

03

GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DEL ECUADOR

GOVERNANCE, PARTICIPATION AND LOCAL DEVELOPMENT. THE CASE OF THE DECENTRALIZED AUTONOMOUS GOVERNMENTS OF ECUADOR

Hugo Jesús Juan Vélez Pincay¹

E-mail: Hvelez99@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6660-6940>

Luis Ernesto Paz Enrique¹

E-mail: luisernestope@uclv.cu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9214-3057>

Eduardo Alejandro Hernández Alfonso²

E-mail: ealejandros@uclv.cu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6446-1653>

¹ Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara. Cuba.

² Universidad Técnica de Manabí. Ecuador.

Cita sugerida (APA, sexta edición)

Vélez Pincay, H. J. J., Paz Enrique, L. E., & Hernández Alfonso, E. A. (2019). Gobernabilidad, participación y desarrollo local. El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. *Revista Conrado*, 15(70), 25-30. Recuperado de <http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado>

RESUMEN

El desarrollo local y comunitario es posible alcanzarlo desde la gobernabilidad. En Ecuador se desarrolla la experiencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, un tipo de gobierno que favorece la participación ciudadana y la implicación activa de los individuos en los procesos de toma de decisiones al igual que en su ejecución. Se plantea como objetivos del estudio: 1) examinar la problemática de la participación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador y 2) identificar los aspectos que desde el desarrollo local y comunitario deberían estar presentes en la gobernabilidad de buen vivir y los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. El estudio que se presenta clasifica como investigación descriptiva, tiene una perspectiva cualitativa. Se emplean métodos y técnicas para la recogida de información. En el nivel teórico se aplican los métodos: histórico lógico, analítico sintético, inductivo deductivo y sistémico estructural. En el nivel empírico se aplica el análisis documental clásico. Se identifican las problemáticas de la gobernabilidad en Ecuador y se proponen los aspectos necesarios para un verdadero desarrollo comunitario de la ciudadanía.

Palabras clave:

Gobernabilidad, desarrollo local, desarrollo comunitario.

ABSTRACT

Local and community development can be achieved from governance. In Ecuador, the experience of the Decentralized Autonomous Governments is developed, a type of government that favors citizen participation and the active involvement of individuals in decision-making processes as well as in their execution. The objectives of the study are: 1) to examine the issues of participation in the Decentralized Autonomous Governments of Ecuador; and 2) to identify the aspects that, from local and community development, should be present in the governance of good living and the Decentralized Autonomous Governments of the Ecuador. The study presented is classified as descriptive research. The study has a qualitative perspective. Methods and techniques for collecting information are used. In the theoretical level the methods are applied: logical-historical, synthetic-analytical, inductive-deductive and structural-systemic. At the empirical level, classical documentary analysis is applied that permitted to identify the problems of governance in Ecuador and to propose the necessary aspects for a true community development of citizenship.

Keywords:

Governance, local development, community development.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local y comunitario es posible alcanzarse desde la gobernabilidad. La concepción de un gobierno donde la masa que compone la comunidad sea partícipe y ejecutora en decisiones y proyectos, favorece que pueda lograrse un desarrollo sostenible en los territorios donde se ejecuten. Abordar el desarrollo comunitario refiere a la participación y cooperación individual y colectiva de quienes habitan en una comunidad, en torno a objetivos comunes. La comprensión teórico-metodológica del desarrollo comunitario en todos los programas de gobiernos favorecerá la mejora del nivel de vida de la ciudadanía.

La gobernabilidad es un asunto que adopta características de sistemas de dominación. En el sistema social capitalista, la gobernabilidad es un requisito fundamental para el mantenimiento de la opresión y el despliegue de sus intereses hegemónicos de manera continuada. Se pretende mantener cierto nivel de legitimidad aportado esencialmente mediante los procesos electorales. Esto trae como resultado un escaso desarrollo en las comunidades más vulnerables.

La gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina han ocupado durante años un lugar privilegiado en académicos, políticos, gobiernos, parlamentos, justicia y movimientos sociales de la región. La ola democratizadora que experimentara la región a partir de la década de los 80, puso en evidencia que los procesos de consolidación democrática estarían llenos de dificultades, incertidumbres y complejidades (Silva & Rojas, 2013). Términos como sociedad civil, globalización, capital social, vigilancia ciudadana y gobernabilidad; son usados intencionalmente y demagógicamente como conceptos fundamentales en el análisis del funcionamiento del estado contemporáneo.

Uno de los temas centrales de las ciencias sociales contemporáneas y en especial la política es el de la Gobernabilidad. Esta constituye un elemento indispensable para el funcionamiento eficaz de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), experiencia que se ejecuta en el Ecuador; donde la participación de la comunidad ha de ser un elemento sustancial en pos de un Desarrollo Comunitario sostenible. En el caso ecuatoriano el debate sobre el tema adquiere significados distintos. Se trata de desarrollar un proyecto social *emancipador y dignificador*, razón por la cual se instaló en Ecuador la Revolución Ciudadana el 15 de enero de 2007. La finalidad de este proyecto social es lograr la refundación del Estado ecuatoriano y consolidar el Proyecto Social. Busca construir al socialismo del Buen Vivir, donde impere la armonía del ser humano con todo lo que le rodea;

aspiración que demandan los pueblos para el logro de un futuro mejor.

Sin embargo, según experiencias acumuladas no se están teniendo en cuenta las potencialidades y oportunidades presentes en las comunidades. Se ignoran o quizás se dejan a un lado las capacidades de conducir y participar en la toma de decisiones. Estas pueden contribuir en alto grado al autodesarrollo comunitario. De igual forma favorecen que no solo se trate de un discurso político plasmado en un documento jurídico como política social. El criterio anterior no es siempre consecuente o compatible con la lógica del Buen Vivir, el cual es uno de los principios fundamentales de la Revolución Ciudadana. Esta política social debe favorecer que cada uno de estos niveles de gobierno pueda cumplir con claridad y a plenitud sus funciones a fin de dar solución a las múltiples demandas de la población de cada territorio. De igual forma debe garantizar un mejor desarrollo y ordenamiento del territorio.

El estudio que se presenta clasifica como investigación descriptiva, se analiza la problemática, pero no se ofrecen explícitamente vías para su solución. Se exponen los beneficios que traería la inclusión de la perspectiva del desarrollo comunitario a los GAD, teniendo en cuenta que dichos gobiernos; en lo oficialmente declarado, deben favorecer la participación. El estudio tiene una perspectiva cualitativa. Se emplean métodos y técnicas para la recogida de información. En el nivel teórico se aplican los métodos: histórico lógico, analítico sintético, inductivo deductivo y sistémico estructural. En el nivel empírico se emplea el análisis documental clásico. La técnica empleada que facilita la recogida de información es la revisión de documentos. Esta facilita la localización de referentes teóricos sobre la temática en cuestión a partir del análisis documental.

DESARROLLO

La administración de gobierno parroquial se considera en Ecuador como la unidad mínima de poder territorial. Esta concepción de parroquias es herencia del poder que ejerció la iglesia católica española durante la colonización de América. Se conciben a estos territorios (aún en la actualidad), al amparo de la protección espiritual de párroco, sacerdote o cura cristiano. Es de este símbolo que se afianza el concepto de parroquia en Ecuador. El surgimiento formal de las parroquias cuenta casi con 200 años de antigüedad. El territorio que actualmente compone a la República del Ecuador pertenecía a la jurisdicción de la Gran Colombia, siendo esta un Virreinato español. *“el 23 de junio de 1824, reconocidas legalmente por el Congreso General de la Gran Colombia a través de la Ley*

de División Territorial, como respuesta a diversas presiones regionales y locales”. (Núñez, 2012)

La evolución de las parroquias fue determinada por el crecimiento demográfico, movimientos migratorios y a la expansión de la economía en las zonas rurales. **“En el año 1935 existían 393 parroquias rurales y actualmente son: 816 parroquias rurales”.** (Barreto, 2012). El autor citado con anterioridad realiza un análisis histórico y político sobre la administración parroquial. Las parroquias se encuentran administradas por la junta parroquial que se puede definir como el conjunto de personas, elegidos para dirigir, orientar y defender los intereses de una comunidad local. Las juntas parroquiales como unidad mínima de organización territorial, han intervenido de manera continua en la gestión pública y el desarrollo local, con mayor o menor poder y representación, dependiendo de cada momento político o económico del Ecuador.

En la Asamblea Constituyente de 1998 se incorpora en la Constitución Política de la República del Ecuador, el mandato que da la categoría de gobiernos seccionales autónomos a las mismas. Tal mandato constitucional fue complementado con la aprobación de la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales (Ecuador. Congreso Nacional, 2000) y su respectivo reglamento dando con esto inicio, a una nueva instancia de gobierno, nombrada por elección popular y dotada de ciertas atribuciones y competencias. De esta manera es que surgen los GAD, establecidos así en la Constitución de 2008. A partir de este momento la administración parroquial cuenta con mayor empoderamiento y comienza a poder administrar sus propios fondos en beneficio ciudadano. Esta brecha legal da a los territorios la capacidad de poder desarrollarse a partir de sus potencialidades y características.

Los gobiernos locales y parroquiales se encuentran con varias dificultades en los procesos de dirección. Otro de los aspectos que frenan el desarrollo de la administración radica en la organización de la sociedad civil. La participación es un aspecto medular para poder desarrollar un proyecto desarrollador e integrador. El empoderamiento ciudadano para la toma de decisiones y la conformación de proyectos articuladores son los que deben favorecer un verdadero desarrollo local y comunitario centrado en el ser humano.

Ecuador como república se constituye como un estado plurinacional donde convergen comunidades en la sierra, en la costa y otras denominadas como ancestrales y tradicionales. La pluralidad hace que la gestión de gobierno sea más diversa aspecto no proporcional a que sea más complicada. El análisis de los GAD como gestión de gobierno requiere de múltiples perspectivas y enfoques

que favorezcan un análisis objetivo. El desarrollo comunitario y local se constituye como el punto más importante de este tipo de gobierno. A la vez que se desarrollan las comunidades el país se desarrolla y es en esa unidad mínima de gobierno donde se encuentra la base para la sostenibilidad y el progreso ascendente del ser humano. Uno de los propósitos fundamentales que favorecieron la creación de los GAD fue el de ampliar la participación a través de la asignación de nuevos roles y funciones a la junta parroquial.

El espacio público refiere tanto a una configuración física o de identificación simbólica de distintos grupos sociales. El soporte es el ámbito territorial a partir del cual pueden relacionarse e integrarse las dimensiones política, social, económica y cultural. El espacio público expresa el diálogo entre la administración pública como propietaria jurídica del territorio (que faculta el dominio del suelo y garantiza su uso) y la ciudadanía que ejerce un uso real del mismo. Estas consideraciones le otorgan carácter de dominio público (apropiación cultural colectiva).

La apropiación cualifica al espacio colectivo y le otorga su condición de espacio público. La dinámica en cualquier espacio público depende directamente del nivel de apropiación dado por parte de la población. En la articulación del descubrimiento de las necesidades, identificación como derecho, aprendizaje o experiencia en la resolución colectiva y la integración a un proyecto. Se debe potenciar la inclusión y la participación, favoreciendo que los implicados se identifiquen con el proceso.

El análisis de la significación de la gobernabilidad para el desarrollo comunitario debe partir desde los distintos actores sociales. De acuerdo a Recalde (2014), el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador, establecido en la Constitución y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Este apunta fundamentalmente a desarrollar el concepto de descentralización administrativa, más que al de descentralización política. Es una modalidad de la forma de gobierno que no ha cambiado la forma de Estado. Se centra en la transferencia de competencias de la Administración Pública Central, mas no en la transferencia de potestades estatales legislativas e incluso jurisdiccionales, que caracteriza en cambio, a la descentralización política en estados federales o autonómicos.

Estos referentes no significa que Ecuador no haya tenido importantes avances en materia de descentralización política al atribuir competencias, otorgar facultad normativa complementaria a los gobiernos subnacionales o elegir democráticamente a sus autoridades locales. Independientemente a las aspiraciones de la Revolución

Ciudadana, es necesario realizar un análisis en torno a la gobernabilidad, fundamentalmente en los GAD del Ecuador. Este tipo de gobierno solo se direccionan a la descentralización administrativa y no vista desde la óptica de la comunidad en la toma de decisiones. Es en este contexto donde la participación ciudadana ha estado presente en tiempo de elecciones, pero en lo posterior no como agente activo de proyectos emancipadores que conduzcan a forjar su propio bienestar social (Jerez, Borja & Armas, 2018).

El término participación ha sido adjetivado en dependencia de la esfera de la vida social en que esta tiene lugar. Puede abordarse la participación política, social, económica, cultural, comunitaria, ciudadana, electoral, industrial, entre otros. En cada una de estas esferas, la participación adopta formas y mecanismos específicos. A ello obedece la inmensa ambigüedad doctrinal en el uso de este término. La participación ciudadana en la gobernabilidad, debe ser entendida como un elemento que figure para propiciar el desarrollo de la comunidad. La problemática de la participación de los destinatarios como beneficiarios ha sido abordada en los estudios de Hernández & Paz (2016), Hernández, Paz & Jara (2016); y Paz Enrique, Hernández Alfonso, Tamayo Rueda & Frías Guzmán (2016).

La participación ciudadana en la esfera política, debe contener el desarrollo comunitario como principio. Para ello deben establecerse relaciones jurídico-políticas en torno al ejercicio del poder. La participación política debe ser el derecho ciudadano a intervenir en el proceso de toma de decisiones públicas, como manifestación esencial del ejercicio del poder.

Existen obstáculos que limitan la participación ciudadana desde los GAD, los cuales diluyen o mutilan el desarrollo comunitario. Es una preocupación la reacción a la poca credibilidad a los actores políticos, puesto que los mismos suelen convertirse en agentes excluyentes de la participación ciudadana en la toma de decisiones de sus demandas y necesidades. El criterio anterior obstaculiza o rompe con lo establecido en las políticas públicas normadas dentro de un estado, lo que ha traído descontento, apatía y desafiliación ciudadana del sistema constituido.

Los GAD tienen implícito el derecho político, previsto y regulado en el ordenamiento jurídico del país. El derecho subjetivo que otorga la facultad del ciudadano para intervenir en los asuntos del Estado. Esta intervención se realiza directamente o por medio de sus representantes, tal como lo establece la Constitución. El derecho subjetivo regula de obligatoriedad la protección del Estado sobre este derecho López & Cañizares, 2018).

La toma de decisiones es un proceso que tiene lugar a todos los niveles en que se organiza territorialmente el Estado: nacional, provincial, municipal y parroquial, como ámbito primario de poder y participación. En el Estado moderno los GAD se han convertido en un importante segmento de la estructura territorial. En este tipo de gobierno convergen gran número de demandas de comunidades, por ser allí donde transcurre la vida cotidiana de la cual emergen las necesidades y aspiraciones más inmediatas de sus ciudadanos. Por tal motivo, esta modalidad de gobierno se corresponde como instancia básica de poder, el respeto a las demandas y posibles soluciones. La efectividad de la gestión de los GAD en un Estado se medirá, entre otras cosas, por la eficacia de la gestión a través de los criterios que se emitan y las decisiones que consideren necesarias a partir de los actores políticos.

En múltiples ocasiones se subvalora la vida cotidiana que transcurre en las comunidades. Se les cataloga como ordinaria y convencional. Independientemente de estos criterios no puede olvidarse que en esa cotidianidad tiene lugar el proceso de reproducción social a través de la reproducción familiar, la socialización de valores, de normas culturales, sociales, políticas, entre otros aspectos. Es imprescindible el vínculo estrecho entre cotidianidad y reproducción social. Este criterio fue sustentado por Heller (1994), al definir la vida cotidiana como *“el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, que a su vez, crean la posibilidad de la reproducción social”*.

En la sociedad ecuatoriana, con anterioridad la participación se daba ejerciendo presiones reivindicativas o buscando el poder como fórmula degradante. Esto se realizaba con la finalidad de encontrar salida a las precarias condiciones de vida. En este contexto los golpes de Estado de daban con gran regularidad en la historia republicana latinoamericana. Estos se generaron a partir de los intereses dominantes externos e internos que se sentían amenazados por la presión popular.

El desarrollo social de Ecuador está condicionado por factores similares a los procesos que enfrentan países latinoamericanos. Verdesoto (2005), establece que Ecuador *“aún se enfrenta a problemas institucionales y sociopolíticos que han condicionado su desarrollo. Tres de esas limitantes tienen que ver con los desafíos centrales de cualquier sistema político: a) la construcción del Estado; b) la articulación de la nación y c) el modo en que se da la integración social y la participación política”*. Se debe dar protagonismo a los ciudadanos en el ámbito de decisiones trascendentales. Esto debe funcionar como un ente orientador en los procesos políticos, administrativos, financieros y en la gestión de las demandas primordiales,

para el logro de sus objetivos comunes. Es en la vida cotidiana donde se asumen las necesidades y malestares que fluyen y se experimentan en una sociedad asimétrica. A partir de las contradicciones de los actores sociales se debe potenciar la participación. Es a través de estas que se generan reflexiones críticas que dan como resultados proyectos colectivos, que conlleven a una comunidad en sí, comunidad para sí y comunidad emancipada.

Es necesaria una concepción de lo comunitario como vínculo de simetría social en la esfera del gobierno. Al desarrollo comunitario se accede cuando propiciamos el desarrollo de relaciones sociales simétricas entre grupos y personas. Solo se alcanza cuando se es capaz de superar las rupturas locales, raciales, generacionales, de género, por creencias religiosas, orientación sexual y otras que prevalecen en la sociedad clasista. De igual forma se debe romper con las estructuras funcionales del sostenimiento de tales relaciones de opresión que constituyen manifestaciones de la misma. Es necesario favorecer la unión, el encuentro, el compromiso con una causa común no excluyente para superar asimetrías estructuralmente impuestas por siglos de opresión social.

En la actualidad en Ecuador se muestra una situación particular. Aunque el poder político está asociado al partido de izquierda, se muestra una regresión a la derecha manifestada en las decisiones políticas y administrativas. Los GAD en este contexto han sido objeto de cambios significativos. La centralización del poder ha atentado contra las decisiones de los gobernantes locales y la autonomía local.

CONCLUSIONES

El Estado Plurinacional del Ecuador se encuentra en la búsqueda de un sistema político o de gobierno óptimo, que garantice la participación de la comunidad para el desarrollo de la misma. La experiencia de los GAD se desarrolla para la asunción de un sistema que vele por el bienestar de los diferentes pueblos y comunidades, sin embargo, se identifican varias problemáticas que no están acorde a las políticas públicas declaradas.

La problemática de la gobernabilidad en Ecuador requiere, no solo, de la existencia de un régimen jurídico suficiente para legitimarla, sino también de una coherencia entre las potencialidades que brinda la legislación, para el desarrollo eficaz del ejercicio gubernamental y la actividad real de estos órganos, que transcurren, en la práctica cotidiana.

Actualmente los GAD en el Ecuador enfrentan retos que limitan la participación ciudadana de los miembros de las diversas comunidades. La centralización del poder

y recursos entorpecen la gestión del gobierno local. La nueva administración del Ecuador muestra una inclinación a retomar el camino de la derecha, aspecto que se revierte en la pérdida de autonomía local y en la desarticulación y unidad comunitaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreto Calle, C.F. (2012). Análisis del rol de las juntas parroquiales en los procesos de desarrollo local: el caso de la parroquia Sageo. (Tesis de maestría.). Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Ecuador. Congreso Nacional. (2000). Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Recuperado de <http://files.gobiernoparroquialdematus.webnode.es/200000089-aa1a2ab140/LeyOrgJuntasParroquialesRurales.pdf>
- Heller, A. (1994). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Hernández Alfonso, E. A., & Paz Enrique, L. E. (2016). La publicidad de bien público y la educación sexual en Cuba. *Gráfica*, 21(4), 105-115. Recuperado de <https://revistes.uab.cat/grafica/article/view/v4-n8-hernandez-paz/51-pdf-es>
- Hernández, E. A., Paz, L. E., & Jara, D. (2016). Retos de la participación comunitaria en la producción televisiva local. *Revista Universidad y Sociedad*, 8(2), 147-152. Recuperado de <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sciabstract&pid=S2218-36202016000200019&lng=es&nr=iso>
- Jerez, W., Borja, E., & Armas, M. (2018). Percepción de la calidad del servicio de recolección de desechos sólidos: evaluación de un Gobierno Autónomo Descentralizado del Ecuador. *Ingeniería Industrial. Actualidad y Nuevas Tendencias*, 4(2), 12-26. Recuperado de <http://servicio.bc.uc.edu.ve/ingenieria/revista/Inge-Industrial/vol6-n21/art01.pdf>
- López, A. A., & Cañizares, M. (2018). El control interno en el sector público ecuatoriano: Caso de Estudio: gobiernos autónomos descentralizados cantonales de Morona Santiago. *Cofin Habana*, 12(2), 51-72. Recuperado de <http://scielo.sld.cu/pdf/cofin/v12n2/cofin04218.pdf>
- Núñez, J. (2012). Investigación en democracia y participación. Quito: FLACSO.

- Paz Enrique, L. E., Hernández Alfonso, E. A., Tamayo Rueda, D., & Frías Guzmán, M. (2016). El diseño de ofertas de información basado en la experiencia de usuarios. El caso del boletín Reportes de Información. *Métodos de Información*, 7(12), 89-116. Recuperado de <https://www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI7-N12-089116/913>
- Recalde, E. (2014). *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano desde el 2007 al 2012*. Quito: Universitaria.
- Silva, P. & Rojas, F. (2013). *Gobernabilidad Democrática en América Latina: Las Dimensiones regionales nacionales y locales*. Quito: FLACSO.
- Verdesoto, L. (2005). *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de Democracia*. Quito: Abya Yala.