencias del GAD está la de planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal.	Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010 Ultima modificación: 21-abr.-2020
	Artículo 57	Establece que dentro de las atribuciones del concejo está aprobar los planes formulados participativamente con la acción del concejo cantonal y las instancias de participación ciudadana.	
El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)	Artículo 46	Estipula que los planes de desarrollo se formularán y actualizarán con participación ciudadana, aplicando los mecanismos participativos establecidos por la Constitución.	Registro Oficial Suplemento 306 de 22-oct.-2010 Ultima modificación: 24-jul.-2020
Ley orgánica de participación ciudadana	Art. 1 párrafo segundo	Son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano, las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, que puedan promover libremente las personas en el Ecuador o las ecuatorianas o ecuatorianos en el exterior.	Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr.-2010 Ultima modificación: 04-ago.-2020 Estado: Reformado

Nota. Estas normas fomentan la promoción de diversas actividades organizativas, participativas y de control social que la sociedad emprende de manera voluntaria para abordar sus problemas y tener influencia en la gestión de asuntos que afectan al bienestar general, las mismas que fueron tomadas en consideración para el Plan Portoviejo 2035.

1.3 Visión perspectiva del Plan Portoviejo 2035. Programas y enfoques de participación popular

Según plantean Ayala et al, (2017), en su estudio sobre los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) de Ecuador indican que, el Estado no puede intervenir en la autonomía que tienen estos para gestionar sus propias políticas administrativas y financieras, lo cual está establecido por la propia Constitución y por tanto, son estos GADs los que juegan un papel decisor en los proyectos que se llevan a cabo dentro de su demarcación para atender las necesidades y reclamos de su población, lo cual ejecutan impulsado los proyectos de desarrollo local.

Los gobiernos autónomos descentralizados adoptan políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano a tenor con el artículo 415 de la Constitución de la República. La ciudad de Portoviejo es, por su poder económico, político y funcional, el centro principal del cantón, pero gravitan en torno a ella de una forma más directa la cabecera parroquial Abdón Calderón, de unos 15 mil habitantes y la cabecera parroquial Crucita con una población fluctuante por ser el área de playas con una gran afluencia de turistas durante todo el año.

El Plan Portoviejo 2035 es el instrumento único de planificación local. El mismo está integrado por el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de uso y Gestión de Suelo (PUGS).

Dentro del componente institucional del plan, que se propone alcanzar una gestión de gobierno solvente y eficaz, están concebidos siete programas básicos: el control y mejora de la recaudación; gestión del financiamiento sostenible; la innovación pública y la excelencia operacional; las tecnologías de la información y la comunicación; la comunicación y el marketing; el fortalecimiento del talento humano, así como el fortalecimiento del servicio al ciudadano.

Por otra parte, el componente social del plan abarca dos dimensiones: la primera lograr que Portoviejo sea garante de derechos, y la segunda la dimensión participativa y corresponsable.

La primera de ellas abarca los programas de implementación y seguimiento de las políticas públicas para la protección de los derechos; la atención a niños y niñas en situación de vulnerabilidad; los jóvenes y adolescentes conectados con las oportunidades; la atención y acompañamiento integral a las personas mayores; la calidad de vida para personas con discapacidad y enfermedades catastróficas; el logro de un municipio saludable; la formación y desarrollo de capacidades de las mujeres y la inclusión social de las personas en movilidad humana.

Dentro del componente social, la dimensión participativa y corresponsable está sustentada en el programa de ciudadanía corresponsable y comprometida con el cantón. A este programa, por formar parte esencial de los aspectos tratados en este artículo, se le dedica una mayor atención.

Se considera que contar con una Dirección de Participación y Poder Popular dentro de la estructura del GAD municipal de Portoviejo, constituye una fortaleza para lograr el objetivo estratégico trazado en el plan que es lograr el incremento de la participación ciudadana en el proceso de desarrollo del cantón y el bienestar ciudadano.

El programa concebido para lograrlo en el Plan Portoviejo 2035 “es una propuesta de planificación local que esperamos interiorizar en la ciudadanía del cantón, para que sea la población portovejense quien vigile, se apropie, defienda y exija el cumplimiento de una propuesta que busca construir la mejor ciudad para vivir del Ecuador, blindando de legitimidad social la planificación del desarrollo del cantón para el 2035” (GAD Portoviejo, 2022, p. 135).

Este programa persigue dos objetivos tácticos: incrementar la participación ciudadana mediante la activación de los distintos mecanismos establecidos en la ley de participación ciudadana e incrementar la formación de la ciudadanía mediante de foros, talleres, escuelas y programas.

Para el logro de dichos objetivos se proponen cuatro acciones estratégicas: Fomentar capacitaciones a las organizaciones y ciudadanía en mecanismos e instancias de participación ciudadana establecidas en ley; promover la participación activa de la ciudadanía en el desarrollo del cantón; impulsar la Escuela de Formación Ciudadana en convenios con instituciones de nivel superior y organizaciones no gubernamentales y realizar socializaciones permanentes, antes, durante y después de cada uno de los proyectos y procesos.

Las metas propuestas para ello resultan ambiciosas: hasta el 2035 se espera lograr el 99% tanto el porcentaje de los mecanismos de participación activados, como de los estudiantes que se gradúan en las escuelas de formación ciudadana.

El plan Portoviejo 2035 en su componente económico, considera la dimensión de lograr un municipio innovador, activo y próspero, para lo cual prevé el desarrollo de siete programas: el conocimiento, innovación, tecnología y creatividad; el sistema de comercialización y de mercados municipales; el desarrollo agroindustrial; el clúster de salud; la generación y desarrollo inmobiliario; el turismo y el programa de la cultura y el patrimonio.

Dentro del componente territorial del plan con sus dimensiones Portoviejo a escala humana, Portoviejo conectado y accesible y Portoviejo verde y sostenible, se desarrollan once programas: Los asentamientos humanos y nuevas centralidades; el agua potable y el saneamiento; los equipamientos urbanos y rurales; la regeneración urbana; el territorio limpio y sostenible; el territorio seguro, controlado y ordenado; la conectividad vial multimodal; la movilidad sostenible; los espacios verdes; la gestión y sostenibilidad ambiental y el programa de fauna urbana.

Discusión

Para poder lograr la mayor participación ciudadana posible se han empleado diversos mecanismos. El primero de ellos fue una campaña en las redes sociales mediante la creación

de cuentas en las redes de mayor uso (Instagram y Facebook) a través de las cuales se comenzó a divulgar todo lo referente al plan.

En las propias redes sociales se publicaron formularios de registros para que los ciudadanos realizaran recomendaciones y compartieran ideas sobre el plan. Además, se publicaron encuestas on line, las cuales fueron aplicadas también físicamente.

Se efectuaron talleres y reuniones de trabajo en las cuales participaron diversos sectores de la sociedad civil, y se convocaron eventos públicos en diversas modalidades (reuniones académicas, sesiones informativas, socializaciones, conversatorios) mediante las cuales se permitió a los ciudadanos expresar sus criterios respecto al plan.

De acuerdo con los registros del GAD de Portoviejo, únicamente 5273 individuos formaron parte del desarrollo del Plan Portoviejo 2035, lo cual representa apenas un 0,01% de la población total del cantón. Esta cantidad es claramente insuficiente y aún más alarmante es el hecho de que únicamente 3 368 personas participaron en las fases de diagnóstico y propuesta.

En el año 2022 se logró que el 90% de los mecanismos de participación establecidos se mantuvieran activados, así como se registraron promociones que superaron el 95% de los estudiantes en las escuelas de formación ciudadana, en las cuales se debaten y se divulgan la importancia y acceso a estos mecanismos participativos.

El Plan Portoviejo 2035 es evaluado y controlado periódicamente. Los actores que están directamente involucrados en este proceso son el Concejo Municipal, el Concejo de Planificación cantonal, el Comité de Calidad Específico y la Dirección Cantonal de Planificación para el Desarrollo y para el Desarrollo cantonal. Esta labor es facilitada por un plan que recoge detalladamente las actividades, responsables y frecuencias de la información y el flujo de las actividades correspondientes.

El Plan Portoviejo 2035 se conecta con los diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento territorial tanto a nivel nacional como supranacional. A continuación, se describe cómo se vincula el Plan Portoviejo 2035 con los instrumentos de planificación participativa.

Fuente: Elaborado en base a Norma técnica del sistema nacional de Planificación participativa (2019)



Fig. 3: SNDPP del Plan Portoviejo 2035

Dentro de este esquema también es necesario trabajar las universidades y centros de investigación, los Consejos Barriales, GADs Parroquiales, Gremios, Colegios de profesionales, entidades del Gobierno Central e incluso con los funcionarios encargados del control y evaluación permanente del cumplimiento del Plan, pues la única forma de garantizar la sostenibilidad del mismo es hacer partícipe al más amplio espectro de beneficiarios.

Con respecto al Plan Portoviejo 2035, el GAD trabajó con los siguientes mecanismos para fortalecer sus procesos de participación:

1. Campañas en redes sociales.
2. Ideas y recomendaciones compartidas a través de correo electrónico y formulario de registro de redes sociales.
3. Encuestas físicas y online
4. Talleres y reuniones de trabajo con diferentes sectores ciudadanos
5. Eventos públicos

Conclusiones

Aunque la participación ciudadana está establecida como un derecho de la ciudadanía, aún se percibe que esta sigue siendo baja desde las organizaciones sociales en su interacción con las instituciones estatales, resultando muy bajo el número de ciudadanos que intervinieron en la construcción de polígonos de intervención territorial, en la construcción del plan de la ciudad, así como en la recolección de aportes durante la etapa de diagnóstico y propuesta del plan.

A nivel de gobierno existen potencialidades para que los ciudadanos participen, pero resulta necesario que se profundice en la forma en que se está ejerciendo la participación y las limitaciones del plan para la materialización de una participación efectiva.

El Plan Portoviejo 2035 se propone lograr un desarrollo próspero y sostenible del cantón mediante un amplio conjunto de programas que responden a los componentes de desarrollo institucional, social, económico y territorial. El ejercicio del control ciudadano sobre los planes y programas previstos por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo resulta necesario para la corrección oportuna de desviaciones por lo que la participación de los diferentes grupos socialmente involucrados en las evaluaciones sistemáticas que se realizan sobre la ejecución del plan, es un requisito esencial para el éxito del plan de desarrollo Portoviejo 2035.

Para garantizar esta interacción entre los gestores y decisores de gobierno y la sociedad civil que redunde en un mayor nivel de participación ciudadana, debe seguirse el desarrollo de los mecanismos de control que fiscalicen este proceso, según lo establecido por el Procedimiento de Encuentro Ciudadano.

Referencias bibliográficas:

- Alarcón Pérez, O. A. y González Becerra, H. E. (2018). El desarrollo económico local y las teorías de localización. *Revista Espacios*, 39 (51). <https://shre.ink/HYbp>
- Albaladejo, M. y Mirazo, P. (2021). *The circular economy proposes a profoundly different model leading to growth and jobs without compromising the environment*. Industrial Analytics Platform. <https://shre.ink/HYO4>
- Alvarado Beltrán, A. M. (2014). *La participación ciudadana en la república de Colombia. El cabildo abierto*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional a Distancia, Madrid] Repositorio UNDM]. <https://shre.ink/HYO0>
- Ayala, N., Ávila, M. y Sánchez, H. (2017). Origen y destino de recursos del presupuesto de los GADs Municipales: estudio del Cantón Morona. *Killkana sociales: Revista de Investigación Científica*, 1(3). <https://shre.ink/HYOw>
- Banco Mundial. (2019). *Ciudades inclusivas*. <https://shre.ink/HYOy>
- Bortz, G. y Garrido, S. (2022). Nuevas herramientas para analizar dinámicas de participación en proyectos de desarrollo local. *Revista Reflexiones*. 103 (1). <https://doi.org/10.15517/rr.v103i1.50707>
- Cifuentes, P. y Llop, J. (2015). Repensando la ciudad: estrategias de desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias de América Latina. *Revista Nodo*, 10(19), 73-83. <https://shre.ink/HYOf>
- Almeida-Guzmán, Marcia y Díaz-Guevara, César. (2020). Economía circular, una estrategia para el desarrollo sostenible. *Avances en Ecuador*. <https://doi.org/10.32719/25506641.2020.8.10>
- Córdoba-Hernández, R. y Pérez García-Burgos, A. (2020). Urbanización inclusiva y resilientes en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (II): 61-74. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767>
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). *Registro Oficial 449 de 20-oct-2008*. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://n9.cl/gfgm4>

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). *Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010*. Asamblea Nacional del Ecuador.

<https://shre.ink/HYtm>

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de octubre de 2010). *Registro Oficial Suplemento 306 de 22-oct.-2010*. Asamblea Nacional del Ecuador.

<https://shre.ink/HYtR>

Damsky, I. (2018). La participación ciudadana como un derecho. El caso de la contratación administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 271. <https://shre.ink/HYc2>

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública* 25 (22), 346-351. <https://shre.ink/HYcn>

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo. (2022). *Plan Portoviejo 2035*. <https://www.portoviejo.gob.ec/dmdocuments/PLAN2035/Consolidado-plan2035.pdf>

Ill, E., Wial, H. y Wolman, H. (2008). *Exploring regional resilience*. University of California. <https://shre.ink/HYcc>

Ley orgánica de participación ciudadana. (20 de abril de 2010). *Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr.-2010*. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://shre.ink/HYtw>

López, J. (2020). Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas democráticos. *Revista Ciencia Jurídica y Política*. <https://doi.org/10.5377/rcijupo.v6i11.11201>

Monje Vargas, J. A. (2018). *¿Revolución o reforma ciudadana? Participación social y procesos de transformación ciudadana en Ecuador*. [Tesis doctoral. Escuela Internacional de Doctorados (EIDUNEC)]. <https://n9.cl/3rp89>

Moya, E. (2012). *Participación ciudadana y desarrollo local en el subsector de San Juan con los modelos de gestión del municipio del distrito metropolitano de Quito (2001-2011)*. [Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. Repositorio UASB]. <https://shre.ink/HYiy>

Pin Amen, A. U. (2022). *Desafíos de la Participación Ciudadana en los proyectos de desarrollo local del Gobierno Autónomo Descentralizado*. [Tesis de maestría. Universidad San Gregorio de Portoviejo. <https://shre.ink/HYiE>

Rodríguez Soler, J. (2019). *Modelos de desarrollo local en el periodo de precrisis económica*. [Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. España]. <https://shre.ink/HYi4>

Secretaría General de Planificación (2021). *Participación Ciudadana. Gobierno abierto de Quito*. Quito, Ecuador. <https://shre.ink/HYVf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades. <https://shre.ink/HYVD>

Tella, Guillermo. (2014). *Planificar la ciudad: estrategias para intervenir territorios en mutación*.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://shre.ink/HYVb>

Toala, J. y Macías, M. (2020). La participación ciudadana en la formulación de la política pública local. El caso de los consejos barriales en el diseño del plan desarrollo en el cantón Portoviejo 2014-2019. *Nullius*,1(2),98-117. <https://doi.org/10.33936/revistaderechos.v1i2.2672>

Torres Dávila, V. (2020). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6(2). <https://shre.ink/HYcM>

Varela Menéndez, Jacobo. (2018). *La economía circular: una propuesta de futuro para España y Europa*. [Trabajo de grado, Universidad de Coruña]. Repositorio de la Universidad de la Coruña. <https://shre.ink/HYcx>

Vázquez González, L. (2013). *Participación ciudadana. Elementos del contexto político-institucional para su explicación. Estudio comparado Bogotá y Madrid*. [Tesis de doctorado, Universidad de Alcalá]. <https://shre.ink/HYck>