

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO

CARRERA:
GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE

**Trabajo de titulación previo a la obtención de título de Licenciado o Licenciada
en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible**

TEMA:
**ACTUALIZACIÓN DEL COMPONENTE SOCIO-CULTURAL DEL PLAN DE
DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2014-2019 DEL CANTÓN
PEDERNALES**

AUTOR:
CARLOS HUMBERTO PARRA ROMERO

DIRECTOR:
SAÚL FERNANDO URIBE TABORDA

Quito, 20 de junio de 2020.

Quito, 20 de junio del 2020

Cesión de derechos de autor

Yo, Carlos Humberto Parra Romero, con documento de identificación N° 0503016347, manifiesto mi voluntad y cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autor del trabajo de titulación intitulado: **ACTUALIZACIÓN DEL COMPONENTE SOCIO-CULTURAL DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2014-2019 DEL CANTÓN PEDERNALES**”, mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: Licenciado/a en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en mi condición de autor me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribo este documento en el momento que hago entrega del trabajo final en formato digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.



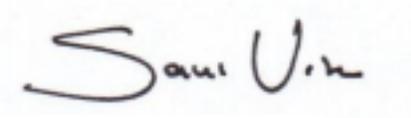
Carlos Humberto Parra Romero

CC. No. 0503016347

Certificado de Dirección del Trabajo de Titulación suscrito por el tutor

Yo, Saúl Fernando Uribe Taborda, con documento de identificación No. 1753532413, declaro que en mi dirección y asesoría se desarrolló el trabajo de titulación: **ACTUALIZACIÓN DEL COMPONENTE SOCIO-CULTURAL DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2014-2019 DEL CANTÓN PEDERNALES**”, realizado por el Carlos Humberto Parra Romero, obteniendo un producto que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana para ser considerados como trabajo final de titulación.

Quito, 20 de junio del 2020.

A handwritten signature in black ink that reads "Saúl Uribe Taborda". The signature is written in a cursive style with a large initial 'S'.

Saúl Fernando Uribe Taborda

CC. No. 1753532413

Dedicatoria

Este trabajo está dedicado al cantón Pedernales, considerando que es el territorio donde he podido desarrollar la sistematización de experiencia, he generado aprendizajes significativos y momentos gratificantes.

Así mismo, a Luz Dalila Segovia Guano, mi esposa, mis hijas y mi madre por todo el apoyo generado para poder hacer posible este trabajo y por el apoyo para este cumplimiento académico.

Finalmente, no puedo dejar de dedicarle todo este esfuerzo a Jehová, Dios todo poderoso, Él cual todo el tiempo es bueno.

Resumen

En esta sistematización, se identifican los hitos y alternativas de la política pública sociocultural obtenidos en la experiencia de actualización del componente sociocultural del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014 – 2019 del cantón Pedernales, provincia de Manabí. La presente sistematización es un ejercicio académico que describe el proceso participativo en la construcción de políticas públicas, la participación social en la asignación de presupuestos participativos, la formulación y control social de los proyectos articulados al territorio.

Con las lecciones aprendidas de esta sistematización, se propone al lector un proceso de dialogo y socialización que generen aprendizajes colectivos e incidencias en la construcción participativa de la política pública en el cantón Pedernales. En la reconstrucción e interpretación de la experiencia, se acudió a fuentes primarias y secundarias. Los documentos de fuente primaria que se utilizó, son documentos de acceso público, tales como: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, guía para la formulación de PDOT (2011), Códigos y Leyes Orgánicas, Ordenanzas Municipales, actas, resoluciones, entre otras, que se detallara correspondientemente. También se accedió a fuentes secundarias como talleres, testimonios de líderes sociales y diálogos con actores y organizaciones de la sociedad civil.

En este documento, se presenta la experiencia de forma cronológica, crítica e interpretativa de la experiencia de actualización del componente sociocultural del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014 – 2019, se identifican las inconsistencia en la aplicación de la norma legal y la carencia metodológica de los procesos, y se deja al

descubierto los débiles procesos de planificación participativa, y la insuficiente deliberación, consenso y toma de decisiones del ciudadano sobre la política pública.

Palabras claves: Plan de desarrollo, desarrollo participativo, política social, política cultural, reconstrucción,

Summary

In this systematization, we identify milestones and alternatives of the public policy in the process of updating the sociocultural component of the Development and Territorial Planning 2014 - 2019 of Pedernales canton, province of Manabí. This paper aims to provide evidence to influence the construction of cultural policies, local planning and social participation in the allocation of participatory budgets, and methodologies of cultural policies taking into account the particularities of the territory.

After learning the lessons of this paper, a process of dialogue and socialization is required because that will generate collective learning to be able to participate in the construction of public policy in Pedernales canton. During reconstruction and interpretation of the experience, we have researched primary and secondary sources. The primary sources are under public domain, stories such as Development Plan and Territorial Planning (PDOT) of the Municipal Decentralized Autonomous Government of Pedernales, a guide for the formulation of PDOT (2011), Organic Codes and Laws, Municipal ordinances, minutes, resolutions, among others, to be detailed accordingly. Secondary sources such as workshops, testimonies of social leaders and dialogues with actors and civil society organizations were also accessed.

In this document, the experience is presented in a chronological, critical and interpretive way of the experience of updating the socio-cultural component, which is mainly based on Development Plan and Territorial Planning 2014-2019. It will also evaluate boundaries such as inconsistencies in the application of the legal norm, the lack

of methodological processes, and how that weakness affects participatory planning, insufficient deliberation which compromise citizenship's consensus and decision-making.

Keywords: Development plan, participatory development, social policy, cultural policy, reconstruction.

Índice General

1. Antecedentes.....	1
2. Justificación.....	2
3. Objetivos.....	5
3.1 Objetivo general.....	5
3.2 Objetivos específicos.....	5
4. Marco conceptual.....	6
4.1 Acerca del problema.....	10
5. Metodología.....	11
6. Reconstrucción de la experiencia.....	14
6.1. Ubicación geográfica.....	14
6.2. Contexto de la experiencia.....	15
6.3. La población del Cantón Pedernales.....	16
6.4. La pobreza por ingresos a nivel nacional.....	16
6.5. La pobreza por (NBI).....	17
6.6. Estructura de la población.....	19
6.7. Cobertura de Salud.....	20
6.8. Educación.....	21
6.9. Contexto cultural.....	22
6.10. Identificación de los principales hitos.....	24
6.11. Fase previa, formulación y aprobación del PDOT.....	25

6.11.2. Formulación y aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	28
6.12. Actualización del PDOT post-terremoto.....	30
6.13. Dinámicas de participación ciudadana y control social ex ante y post terremoto.	33
7. Interpretación de la experiencia	37
7.1. Organización del sistema de participación ciudadana	38
7.2. Formulación de PDOT 2014 – 2019.....	42
8. Lecciones aprendidas.....	55
9. Bibliografía	63

Índice de tablas e ilustraciones

Tabla 1 Principales actividades que registran mayor ingreso.	19
Tabla 2 Auto identificación a nivel rural - pedernales	22
Tabla 3 Mapeo de actores de la sociedad civil	26
Tabla 4 Fechas para reporte de contenidos del pdot al sistema de información para los gobiernos autónomos descentralizados para el periodo 2014 -2019.	46
Tabla 5 Guía para la formulación participativa del pdot	47
Tabla 6 Resumen del diagnóstico del componente sociocultural y alternativas	49
Tabla 7 Pac 2014 - 2019	52
Tabla 8 Cantidad de inversión en política sociocultural	53
Figura 1 Población ocupada por rama de actividad. fuente inec (2010). Censo poblacional.....	18
Figura 2 Pirámide poblacional. fuente inec 2010. elaborado senplades.....	19
Figura 3 Principales enfermedades - Pedernales 2014. fuente dpto. de estadística- distrito de salud Pedernales; elaboración pdot 2014.....	21
Figura 4 Principales actividades que generan mayor ingreso fuente: inec 2010	24
Figura 5 Alternativa pragmática para potenciar la gobernanza local sociocultural, orgánico de la planificación y finanzas públicas, 2010, elaboración propia	59

1. Antecedentes

El cantón Pedernales es uno de los veinte y dos cantones de la provincia de Manabí, ubicado en la microrregión y mancomunidad de la zona norte, creada por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manabí para efectos del Plan de Desarrollo Agropecuario Sostenible de Manabí.

Según el (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010), el cantón Pedernales cuenta con un territorio de 1965,98 Km² y una población de 55.128 habitantes. Mismo que se constituyó como gobierno autónomo descentralizado el 31 de marzo de 1992, con una división política de tres parroquias rurales y una urbana.

El gobierno autónomo descentralizado municipal de Pedernales en el plan desarrollo y ordenamiento territorial 2014 -2019, en el componente SOCIO – CULTURAL, en referencia a los contenidos inapreciables que establece el Art. 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, ha establecido un diagnóstico participativo, que identifica dentro de los problemas más relevantes que afronta la ciudadanía, la presencia de delincuencia en sectores urbanos y rurales; la insuficiente cobertura de espacios públicos y equipamiento comunitario; casas comunales, centros infantiles, áreas recreativas, espacios deportivos, centros culturales, museos de sitio, entre otros; débil e insuficiente cobertura de servicios de salud; frágil atención a los grupos de atención prioritarios (niños, ancianos y personas con discapacidad); la escasa de valoración del patrimonio cultural tangible e intangible.

2. Justificación

La sistematización de experiencia de la actualización del componente socio-cultural del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2014-2019 del Cantón Pedernales, tiene como objetivo describir el proceso participativo en la elaboración de la política pública, presupuestos participativo, la formulación y control social de proyectos del componente SOCIO – CULTURAL, basadas en la realidad del territorio.

Sistematizar la experiencia de la actualización de uno de los seis elementos del PDOT del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales (en adelante GADMP), no es desagregar la lectura de la realidad del cantón, sino la planteamos como una oportunidad de identificar el proceso integral de la experiencia desde la fase previa, el proceso de formulación/actualización del PDOT, terremoto del 16 de abril de 2016, segunda actualización del PDOT con énfasis en la gestión integral de riesgos del cantón Pedernales según la resolución No 002-2016- CNP, dinámicas de participación ciudadana y control social post terremoto y finalmente las lecciones aprendidas al final del 2019.

El cantón Pedernales, el 16 de abril de 2016 (en adelante 16A), registró el terremoto de magnitud 7.8 (Mw), que tuvo una primera fase de movimientos drásticos de cerca de 75 segundos, y una segunda fase más intensa de aproximadamente 15 segundos, el cual determino al territorio en un ex ante y un ex post - terremoto, que afectó gravemente a la infraestructura y servicios básicos que garantizan la vida digna de la población de las provincias de Manabí y Esmeraldas.

Para la gestión de la emergencia, el Gobierno Nacional constituyo el 26 de abril de 2016, el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, quien sería el encargado de llevar a cabo la formulación e implementación del Plan Reconstruyo Ecuador (2017),

el sería un modelo de intervención política y económica hacia la atención a la emergencia, reconstrucción y reactivación productiva. Con lo cual, nos permitirá analizar entre el plan reconstruyo Ecuador (2017) y la experiencia de varios actores locales que se logró y que falta por hacer en el territorio en términos de política pública, propuesta y presupuestos para el componente socio – cultural.

El componente socio-cultural del PDOT del GADMP, dentro de su alcance aborda temas como: Grupos prioritarios, salud, educación, cultura y deportes y seguridad, de un cantón que según él (Censo de Poblacion y Vivienda, 2010), representa el 60.3% de población concentrada en el sector rural, con una escolaridad de 6.1 años para hombres y mujeres, con una población de 17.1% de analfabetismo. Y, por otro lado, con el 93.7% de las personas en condición de pobreza por NBI, nos permite inferir inicialmente que el cantón Pedernales es un territorio que arrastra una deuda de buen gobierno en lo social y cultural desde mucho antes al periodo de gobierno del periodo 2014 – 2019 y aún antes de la vida jurídica del cantón.

El acceso a servicios básicos como: Disponer de agua potable, servicios de salud gratuitos y eficientes, servicios de alcantarillado, sistema vial, protección policial y seguridad ciudadana, en el cantón Pedernales es una realidad no muy bien abordada por las autoridades de turno, le ubica al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales (GADMP), en la tarea imperante de asumir la rectoría en el marco de sus competencias, fortalecer la planificación participativa y garantizar la pertinencia presupuestaria para el cumplimiento de proyectos de intervención que respondan a la realidad territorial y al ejercicio de un gobierno abierto y eficiente.

Esta sistematización de experiencia para lograr aprendizajes colectivos y participativos

involucró a varios actores culturales, artistas, la academia, organizaciones sociales, artesanos y actores claves del cantón Pedernales en espacios de diálogo con los cuales se reconstruyó e interpretó la experiencia, con lo cual se evidenciara si los procesos de participación en la actualización del componente socio-cultural del PDOT – GADMP (2014-2019), fueron concertados, y si las organizaciones sociales tuvieron un rol protagónico en la toma de decisiones para en el diagnóstico, la construcción de la propuesta y el modelo de gestión del PDOT, considerando que de esta forma se puede lograr identificar la situación real del territorio y se puede visualizar el futuro deseado donde todos/as estén considerados.

Finalmente, esta sistematización al describir los procesos participativos en la planificación y construcción de la política pública, pone en valor lo que la sociedad entiende de su territorio, su patrimonio, sus recursos, sus oportunidades, la creatividad, la innovación y la importancia del ejercicio y garantía de los derechos sociales y culturales en un territorio pos-terremoto, que obliga al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, asumir eficientemente sus competencias y a ejercer rectoría de la política pública social y cultural, considerando que el territorio en la actualidad tiene distintas realidades y demandas a ser atendidas por medio de la concertación y la inclusión de la ciudadanía para la toma de decisiones sobre el futuro del cantón.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Sistematizar la experiencia de la actualización del componente socio-cultural del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014 – 2019 del cantón Pedernales, como herramienta académica que describa el proceso participativo en la construcción de la política pública, presupuestos participativos, la formulación y control social de proyectos del componente SOCIO – CULTURAL, basadas en la realidad del territorio.

3.2 Objetivos específicos

- Identificar hitos y alternativas para mejor la comprensión del territorio y su articulación con la política pública sociocultural en la planificación local.
- Socializar la sistematización de experiencia como propuesta de aprendizaje colectivo sobre la planificación y control social de la política pública SOCIO – CULTURAL.

4. Marco conceptual

Para el análisis crítico de la experiencia, se ha tomado varias referencias bibliográficas, que posibilite tener una mirada reflexiva y aprendizajes significativos, a partir de los distintos enfoques teóricos que contribuyan al entendimiento de la sistematización de experiencia de la actualización de la planificación local para el desarrollo y el ordenamiento territorial en el cantón Pedernales.

El concepto de Sistematización de Experiencias a partir del 1959, en un contexto político en crisis y en disputa de poder, en pleno apogeo de las posturas ideológicas socialistas/comunistas influenciadas de la revolución cubana vs las posturas capitalistas de Estado Unidos, empezó siendo un proyecto que ayudaría al reconocimiento del territorio y la comunidad, así también ayudaría a que los actores sociales puedan ser los protagonistas de recuperar y reflexionar la experiencia para generar conocimiento significativo para cultivar la transformación social (Jara, 2014).

Según (Huanacuni, 2010), los pueblos han construido un paradigma originario, es decir antes de la colonización, la cosmovisión se trasladado en la praxis de la comunidad, dicho de otra manera, desde la experiencia y educación del individuo como parte de la comunidad en relación con la naturaleza, garantizó que el paradigma comunitario pase de generación a generación por medio de una pedagogía que integra al ayllu o familia con la comunidad y el territorio, a diferencia del paradigma del vivir mejor, desde el lineamiento capitalista.

El ofrecimiento de corte capitalista, ha entendido a la comunidad y el territorio desde el punto de vista estructural o económico y ha ubicado a las sociedades originarias, como

poco evolucionadas, sin cultura y salvajes, como las llamaban fundamentalmente las sociedades eurocéntricas, la cuales olvidaba la importancia de las sociedades y la relación con la naturaleza como el espacio donde se origina las relaciones sociales, los modos de producción y los procesos de aprendizaje colectivos de las sociedades con el medio natural, lo cual para la sociedad eurocéntrica esto era llamado salvaje. (Mulder, 2017, p. 143 - 148)

Para (Weber, 1958) los conceptos de poder, dominación y disciplina están conectadas a las relaciones sociales que son ejercidas por dominación,¹ que en el caso del Estado ejerce mediante la burocracia, la que determinara que es importante y que no lo es, en otros términos ejercerá el poder en marco del ser fuerza coercitiva y por su saber de la ley dentro de sus competencias o “atribuciones para el desarrollo”. (p. 301 -314).

Por su parte (Quijano, 2014) define al desarrollo, como un patrón de dominación, es decir, explotación y conflicto hacia los habitantes, identificado en América Latina dos vertientes sobre la teoría de la modernización, la una asociada al estructural funcionalismo, que ubica a los países desarrollados con las características donde los ciudadanos son protestantes, modernos, racionales, etc., vs los países subdesarrollados a los cuales se les explica como tradicionales, pre-modernos, no protestantes, y en términos generales como primitivos. Y la segunda, la teoría imperialista – neoliberal, que tiene como centro el capital el cual determina relaciones sociales de la sociedad.

¹ Weber construye y describe tres tipos de dominación: la dominación legítima, la dominación tradicional y la dominación carismática. Las dominaciones legítimas se sostienen gracias a la legalidad y el orden instituido; La tradicional se basa en la creencia y tiene un carácter sagrado; Y la dominación carismática es cuando otorgamos obediencia a un jefe por afecto, interés o incluso por alguna razón.

Si bien, en América Latina las medidas de política económica imperialista en los años noventa, ejerció una fuerte influencia por medio de los organismos internacionales de los EEUU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para promover las reformas económicas del consenso de Washington (Iglesias, 2006). Así también (Martínez, 2012), menciona que estas reformas económicas propuestas para el crecimiento económico en América Latina, lo único que lograron es agudizar la crisis y provocó la evolución de la deuda externa siete veces mayor en los países del sur y a la vez despojo de la importancia de las políticas sociales y culturales en el territorio.

En el caso concreto de Ecuador, la priorización e implementación de la política pública, al igual que el resto de América Latina, ha sido de corte neoliberal. Sin embargo, a partir del año 2008, que entra en vigencia la nueva Constitución de la República y concomitantemente establece una nueva jerarquía jurídica, se establece nuevos elementos constitutivos del Estado Ecuatoriano en referencia al nuevo orden constitucional del buen vivir, que desde la legalidad garantizaría al ciudadano ser parte de la democracia deliberativa y directa, que determina al Estado ecuatoriano para planificar el desarrollo y de esta forma garantizar el ejercicio de los derechos, generar la equidad social y territorial.

La (Asamblea Constituyente, 2008) plantea que el régimen de desarrollo requiere un sistema descentralizado de planificación participativa y un gobierno desconcentrado para posibilitar la construcción de un Estado intercultural donde se reconozca y garantice los derechos fundamentales del ser humano. Para esto el (Asamblea Nacional del Ecuador , 2010), en el Art. 42, establece que los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deben contener mínimo un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión, en el marco de sus competencias.

En este sentido la planificación del Cantón Pedernales, con respecto a sus capacidades, se encuentra en obligatoriedad de articular a la planificación nacional y priorizar sus necesidades y recursos del gobierno local bajo los principios de planificación participativa. (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013)

El plan nacional de desarrollo 2017-2021 dentro de su estructura general se organiza en tres ejes de desarrollo. El primer eje: Derechos para todos durante toda una vida, el segundo: Economía al servicio de la sociedad, y el último: Mas sociedad, mejor Estado. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo , 2017)

Por otro lado, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales en el a razón del terremoto del 16 de abril de 2016, el (Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva , 2017), dispone: Que el trabajo entre el ejecutivo y los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias de Manabí y Esmeraldas, deberán ser articulados y participativos, para implementar políticas públicas que atiendan al sector de emergencia, reconstrucción y reactivación productiva.

Finalmente, en torno a las condiciones de vulnerabilidad de la población del cantón Pedernales agudizadas por el terremoto del 16A, el (Equipo Técnico de Planificación , 2015), plantea la necesidad que la planificación para el desarrollo 2014 – 2019, debe basarse a las disposiciones técnicas de la guía para la formulación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal, con enfoque en gestión de riesgos.

4.1 Acerca del problema

(Vásconez, 2015), indica que la política cultural como política pública a pesar de su transversalidad con el desarrollo territorial, dispuesta en la norma jurídica - metodológica de la planificación territorial no ha producido los resultados prácticos para garantizar los ciudadanos.

El autor en su investigación, también detalla que, a pesar de existir un planteamiento filosófico y político basado en el buen vivir, el ejercicio práctico de la planificación solo ha contribuido a prolongar la existencia de la brecha entre la teoría y la práctica, es decir el Estado ha promovido la construcción del ideario desarrollista.

En contexto, al Art.21 de la Constitución de la República del Ecuador, plantea la necesidad de garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, respeto a la identidad cultural, o decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales, a difundir sus expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

En concordancia, (Parra, 2015), plantea en su investigación, si: ¿La planificación participativa en el país responde a la doctrina de un proyecto de gobierno democrático participativo? Y a la par propuso en su hipótesis que: la planificación participativa en el país no responde a un propósito de gobierno democrático participativo en vista que las decisiones ciudadanas en estos espacios están sujetas a las decisiones del gobierno central.

5. Metodología

La (Asamblea Nacional de Ecuador , 2010) instituye que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deben ser actualizados participativamente al inicio de cada gestión, lo cual será el punto de referencia en la construcción de la metodológica y los periodos de la sistematización.

El presente trabajo académico se rige al periodo 2014 – 2019 y para fines de la sistematización se establece cinco momentos relevantes (Detalle a continuación), que servirá para abordar la experiencia y lograr describir los aprendizajes significativos del proceso participativo en la construcción de la política pública, formulación de proyectos y presupuestos participativos.

Momentos relevantes del periodo 2014 -2019.

1. Fase previa, formulación y aprobación del PDOT entre mayo - 2014 a mayo - 2015.
2. Actualización del PDOT post- terremoto con enfoque en la administración integral de riesgos del cantón Pedernales acorde a la resolución No 002-2016-CNP.
3. Dinámicas de participación ciudadana y control social ex ante (mayo 2015 a abril 2016) y post terremoto 2016 – 2019.

Para la reconstrucción e interpretación del proceso de actualización del componente socio-cultural del PDOT 2014-2019 del GADMP, se basará en el uso de información primaria y secundaria. Así también implementara espacios de dialogo social y conversatorios con actores clave que fueron parte de la actualización del PDOT, con lo cual se responderá: ¿Cómo se cumplió los procesos participativos y las condiciones técnicas en la construcción del PDOT?, y ¿Cuáles fueron los factores que incidieron en el cumplimiento?, de tal manera que este trabajo académico contribuya a comprender desde

la experiencia de los actores como se construye la política pública y esta se vincula en la formulación de proyectos y asignación de presupuestos en el cantón Pedernales.

Los documentos de fuente primaria que se utilizó, son documentos de acceso público, tales como: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Códigos Orgánicos, Leyes Orgánicas, Reglamentos a la Ley, actas, resoluciones y planificación operativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, entre otras fuentes primarias que se detallara correspondientemente. Por otro lado, se accedió a fuentes secundarias como talleres, testimonios de líderes sociales y diálogo con actores y organizaciones de la sociedad civil.

La sistematizar recogió las experiencias de los/as ciudadanos y el trabajo del Equipo Técnico Permanente (en adelante, ETP) con lo que se identificó el proceso sistemático realizado en la construcción del PDOT del cantón Pedernales.

En la generalidad de la sistematización de la experiencia se abordado planteamientos teóricos y empíricos que fueron contrastados con el marco teórico propuesto, es decir no solo se contrapuso la experiencia a la teoría sino al proceso metodológico establecido en la guía para la formulación/actualización de los PDOT Municipales, emitido por la Secretaria Nacional de Planificación para el Desarrollo (2011), de tal manera de identificar el cumplimiento en la planificación participativa.

La sistematización de experiencia de la actualización del componente sociocultural, implícitamente nos permitirá identificar los aciertos y errores en cuanto al cumplimiento de la función pública para la garantía de derechos, pero así mismo nos ayudará a entender la participación de los actores sociales y culturales en la construcción de la política pública y en la toma de las decisiones para re-orientar la reconstrucción y reactivación territorial pos terremoto.

Las producciones de conocimientos al estar orientadas según los tres contenidos mínimos para la formulación de los planes de desarrollo que establece el Art. 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, contribuirá para identificar con mayor precisión las condiciones de la planificación para el desarrollo y como se asume las competencias, y siendo como se garantizaría y patrocinaría los derechos, mediante acciones operativas que respondan a la propuesta del GAD Municipal de Pedernales.

La sistematización de experiencia se desarrollará dentro de ambiente de contraste de lo que establece la norma jurídica, la experiencia de actores claves y organizaciones sociales. A partir de esto, se desarrolló la interpretación crítica con la finalidad de entender la experiencia en concordancia con el elemento participativo, contenidos mínimos para la actualización del plan de desarrollo y la propuesta metodológica que orienta la guía de formulación/actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal (2014-2019).

Finalmente, en el proceso participarán representatividad de los comités barriales, asociación de artesanos productores de arte orgánico, académicos y estudiantes de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, estudiantes y autoridades de instituciones educativas de instrucción secundaria y autoridades locales, entre ellos el alcalde del cantón Pedernales, organizaciones no gubernamentales e intelectuales locales.

6. Reconstrucción de la experiencia

Para entendimiento de la reconstrucción de la experiencia inicialmente se describirá el espacio territorial, segundo se describirá la situación territorial donde se identificará la problemática a ser sistematizada, tercero pasaremos a sistematizar la intervención de los actores y finalmente a identificar los hitos más relevantes en la experiencia.

6.1. Ubicación geográfica.

El cantón Pedernales pertenece a la provincia de Manabí siendo un total 22 cantones y está ubicado al noroeste de la provincia y se encuentra marcado por la línea equinoccial con latitud: S 0° 12' 26'' Longitud W 79° 34' 12', lo cual le otorga bondades climáticas favorables para la producción, por tener un subsuelo húmedo y tórrido.

Pedernales es un territorio de 1932,20 Km², su sede y capital es Pedernales, goza de un borde costero de 54 Km de playas, y cuenta con elevaciones geográficas como los cerros Pata de Pájaro y las elevaciones de la Reserva Mache-Chindul, que otorgan al territorio bondades para la agricultura y la ganadería por la presencia corrientes hídricas provenientes de las reservas ecológicas.

EL (Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, 2007) plantea dentro del plan de desarrollo agropecuario, una propuesta de intervención territorial dividida en tres zonas, cada una de estas agrupadas a partir de criterios de homogeneidad, identidad y convergencia territorial, con lo cual se definió seis microrregiones o modelos de intervención pública en el territorio, que permitiera generar acuerdos entre los actores locales y la institucionalidad o grupos de acción local (GAL) para el desarrollo

agropecuario y productivo de la provincia de Manabí

Los Grupos de Acción Local (GAL), en su quehacer deja evidenciado las oportunidades y potencialidades de los cantones y las parroquias para constituirse como mancomunidades, lo cual sería aprovechado al año 2019, por la microrregión de la Costa Norte donde se encuentra los cantones (Sucre, San Vicente, Pedernales, Jama), la cual se constituye como la mancomunidad del pacífico norte, como una puerta abierta hacia un trabajo hermanado y articulado para procurar desarrollo endógeno, fortalecimiento institucional y regional. (Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí, 2007)

Finalmente, el cantón Pedernales se encuentra situado por razones administrativas y por la desconcentración del Estado en el distrito 13D10, en articulación con el cantón de Jama, considerando que los distritos están constituidos por poblaciones aproximadas de 90.000 habitantes. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012)²

6.2. Contexto de la experiencia.

El contexto general de la experiencia o la actualización del componente sociocultural, del PDOT 2014-2019, establecen las siguientes mesas temáticas: Población, salud,

² El Reglamento de desconcentración administrativa, financiera y jurídica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, con registro oficial No. 557-2012 estableció en el Artículo 1.- Contar con 140 distritos administrativos de planificación, así como 1134 circuitos administrativos de planificación, a nivel nacional, para la gestión de las entidades y organismos que conforman la Función Ejecutiva, (...).

educación, grupos prioritarios, seguridad, migración, deportes y cultura, con el propósito de señalar la situación real de la población.³

Respecto del componente socio-cultural, la (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011) plantea que:

(...) Apunta a la identificación de las desigualdades de los diferentes grupos poblacionales asentados en los territorios respecto del ejercicio de sus derechos sociales, políticos y culturales, mostrando problemas específicos para hacer visibles patrones de discriminación y exclusión (Senplades, 2011, p.12).⁴

6.3. La población del Cantón Pedernales

Para reconstruir la experiencia inicialmente se ha considerado importante partir de los indicadores de pobreza del Ecuador y ponerlos en contraste con la realidad de la población de Pedernales para entender las desigualdades del territorio.

Para esto, tomamos los indicadores de pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas (NBI en adelante).

6.4. La pobreza por ingresos a nivel nacional

Se ubicó la pobreza en 23,9% y la pobreza extrema en 8,7%. En el sector urbana la pobreza llegó al 16,3% y pobreza extrema a 4,6%. Finalmente, en el sector rural la pobreza alcanzó el 40,3% y la pobreza extrema el 17,4%. Por otro lado, la pobreza (NBI) a nivel nacional es del 34.2%. En el sector urbana la pobreza llegó al 21.4% y en el sector rural al 61.6%. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019). Los indicadores de pobreza

³ PDOT 2014 – 2019: Diagnostico sociocultural.

⁴ Guía de formulación/actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal (2019)

por ingresos, determina que una persona es pobre si recibe el ingreso total per cápita menor a USD 84,99 mensuales y pobre extremo si percibe menos de USD 47,90.

6.5. La pobreza por (NBI)

Según el (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019), la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en el Ecuador se ubica en el 34.2% de la población nacional, registrando en lo urbano el 21.4 y en lo rural el 61.6%.

La pobreza (NBI) al ser una medida multidimensional que identifica que una persona es pobre si al menos carece uno de estas cinco dimensiones: i) calidad de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso a servicios básicos, iv) acceso a educación y v) capacidad económica.

(Senplades, el Instituto Espacial Ecuatoriano, Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2013), en concordancia, afirma: Una persona es pobre por (NBI) si tiene una necesidad y en extra pobreza si tiene dos necesidades de las cinco dimensiones (antes citadas), lo cual le ubicaría por debajo de la línea de pobreza.

En referencia a lo expuesto y en contraste con los indicadores del (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010) que ubica al cantón Pedernales, con el 93.7% de población en pobreza y el 57.1% en extrema pobreza, se evidencia que la **problemática socio-cultural** de la población cantonal, está condicionada preponderantemente por las condiciones de pobreza y el alto nivel de población económicamente inactiva (PEI), lo cual hacen que en Pedernales se supere la media nacional de manera exorbitante.

En Pedernales la población económicamente activa (PEA) corresponde el 44.6% de la población, que se encuentra ocupada por rama en tres actividades. Primero, la agricultura,

ganadería, silvicultura y pesca que representa el 45.9%, segundo, las actividades de comercio al por mayor y menor que representa el (15.4%). Y tercero, las industrias manufactureras con el (8.3%).

Las otras ocupaciones por rama de actividad no son menos importantes, al contrario, las actividades de alojamiento y servicio de comidas que representa apenas el 3.9% de la (PEA), generan mayor cantidad de ingreso económico como suceden en otras actividades conexas al turismo.

A continuación, se muestra el gráfico donde se evidencia la cantidad de la población ocupada por rama de actividad:



Figura 1 Población ocupada por rama de actividad. Fuente INEC 2010. Censo poblacional

En el cantón Pedernales la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca es la primera actividad en generar ocupación laboral en la población, pero no así la primera en generar mayor ingreso. Las tres primeras actividades que generan mayor ingreso económico son:

Tabla 1 Principales actividades que registran mayor ingreso.

Clasificador CIIU 4.0 Acción Principal	%
Comercialización al por mayor y menor - reparación de vehículos	56.4%
Fábricas manufactureras	31.8%
Actividades de alojamiento y servicios de comida	3.3%

Nota: Fuente: INEC, Censo económico 2010

6.6. Estructura de la población

Según el (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010), la población la población de Pedernales corresponde a 55.128 habitantes, de los cuales en el área urbana se ubican 21.910 habitantes que representan el 39.7%, y en área rural son 33.218 habitantes, que representan el 60.3% de la población total.

La población por grupos de edad, establece la siguiente pirámide poblacional:

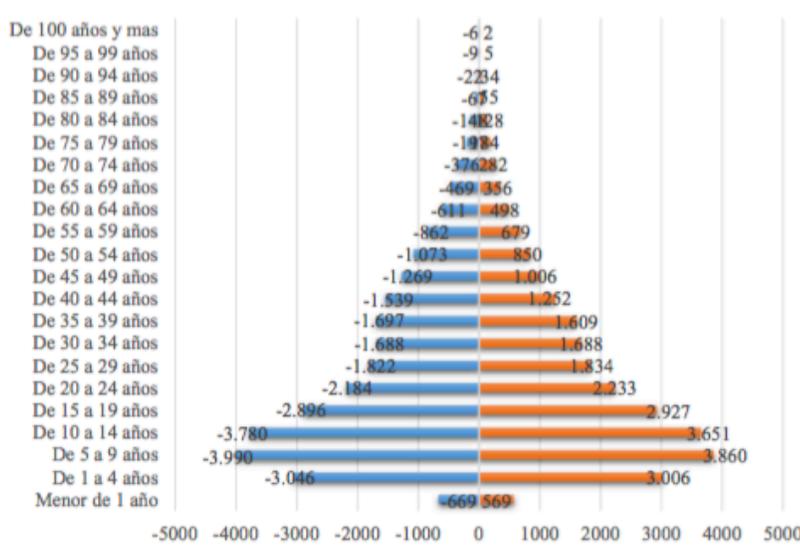


Figura 2 Pirámide poblacional. Fuente INEC 2010. Elaborado Senplades

La organización de la población está compuesta en grupos etarios entre 0 y 14 años que representa el 29%, el grupo de los 15 y 29 años de edad representa el 26%, el grupo entre los 30 y 64 años 41% y finalmente de 65 años y más representa el 4%. En este contexto la edad promedio es de 24.2 años. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales , 2015).

El crecimiento poblacional del 2001 en contraste con el 2010, según el mismo censo – INEC 2010, ha sufrido una variación intercensal, de 4.72% para los hombres y 6,20 % para las mujeres en el sector rural. En cambio, en lo urbano la variación va de 42.88% para los hombres y 42.34% para las mujeres. Es decir, en el año 2010, se registra un crecimiento poblacional en el sector urbano muy significativo, alimentado por la migración interna. (Senplades, el Instituto Espacial Ecuatoriano, Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2013)

6.7. Cobertura de Salud

En cuanto a los servicios básicos de salud el cantón Pedernales, no se ha logrado constituir un sistema de salud cantonal que cuente mínimo con un hospital básico⁵ o centro de salud e tipo B⁶ que permita la atención al ciudadano de forma eficiente y responsable frente a problemas como el año promedio de inicio de prácticas sexuales en adolescentes, entre otros casos de salud que deben ser atendidos prioritariamente.

⁵ Establecimiento de salud que brinda atención Clínico - Quirúrgica y cuenta con los servicios de salud complementarios.

⁶ Establecimiento del Sistema Nacional de Salud que atiende a una población de 10.000 a 50.000 habitantes (Definiciones del SIISE).

La condición del componente salud en el territorio es bastante particular, tomando en cuenta que dentro de las características de vivienda de la población existe asilamiento y per cápita tiene acceso deficiente o no cuenta con alcantarillado y el procedimiento de eliminación de excretas, lo cual ubica al cantón en situación de vulnerabilidad.

Según el departamento de estadística del Distrito de Salud de Pedernales, las principales enfermedades al 2014 son: En primer lugar, la rinofaringitis aguda; segundo, la parasitosis intestinal; tercero, la amigdalitis aguda; y finalmente, las infecciones de las vías urinarias. A continuación, se muestra el siguiente gráfico donde se muestra el número de causas por enfermedad:

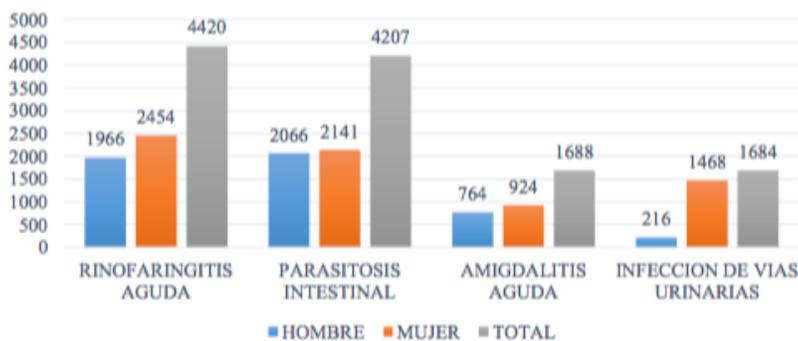


Figura 3 Principales enfermedades - Pedernales 2014. Fuente Dpto. de estadística- Distrito de Salud Pedernales; Elaboración PDOT 2014

6.8. Educación

El promedio de escolaridad es de 6.1 años para las mujeres y varones, y un nivel de analfabetismo del 17.1% de igual manera para hombres y mujeres. La instrucción que predomina en la población es la primaria con 48.36%, frente a una población del 1.51% que curso educación superior y el 0.04% posgrado.

6.9. Contexto cultural

En referencia al PDOT 2014 – 2019 del cantón Pedernales, en el diagnóstico cultural, se hace una descripción de las principales actividades artísticas y culturales que giran alrededor de agosto, mes del turismo y rescate de la cultura ancestral, en donde se programa eventos artísticos – gastronómicos que difunden la riqueza de alimentos y producción artística que pone en circulación los contenidos de la tradición, expresiones orales y escénicas pertinentes a la cultura montubia. En el cantón Pedernales coexisten varios pueblos, entre ellos indígenas, afrodescendientes, montubios y mestizos.

El pueblo montubio representa el 6.67% de la población a nivel cantonal y 7.4% a nivel nacional, lo que podría decirse que existe una concordancia en cómo se auto-determina este pueblo en el contexto ecuatoriano. Sin embargo, al ser Pedernales parte de la provincia de Manabí, la cual se ha declarado tácitamente provincia montubia, el porcentaje no evidencia la fuerza de su autodeterminación étnica.

Tabla 2 Auto identificación a nivel Rural - PEDERNALES

Auto-identificación según su cultura y costumbres	Casos	%
Indígena	48	0,14
Afro ecuatoriano	1895	5,70
Montubio	2217	6,67
Mestizo	28076	84,52
Blanco	944	2,84
Otro	38	0,11
Total	33218	100

Nota: Fuente: Censo INEC (2010)

En el diagnóstico de la mesa temática cultural del PDOT 2014-2019, se hace referencia al patrimonio arquitectónico religioso, bienes inmuebles y muebles procedentes de la arquitectura religiosa. Por otro lado, se hace alusión a la existencia del patrimonio arqueológico de la cultura Jama Coaque, el patrimonio musical y las expresiones orales como una perspectiva del patrimonio en Pedernales. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, 2008)

En el mes de febrero del año 2011, la Asamblea Nacional del Ecuador, en uso de sus atribuciones y en referencia al art 3, numeral 7 de la Constitución, que señala que: “Son deberes Principales del Estado: Resguardar el patrimonio natural y cultural del país, resuelve: Declarar al cantón Pedernales de la provincia de Manabí “Génesis del Nombre del Ecuador”, a partir de la gestión de gobierno Municipal que declaro en pleno del consejo municipal, el 15 de julio y el 14 de agosto el día del Rescate de Nuestro Patrimonio por el origen del nombre del Estado Ecuatoriano, como día cívico Cantonal.

A la gestión cultural adherida por el Gobierno Municipal, para declarar a Pedernales como génesis del nombre del Ecuador, se adiciona el apoyo Consejo Provincial de Manabí, quien igualmente expresó, con fecha 12 de agosto de 2010, Día Cívico Provincial al 14 de agosto como Día del Rescate del Patrimonio Histórico y Cultural de la Provincia de Manabí por el origen del nombre de la República del Ecuador.⁷ A pesar que el diagnóstico del PDOT 2014 – 2019, cuenta con un diagnostico inconsistente del componente cultural es preciso dejar evidenciado que el Cantón Pedernales es un territorio con alta concentración de población rural que produce y consume artes de tipo escénicas,

⁷ Registro oficial del Ecuador No. 400 (2011)

musicales, plásticas y aplicadas, que no son consideradas, a pesar que según el INEC en el censo de población y vivienda, según el Clasificador Industrial Internacional Uniforme, en el cantón de Pedernales hay un sector que genera ingreso económico a partir de las artes, entretenimiento y recreación, quienes porcentualmente del total del ingreso en el cantón representan 1.9% de la Población Económicamente activa. A continuación, se detalla:

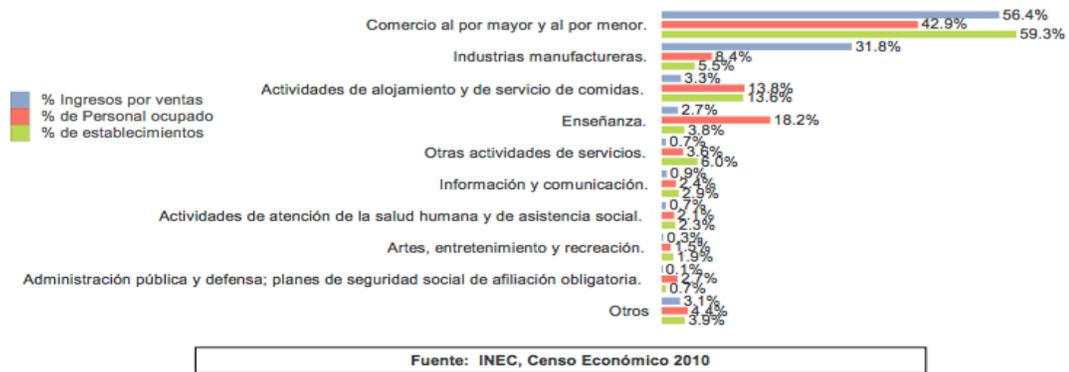


Figura 4 Principales actividades que generan mayor ingreso Fuente: INEC 2010

6.10. Identificación de los principales hitos.

Para identificar los principales hitos tomaremos como referencia las orientaciones metodológicas para la actualización del PDOT 2014 – 2019, emitidas por la (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011),⁸ la cual establece los contenidos mínimos y las fases para la elaboración del plan de desarrollo, las mismas que servirán para detallar los hitos de forma cronológica. Las fases para la interpretación de la experiencia son:

1. Fase previa, formulación y aprobación del PDOT entre mayo - 2014 a mayo -2015.

⁸ Estable el Art. 17, del Código de Planificación y Finanzas Públicas, que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, establecerá el instructivo metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

2. Actualización del PDOT post- terremoto con énfasis en la gestión integral de riesgos del cantón Pedernales según la resolución No 002-2016- CNP.
3. Dinámicas de participación ciudadana y control social ex ante (mayo 2015 a abril 2016) y post terremoto 2016 – 2019.

6.11. Fase previa, formulación y aprobación del PDOT

En esta primera fase se abordará por separado la fase previa y por otro lado la formulación y la aprobación del PDOT.

6.11.1. Fase previa.

La guía para la formulación participativa del PDOT, establece que en la fase previa se deberá constituir el gobierno de participación ciudadana que está regulada en el territorio por ordenanza municipal que norma el procedimiento de participación ciudadana, rendición de gestión y control social, lo cual fue discutido y aprobada el 23 de octubre del 2014 y tiene como finalidad, promover, conformar y normar el funcionamiento del sistema de participación ciudadana y control social del (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pedernales, 2014).

En referencia al Art. 30 y 45 de la ordenanza (Antes citada) y en concordancia con el Art. 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se realiza la primera asamblea cantonal donde se realiza la exposición de la línea base y formulación del diagnóstico participativo y se elige el consejo cantonal de planificación para la actualización y seguimiento del PDOT, el 11 de diciembre de 2014. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales , 2015)

El gobierno autónomo descentralizado municipal de Pedernales detalla que se registraron a 140 organizaciones sociales, vinculadas a la primera Asamblea cantonal como mecanismo de “incluir” a la ciudadanía y a la sociedad civil en los espacios de concertación, toma de decisiones y la planificación local.

Tabla 3 Mapeo de actores de la sociedad civil

No de organizaciones	Detalle de organizaciones	Tipo de organización
78	Comités de desarrollo comunitario y asociaciones comunitarias o barrial	Primer grado
22	Asociaciones agropecuarias	Primer grado
23	Asociaciones prestadoras de servicios (venta por mayor y menor)	Primer grado
2	Asociaciones de mujeres	Primer grado
2	Asociación para el desarrollo productivo (ASOMACHE – Rio Vite)	Primer grado
2	Asociaciones de ganaderos	Primer grado
4	Unión de organizaciones	Segundo Grado
1	Asociación de profesores de primaria.	Primer grado
1	Asociación de empleados del Banco Nacional del Fomento – Pedernales	Primer grado
5	Asociaciones de artesanos	Primer grado

Nota: Fuente: PDOT (2014 – 2019): Mapeo de actores de la sociedad civil, elaboración propia

En el mapeo de organizaciones sociales que registra el equipo técnico de planificación del cantón Pedernales, no se vincula a estudiantes, representantes de padres de familia, organizaciones juveniles, actores y organizaciones de la cultura, no vincula a la academia, empresarios, entre actores importantes del sistema social y cultural.

Involucrar en el mapeo de organizaciones a diversos grupos etarios, personas con discapacidad y otros grupos, sin duda es la posibilidad de identificar las necesidades prioritarias del cantón y dar la garantía para el ejercicio de los derechos del ciudadano.

La sistematización se fundamentó en la experiencia participativa de actores claves de las mesas temáticas del componente socio-cultural y una representante de la asamblea cantonal, con quienes se identificó que dentro de la experiencia, la participación ciudadana

en la actualización del PDOT, fue inconsistente y poco inclusiva, tomando en cuenta que la asamblea cantonal solo debió servir la elección del consejo cantonal de planificación y no debió ser aprovechada para presentar y aprobar la línea base y formulación del diagnóstico participativo, cuando el diagnóstico según la guía técnica-jurídica emitida por la SENPLADES, establece que la formulación del diagnóstico, e incluso de la propuesta y el modelo de gestión del PDOT, debe ser construido por medio de mesas temáticas en un contexto de participación deliberativa y consensuada.

La primera asamblea cantonal fue el centro del proceso “participativo” que promovió el GADMP, mostrando de esta manera un incumplimiento al derecho de participación ciudadana e incurriendo en un acto irresponsable en la elaboración de la política pública, la planificación de presupuesto y proyectos de intervención. En este escenario es imposible decir que la actualización del Pdot 2014 – 2019 fue participativo, al estar centrada en una asamblea que fue instrumentalizada y manipulada, además para permitir tener una planificación local inconsistente, sin relevancia, poco pertinente al territorio, carente de una propuesta y un modelo de gestión. Es decir, la “planificación local” no cuentan con los requisitos mínimos que exige el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, dejando de esta forma al cantón Pedernales sin las mejores posibilidades de obtener financiamiento o asignación pública para realizar obras de alto impacto, pertinentes a las necesidades, eficaces, eficientes y con viabilidad de fortalecimiento de las obras públicas.

La (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), reconoce todas las formas de organización de la sociedad con fines democráticos en todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados. Con lo cual le ubica al GADMP en una situación muy delicada, por

incumplimiento legal no solo porque en su única actividad formal que fue la asamblea cantonal, no se garantizó la inclusión de grupos intergeneracionales, personas con discapacidad y otros actores sociales y de la cultural.

6.11.2. Formulación y aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El GADMP, constituyo el Equipo Técnico de Planificación, donde participaron un equipo de facilitadores de las direcciones del GAD y se vincularon por medio de una decisión administrativa, un equipo técnico externo, contratados por consultoría, para desarrollar la segunda fase que consistió en la formulación del plan de desarrollo local.

La formulación del plan de desarrollo local, el cual está constituido por el diagnóstico estratégico participativo, la propuesta de desarrollo y el modelo de gestión. En tanto, el (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales , 2015) plantea que se realizó en el siguiente cronograma:

1 taller cantonal con el fin de socializar los resultados obtenidos del Diagnóstico Participativo de la Asamblea Cantonal - 12 de diciembre de 2014.

3 talleres parroquiales con el propósito de socializar de la Línea Base Parroquial y de Diagnóstico Participativo Parroquial, en Cojimíes, 10 de agosto y atahualpa. - 5, 6, 7 de enero de 2015.

1era. Sesión del Consejo Cantonal de Planificación para socializar la metodología empleada en la primera asamblea y los productos obtenido - 13-01-2015

1era. Sesión del Concejo Municipal para socializar la metodología utilizada en la primera asamblea y los productos obtenidos - 23 -01-25

2da. Asamblea Cantonal de formulación de la Propuesta y Modelo de Gestión – 15-01-2015

1 taller de Planificación y Articulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT, con las autoridades de nivel regional y provincial para planificación y ejecución de proyectos de interés territorial y regional – 20-01-25

Reuniones comunitarias, visitas de campo, entrevistas con varios actores y dirigente parroquiales, dirigentes barriales, dirigentes artesanales, etc. - diciembre 2014 a marzo de 2015.

Este cronograma carece de concordancia con lo expuesto en el Código de Planificación y Finanzas Públicas y la Guía para la formulación participativa de los PDyOT (2011), que establecen que el proceso de actualización o formulación del PDyOT es participativa, deliberativa y consensuada en conjunto con la sociedad civil y los ciudadanos.

En la primera actividad del cronograma que es la constitución de la asamblea cantonal se comete un error de gran envergadura al presentar el diagnóstico como un trabajo terminado, cuando este es un proceso de extrema importancia para identificar la situación actual/diagnóstico y con la cual se tomara las decisiones estratégicas para lograr la situación deseada. En este contexto, es importante considerar lo que plantea (Weber, 1958), alrededor de los conceptos de poder, dominación y disciplina, que son ejercidos sobre todo en el caso Estatal por una dominación legítima otorgada a la burocracia quien sería la encargada de establecer que es importante y que no lo es.

El (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales , 2015) identifica que existió la participación ciudadana aproximada de 600 personas en el proceso de

actualización del PDOT, sin embargo de acuerdo a la tabla 6 (antes detallada), donde se observa que no existe un mapeo amplio de organizaciones sociales, sectores estratégicos, grupos etarios, étnicos y generacionales y al no existir la constancia del cumplimiento del cronograma a más que la primera asamblea, que no fue precisamente un espacio de concertación y deliberación, queda evidenciado que la participación fue instrumentalizada y en mejor de los casos en la primera asamblea solo numérica.

El GADMP expone en el PDOT aprobado, que el cronograma (antes detallado) como cumplido, sin respaldos reales y con experiencia de actores locales que comprueban el incumplimiento del mismo. Esto demuestra el poco compromiso por el desarrollo local y la construcción participativa de políticas públicas para garantizar la vida digna de los ciudadanos, en un entorno seguro y preparado para prevenir y afrontar desastres naturales.

6.12. Actualización del PDOT post-terremoto

Si bien el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial es “discutió, aprobó y promulgo” (04-06-2015), apenas un año más tarde en el cantón Pedernales se registró un terremoto, el sábado 16 de abril de 2016, de magnitud 7.8 (Mw), el cual generó afectaciones sin precedentes a la infraestructura pública - privada y a la vida de la población, lo cual obligó al GADMP estar a la altura de los tiempos y las demandas de la población para construir un nuevo modelo de desarrollo que dé respuesta a los indicadores sociales, económicos y culturales ex ante y post – terremoto que demanda atender la emergencia conjuntamente con el ejecutivo para generar las garantías constitucionales a la ciudadanía.

La (Presidencia de la República del Ecuador , 2016), formó el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP) de igual forma, la misma (Presidencia de la República del Ecuador, 2016) ordena la movilización de todas las instancias de gobierno incluido fuerzas armadas y policía al Estado de excepción, con lo cual concomitantemente el (Consejo Nacional de Planificación, 2016) crea la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva, como parte estructural de la Vicepresidencia de la República, para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, establece que los gobiernos autónomos descentralizados afectados, entre varias funciones deben actualizar los PDOT mejorando sus contenidos y propuestas en la planificación con especial énfasis en la gestión integral de riesgos según los lineamientos de la SENPLADES.

El gobierno autónomo descentralizado municipal de Pedernales en el marco de las orientaciones del Consejo Nacional de Planificación quien emite la disposición de actualizar el Pdot hasta el 30 de noviembre de 2016, reportados al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados SIGAD, durante el mes de diciembre y posteriormente reportando a la SENPLADES sobre el estado de la gestión de riesgos, el GADMP en cumplimiento para mejorar los contenidos y propuestas con énfasis en gestión en la gestión integral de riesgos, realiza la actualización entorno a un proceso técnico-burocrático para analizar la gestión de riesgos en el cantón Pedernales, dejando de lado la participación ciudadana y el consenso para mejorar realmente los contenidos y propuestas.

El GADMP en la segunda actualización del PDOT en el contexto post-terremoto lo que realizo fue agregar al Pdot un informe donde se identifica y analiza el riesgo, se genera una propuesta y un modelo de gestión totalmente externo al PDOT.

El Consejo Nacional de Planificación al plantear que la actualización del PDOT de los gobiernos autónomos descentralizados debe tener un enfoque en gestión integral de riesgos, no se reduce a un trabajo específico en gestión de riesgos sino da fuerza a la necesidad que el GAD afectados por terremoto puedan actualizar el PDOT en consideración del territorio y la población afectada en un sentido amplio de la planificación estratégica.

El GAD Municipal de Pedernales en un contexto de esta experiencia, perdió la posibilidad de realizar un trabajo que potencie la planificación local, lo cual podía contribuir con oportunidades para transformar la realidad ex ante y post- terremoto que se presenta como un acumulado de indicadores sociales, económicos y culturales muy dramáticos y negativos para el desarrollo local sostenible, tomando en cuenta que la pobreza, el analfabetismo, el desempleo, entre otros problemas, son necesarios considerarlos en propuestas y modelos de gestión responsables que el GAD Municipal de Pedernales debería considerarlos con capacidad y mayor seriedad.

Los gobiernos autónomos descentralizados afectados por el terremoto tuvieron la representación de dos delegados en el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, lo cual nos da por sobreentendido que por su intermedio se garantizaría que todos los gobiernos cumplieran con los procesos de actualización de los planes de desarrollo y tuvieran acceso a inversión pública desde el Ejecutivo para la reconstrucción, reactivación de infraestructura básica y garantía de los derechos socio – culturales y los fundamentales para la vida digna de la población.

(Fernández, 2018) sobre la experiencia de los planes de desarrollo en el Ecuador, menciona que no se puede planificar segmentadamente sino sobre la integralidad de las necesidades y condiciones del territorio, por lo que la planificación desde el ejecutivo y

los gobiernos autónomos descentralizados post-terremoto al referirse sobre la importancia de actuar sobre la reconstrucción y reactivación productiva, deja en evidencia que la resiliencia y apoyo socio-cultural no se consideró responsablemente sobre el contexto del territorio y las condiciones de la población.

6.13. Dinámicas de participación ciudadana y control social ex ante y post terremoto.

En este apartado se plantea algunas consideraciones sobre las dinámicas de la participación ciudadana y control social del periodo 2014 – 2019, tomando como punto medio del periodo el terremoto del 16 de abril de 2016.

En el periodo ex ante que correspondería desde mayo 2015 a abril 2016 y post terremoto desde abril 2016 – mayo 2019, describiremos la participación interna y externa de actores que les correspondería el involucramiento en la elaboración de la política pública, en la formulación de proyectos y presupuestos participativos.

Al interno de la comunidad los actores que tuvieron liderazgo por lo menos en la fase previa de la actualización del Pdot, donde se realizó la primera asamblea cantonal para elegir el consejo cantonal de planificación, se identificó la participación directa de organizaciones de los siguientes sectores: Agrícolas-ganaderas, desarrollo comunitario, ventas por mayor y menor y en menor medida artesanos y organización de funcionarios públicos, motivadas en ejercer su derecho a ser participe en la toma de decisiones, planificación, gestión y control popular, delegaron a 28 ciudadanos como representantes elegidos en asamblea cantonal, para presidir las mesas temáticas según la pertenencia a

los seis componentes constitutivos del Pdot, orientados por la guía para la formulación participativa del Pdot, establecida por la SENPLADES.

En la experiencia las fortalezas que se visibilizo es el interés de las organizaciones sociales y ciudadanos en participar en la gestión de los asuntos públicos del gobierno autónomo descentralizado. Sin embargo, dentro de los mismos actores internos se identificó al GADMP como una institución con demasiadas debilidades que se convirtieron en obstáculos para la garantía del derecho a la activa participación ciudadana y control social.

El GADM en el periodo ex ante del 16 de abril del 2016, se presenta como una institucionalidad muy débil, poco orgánica, con deficiente capacitación a funcionarios del municipio y escaso apoyo a la capacitación de las organizaciones sociales en democracia representativa, directa y comunitaria, lo cual se convertiría en obstáculos de gran magnitud para la gobernabilidad local post – terremoto, que demandaba liderazgo de las organizaciones sociales y el GADMP para llevar a cabo un proceso participativo en la reconstrucción y reactivación productiva como lo acuñaron a la intervención de Ejecutivo alrededor de la emergencia.

Los actores que apoyaron activamente en los espacios cerrados y reducidos para la actualización del Pdot 2014 – 2019, aparecen los funcionarios públicos del mismo municipio, del magisterio y en menor medida del banco del fomento ahora llamado banEcuador. No aparecen los representantes del consejo cantonal de planificación y los representantes de las mesas temáticas como actores que hayan apoyado activamente por cuanto al final de la primera asamblea se procuró desde el mismo Municipio desintegrar la organización social por desconocimiento, por conflicto de interés y por dominio del poder, como lo señalan los actores claves con quienes hemos abordado la experiencia.

Respecto a los actores externos como la Universidad Laica Eloy Alfaro Manabí, y las instituciones públicas del ejecutivo, que debían estar involucrados en el proceso planificación colectiva de la política pública, fue limitada como instituciones generadoras de información primaria o secundaria para la actualización del Pdot. Estas instituciones al no cumplir un rol protagónico en el proceso no representaron oportunidades relevantes para contrarrestar las condiciones sociales, culturales y económicas del cantón Pedernales.

En este contexto, al caracterizar las dinámicas de participación ciudadana y control social, en el cantón Pedernales no se registra en el periodo ex ante procesos relevantes de participación y desarrollo de mecanismos de participación ciudadana según nos describieron nuestros actores claves y de acuerdo a los espacios de diálogos mantenidos para sistematizar la experiencia.

En los espacios de dialogo sobre la experiencia, se describe que las causas más relevantes identificadas para que no se desarrolle procesos desde la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, son la falta de conocimiento sobre el derecho a la participación ciudadana y control social, el incumplimiento de procesos participativos, deliberativos y consensuado de la política pública por parte del GADMP y finalmente, los deficientes mecanismo de seguimiento de la SENPLADES sobre de los métodos de participación ciudadana en la formulación del Pdot.

Posterior al terremoto se ha generado un nuevo panorama en cuanto a la importancia de la participación ciudadana en la construcción de la política pública, los presupuestos participativos, la formulación y control social de los proyectos en el territorio, considerando que se requería una respuesta eficiente a los problemas sociales, económicos y culturales que se agudizaron a partir del terremoto en el territorio.

El periodo post - terremoto (abril 2016 – mayo 2019), para el Estado debió intervenir en tres fases: Emergencia, reconstrucción y reactivación productiva. En la emergencia las dinámicas de participación ciudadana más notoria es el voluntariado ciudadano, que se organizó desde la ciudadanía, como una respuesta colaborativa a la gestión del Estado y a las condiciones de riesgo que atravesaban la población.

Los y las voluntarias ciudadanas que apoyaron las actividades en los primeros meses o en la fase de emergencia, provenían del mismo cantón Pedernales, pero también había participación ciudadana de todo el país, los cuales apoyaron en limpieza de la ciudad, implementación de alberges, apoyo a la distribución de alimentación y atención medica en el caso de voluntarios profesionales.

La participación ciudadana en las fases de reconstrucción y reactivación productiva, no precisamente fue protagónica o sostenida en los distintos mecanismos de participación ciudadana y control social para la construcción de la normativa pública, los presupuestos participativos, la formulación y control social de proyectos en el componente SOCIO – CULTURAL o en el mismo proceso de reconstrucción y reactivación productiva.

Las dinámicas de participación ciudadana en la reconstrucción y reactivación productiva registran procesos participativos en la constitución del consejo sectorial de salud, una veeduría ciudadana de salud y una junta cívica llamada Fuerza Viva.

7. Interpretación de la experiencia

En la interpretación de la experiencia responderemos ¿Cómo se cumplió los procesos participativos y las condiciones técnicas en la construcción del PDOT?, y ¿Cuáles fueron los factores que incidieron en el cumplimiento?, en el proceso de actualización del componente socio-cultural del PDOT.

La administración 2014 – 2019 de GADMP, para facilitar los procesos participativos y las condiciones técnicas en la construcción PDOT, contrató un asesoramiento por el tiempo de 4 meses, a partir del 3 de diciembre del 2014 hasta el 3 de abril de 2015, quienes conformarían parte del equipo técnico de planificación (ETP) del GADMP.

En este contexto, inicialmente expondré que la actualización del PDOT al estar orientada en el Ecuador por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, quien creo el proceso metodológico – técnica para la formulación/actualización de los PDOT cantonal, en el marco de competencias establecidas en el COOTAD y el COPFP, tomaremos como referencia lo establecido por la SENPLADES y en contraste interpretaremos el cumplimiento de los procesos participativos y técnicos en la construcción del PDOT.

Los procesos constitutivos de la actualización del PDOT básicamente son dos, el primero la organización del sistema de participación ciudadana y finalmente la formulación y aprobación del PDOT.

7.1. Organización del sistema de participación ciudadana

En la organización del sistema de participación ciudadana en el cantón Pedernales se debía conformar la instancia de participación ciudadana, el conjunto técnico de planificación y la conformación del consejo cantonal de planificación.

En este proceso se inició conformando la instancia de participación ciudadana mediante la constitución de una asamblea cantonal ciudadana, la cual fue convocada por el alcalde con el fin de aprobar el diagnóstico del PDOT y para elegir directamente a los representantes al Concejo Cantonal de Planificación quienes se encargarían de aprobar el PDOT previo al consejo municipal de Pedernales.

Es importante dar a notar que la asamblea local dentro de sus propósitos colectivos esta la interlocución informada con las autoridades, el generar espacios de deliberación y concertación en el período de las políticas públicas, sin embargo, en el Cantón de Pedernales la asamblea local fue instrumentalizada para fines procesales para la aprobación del PDOT ante el consejo municipal y posterior entrega al sistema de información para los gobiernos autónomos descentralizados (SIGAD).

La experiencia, como ya hemos hecho referencia, el cumplimiento de los procesos participativos, únicamente se cumple en la fase previa de la actualización del PDOT, considerando que cumple parcialmente al convocar a la constitución de la asamblea local de donde se elige los representantes ciudadanos al consejo cantonal de planificación.

La guía para la actualización del PDOT establece que el GAD cuando convoque a la conformación del Consejo Cantonal de Planificación inicialmente deberá estar sin los tres representantes de la sociedad civil considerando que estos deben salir de los representantes

de las seis comisiones⁹ que se constituirán para la construcción del Diagnóstico del PDOT. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011, pág. 15)

En la guía para la formulación participativa del PDOT, establece que el GAD es el encargado de convocar y conformar una instancia de participación ciudadana, sin embargo, esta atribución que se le otorgó desde la SENPLADES incurre en prácticas contradictorias a la democracia directa y la esencia del derecho a la participación. Cuando lo correcto sería que el GAD coordine con la asamblea cantonal y las instancias de participación ciudadana existentes para garantizar la transparencia y buena gestión en los asuntos públicos.

En Pedernales al no existir inversión para garantizar el derecho y la organización del sistema de participación ciudadana, se ha reducido que la construcción de la política pública sea liderada preponderante por el GADMP y de esta forma se privatizo el bien público.

La (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010) establece claramente que el país debe fomentar la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno, pero en realidad no se ha cumplido los procesos participativos en el periodo 2014 – 2019, al evidenciarse que existió un pseudo ejercicio de participación que sigue coartando el fortalecimiento de la organización social y protagonismo ciudadano en los asuntos de interés público, al instrumentalizar la participación y no fortalecerla, como un ejercicio de poder coercitivo hacia el pueblo como lo plantearía (Weber, 1958).

⁹ La guía técnica de la SENPLADES establece que se constituirá las siguientes seis comisiones: Sistema ambiental, económico, sociocultural, político-institucional, asentamientos humanos y movilidad, energía y conectividad, para la construcción del PDOT.

En la conformación de las instancias de participación ciudadana en el cantón Pedernales además de no cumplir con los procesos participativos no cumplieron con las orientaciones técnicas emitida por la SENPLADES.

El GADMP presenta inconsistencias desde la ordenanza que reglamenta el sistema de participación ciudadana, rendición de gestión y control social, en donde estable por ejemplo (Art.34), que la asamblea cantonal, es liderada por el alcalde y que entre sus funciones es elegir los tres representantes ciudadanos al consejo cantonal de planificación, uno proveniente de las organizaciones sociales, uno del sector productivo y una de las instituciones públicas del ejecutivo. (Gobierno Autónomo Descentralizado , 2014). Mientras que la Ley orgánica de participación ciudadana establece que los representantes ciudadanos al consejo cantonal de planificación son representantes de organizaciones sociales.

Es evidente que la ordenanza municipal y la constitución técnica del PDOT en el componente socio – cultural carece no solo de contenidos como lo veremos más adelante, sino que no es concordante con la normativa superior y coarta la participación ciudadana, al atribuir arbitrariamente funciones de liderazgo al alcalde en espacios ciudadanos, como en la asamblea local.

En un estudio realizado sobre la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, se plantea la pregunta de investigación, ¿La planificación participativa en el Ecuador responde al ideario de un proyecto de gobierno democrático participativo?, (Parra, 2015, p. 79), responde:

“(…) se puede argumentar con solidez, que el proceso de planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 no responde a un proyecto de gobierno democrático participativo. La toma de decisión no recae en la ciudadanía, esta no

tiene un rol protagónico en la elaboración del plan. Se evidencia una relegación del involucramiento ciudadano a etapas no vinculantes del ciclo de formulación de la política pública.”(Parra, 2015, p. 79)

Los actores sociales implicados en el proceso de actualización del PDOT del GADMP especialmente el componente socio-cultural, señalan que la conformación de la asamblea cantonal, no solo se debió concebir como un proceso espontáneo y con propósitos a corto plazo. La asamblea es la máxima expresión de democracia, autoridad y obligación ética para planificar la política pública social y cultural, exigir los derechos ciudadanos, particularmente los que corresponde a los servicios públicos, presupuestos participativos, seguimiento y control sobre lo que es de interés público en el territorio.

El débil funcionamiento de las instancias de participación en la actualización del PDOT en el cantón Pedernales ha respondido al desconociendo de las organizaciones sociales y la ciudadanía sobre el derecho a la participación ciudadana, lo cual limitó la exigibilidad de derechos. La ciudadanía a pesar que ha generado el interés en participar en los procesos de actualización del PDOT, también se encontró con un GAD que no garantizo el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y control social, mediante acciones que no facilitaban la transparencia de la información y la falta de responsabilidad en apoyar a la capacitación de las organizaciones y actores sociales para coordinar los espacios de deliberación y consenso en todo el ciclo de la política pública.

El (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales , 2015) certificó que el consejo cantonal de Planificación, emitió por unanimidad la resolución favorable sobre las directrices estratégicas establecidas en el PDOT 2014- 2019, sin embargo, representantes del mismo consejo cantonal de planificación, aseguraron en esta sistematización que el GADMP no convocó a discutir el PDOT y a pesar de estas

deficientes procesales el Concejo Municipal del Cantón Pedernales aprobó el PDOT 2014 – 2019 y a su vez la SENPLADES permito subir el PDOT en el sistema de información de los gobiernos autónomos descentralizados.

En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el Art 29, establece que el Consejo Cantonal de Planificación tiene como funciones, el participar en la formulación del PDOT y emitir resolución favorable sobre la planificación local, como requisito para su aprobación en el órgano legislativo correspondiente, así también en términos generales el consejo debe velar por la coherencia de la planificación local con la de los otros niveles de gobierno, vigilar por la por la relación de la programación presupuestaria con la planificación local y conocer los resultados de seguimiento y evaluación del PDOT, entre otras funciones, que nos deja constancia que el periodo de trabajo del consejo cantonal de planificación no es temporal sino que debe mantener las funciones durante el periodo de gobierno y además asume una responsabilidad tan importante y compartida con el sistema de participación ciudadana para definir la incidencia de la ciudadanía en la política pública social y cultural.

7.2. Formulación de PDOT 2014 – 2019.

En la formulación del PDOT se identificó con los actores sociales representantes de los artesanos y la ciudadanía que en la fase de diagnóstico del componente socio-cultural, el equipo técnico de planificación (ETP) informa que el producto final o el documento PDOT, se realizó respetando todo el proceso técnico recomendado por la guía para la formulación del PDOT, detallados en el acápite “Diagnóstico estratégico participativo”, los cuales tienen concordancia con el Artículo 42 del (Código Orgánico de Planificación

y Finanzas Públicas, 2010). Sin embargo, para proceder a la interpretación de la experiencia en la fase del diagnóstico, el mismo COPFP (2010), hace alusión en varias ocasiones, que la planificación debe ser participativa y garantizar un enfoque de equidad.¹⁰

En este sentido describiremos cronológicamente el proceso de actualización de Pdot, planteada por el ETP y avalado por el GADMP.

El 11 de diciembre de 2015, se realizó la 1era Asamblea Cantonal, con la finalidad de presentar la línea base y formulación del diagnóstico participativo. Es decir, no se planifico construir el diagnóstico participativamente, porque además metodológicamente era imposible por la cantidad de participantes y el tiempo de dos horas para efecto. En esta asamblea lo único que se realizo fue la presentación de la línea base y el “legitimar” que se construyó un diagnostico que además estaba ya pre establecido por el equipo técnico de planificación, lo cual es una fuerte inconsistencia al proceso. Por otro lado, se eligió los representantes de las mesas temáticas y de entre de ellos las autoridades del consejo cantonal de planificación, lo cual es un aspecto positivo por lo menos en esta instancia de participación.

A día seguido, el 12 de diciembre de 2014, se plantea que se realizó un taller cantonal para informar los resultados del diagnóstico participativo de la 1era Asamblea Cantonal, lo cual no fue así según lo expresan los actores con quienes se sistematizo la experiencia. Por tanto, se deja sentado de nuevo que el proceso participativo y técnico no se cumplió.

La temporalidad entre la formulación y la difusión de los resultados del diagnóstico, al ser un (1) día (24 horas), deja sin sustento y posibilidades de argumentar como se pudo

¹⁰ Art. 13 y 14 del COPFP (2010)

llevar la planificación participativa en el territorio. Este incumplimiento de los instrumentos técnicos recomendados en la Guía para la formulación del PDOT, detallados en el acápite “Diagnóstico estratégico participativo”, no fueron desarrollados de forma responsable, y pusieron en juego la construcción de infraestructura básica, los servicios sociales y culturales para el crecimiento de la población, la cual registra según el (Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2010) condiciones deficitarias y reducido beneficio a programas sociales y culturales.

Si observamos el Art. 42 del COPFP (2010), que afirma: (...) “Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.”, expresamente, se identificó en los espacios de dialogo, la importancia de construir la política pública con los principios de igualdad y territorialmente consensuado con las organizaciones sociales y ciudadanía de los GAD de las parroquiales.

El GADMP planteo que se realizó 3 talleres parroquiales de socialización de la Línea Base Parroquial y del diagnóstico participativo parroquial, en Cojimíes, 10 de Agosto y Atahualpa, los días 5, 6, 7 de enero de 2015, es un gravísimo error, por no haber existido la oportunidad de generar espacios de debate y consenso, pero además no considerar la necesidad de construir la política pública de abajo hacia arriba, como mecanismo eficiente para construir la política pública basados en la realidad del territorio y la población.

La formulación del PDOT al ser construida desde un enfoque externo a la comunidad, dejaron al extremo a varias organizaciones campesinas y otras del sector rural, que dicho sea de paso es otro incumplimiento al proceso participativo y a las condiciones técnicas para lograr la construcción de un diagnóstico que permita identificar los problemas más

significativos en el sector rural y en su población que representa el 60.3% de la población de Pedernales.

En el sector rural se registra el mayor número de personas ocupadas por actividad de trabajo y también donde se concentra el mayor nivel de pobreza y extrema pobreza. Es decir, fue poco responsable haber tenido una mirada escasa y limitada del territorio y su realidad, con el afán de lograr un documento extenso llamado PDOT, que poco o nada puede servir para la programación presupuestaria y operativa, pertinente al territorio.

El Art. 43 del COPFP, orienta que los Planes de Ordenamiento Territorial regionales, provinciales y rurales se articulan entre sí y deben observar obligatoriamente a los PDOT cantonales/distritales, por la concesión y normativa del uso y ocupación del suelo. Según lo dispuesto, los GAD Municipales deben formular con antelación la formulación /actualización su planificación local antes que los otros niveles de gobierno a excepción de la planificación Nacional.

Por otro lado, el (Consejo Nacional de Planificación, 2014, art.1), afirma:

De la prelación en la aprobación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos aprobarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, según corresponda, en el plazo máximo de 9 meses, contados desde la posesión de sus máximas autoridades.

Los planes provinciales y parroquiales se aprobarán en el plazo máximo de 5 meses, contados desde la fecha de aprobación prevista para el nivel municipal (...).

En la misma resolución, del Consejo Nacional de Planificación, en la primera disposición transitoria, afirma: “Para el periodo de gobierno 2014-2019, los gobiernos autónomos descentralizados reportarán al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados los contenidos de sus respectivos planes de desarrollo y

ordenamiento territorial hasta las siguientes fechas:” (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales , 2015)

Tabla 4 Fechas para reporte de contenidos del PDOT al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el periodo 2014 -2019.

Gobiernos Autónomos Descentralizados	Diagnóstico	Propuesta y Modelo territorial	Modelo de Gestión
Municipales y Metropolitanos	o 15 de noviembre de 2014	15 de enero de 2015	15 de marzo de 2015
Provinciales y Parroquiales	y 15 de abril de 2015	15 de junio de 2015	15 de agosto de 2015

Nota: Fuente: (Consejo Nacional de Planificación, 2014)

En referencia a la tabla antes detallada, si los GAD Municipales tenían para aprobar sus PDOT en un tiempo máximo de nueve meses, contados a partir de su posición como autoridades, quiere decir, que si el gobierno del cantón Pedernales 2014 -2019, liderado por el ex alcalde Gabriel Alcívar, quien asumió funciones formalmente en el mes de abril del año 2014; y levanto la primera acta de sesión inaugural del GADMP, el 14 de mayo de 2014, también tuvo los nueve meses reglamentados para actualizar el PDOT, lo cual no concuerda con la propuesta cronológica para la construcción del PDOT 2014-2019. (Gobierno Municipal de Pedernales, 2014).

La propuesta cronológica del Equipo Técnico de Planificación, liderado por la consultora externa, que tenía un contrato de 4 meses para el cumplimiento de actualización del PDOT 2014-2019 y por otro, el tiempo que el establece el (Consejo Nacional de Planificación, 2014) para aprobar los PDOT y reportarlos al Sistema de Información de los GAD (Tabla 4), no fue concordante en la temporalidad requerida para el cumplimiento

de un proceso participativo y técnico pertinente al territorio y a la problemática social y cultural del cantón.

Los contenidos del PDOT a pesar del incumplimiento participativo y técnico son reportados al sistema de información, aún sin tener legitimidad ciudadana y aprobación oportuna del (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, 2015).

El GADMP realizó, el 20 de enero de 2015, un (1) taller de planificación y articulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con los representantes de nivel regional y provincial para la realización de proyectos de utilidad territorial y regional, con el propósito la captación de fondos públicos de Gobiernos Autónomos Descentralizados de orden jerárquico superior, sin tener una planificación participativa con los mínimos de calidad, directrices principales y decisiones estratégicas para el desarrollo socio-cultural en base a un modelo territorial (urbano-rural), como establece las distintas normas legales.

Para entender el cumplimiento de los procesos técnicos orientados por la guía metodológica para la formulación de PDOT, determinados por la SENPLADES, plantear a continuación una matriz guía con los requisitos técnicos y una valoración cualitativa de los actores sociales sobre el cumplimiento de los mismos.

Tabla 5 Guía para la formulación participativa del PDOT

Contenidos	Comisiones	Ejes (Cada comisión debe trabajar estos criterios)	Check
Diagnostico		1.- La situación deficitaria general que se da en el territorio.	✓
		2.- Las restricciones, potencialidades y oportunidades que pueden aprovecharse para aportar al logro del Buen Vivir en el territorio.	x
	1.- Sistema Ambiental.	3.- La posibilidad y los requerimientos para que el GAD responda a las funciones estratégicas definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional.	✓
	2.- Sistema Económico.	4.- Las características propias del territorio, como base para el desarrollo sostenible.	✓

		Las formas actuales de ocupación y uso del suelo y los recursos naturales.	
	3.- Comisión del Sistema Sociocultural.	5.-Las condiciones de seguridad para el desarrollo sostenible en el territorio.	✓
	4.- Sistema Político— Institucional.	6.-Los efectos positivos y negativos (impacto) de los macro proyectos (energéticos, viales, industriales, etc.) existentes y los que pueden derivarse de los que se hayan previsto implementar en el territorio del GAD o en su entorno.	✓
	5.- Sistema de Asentamientos Humanos.	7.- Las relaciones del territorio del GAD con los territorios de los GAD circunvecinos y con los otros niveles de gobierno, las posibilidades de alianzas, competitividad o complementariedad.	✓
	6.- Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.	8.- El Modelo Territorial Actual, es decir la forma en la cual se ha organizado y está operando el territorio con sus ventajas y desventajas.	x
		9.- Una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes.	x
Propuesta		Decisiones Estratégicas (Objetivo General de Desarrollo)	+/-
		Decisiones territoriales (Potencialidades)	
Modelo de gestión		Decisiones organizacionales (Modelo de Gestión)	x
Plenaria de comisiones		Consolidación de objetivos (Consejo de Planificación, ETP, Comisiones ciudadanas)	+/-

Nota: Fuente: Guía para la formulación participativa de los PDyOT (2011), elaboración propia

*El Diagnóstico Estratégico creado participativamente debe anexar las apreciaciones ciudadanas en tres aspectos del territorio: tendencial, probable y deseado.

El diagnóstico al ser un proceso ordenado que ayuda a determinar la situación actual del territorio y fundamenta la planificación local, demanda que se cumpla con las condiciones metodológicas que establece la guía para la formulación participativa del PDOT, para identificar la situación actual de la población y el territorio.

Al revisar el PDOT del GAD Municipal de Pedernales el cual debió cumplir con el desarrollo de nueve ejes metodológicos mediante la conformación de seis comisiones (Ver tabla 6), hemos identificado que solo se cumplieron seis ejes metodológicos y se dejaron tres sin resolver.

Los ejes metodológicos que no se consideraron para la actualización del PDOT 2014-2019 son: 1) Las restricciones, potencialidades y oportunidades que deben aprovecharse para alcanzar el Buen Vivir en el territorio; 2) El Modelo Territorial Actual, la forma en como se ha organizado y está aplicando en el territorio con sus ventajas y desventajas; 3) Identificar una línea base de la información disponible que será el referente para el control y seguimiento de los Planes, aprueba que existió un deficiente proceso de diagnóstico participativo.

En el componente sociocultural del PDOT del GADMP se establece los subcomponentes de población, educación, salud, seguridad, grupos prioritarios, migración, cultura y deportes, para la construcción del diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión.

El diagnóstico del componente sociocultural se evidencia que hubo poco estudio e insipiente deliberación, donde no se logró identificar la situación deficitaria, ni los impactos generados en los proyectos anteriores, es decir no se plantea una en la línea base información referencia de a proyectos emblemáticos desarrollados para el control y seguimiento de los planes anteriores del periodo 214-2019.

A continuación, se plantea una tabla donde se resume el diagnostico planteado en el componente sociocultural del PDOT 2014-2019 y las alternativas planteadas por actores claves para garantizar el derecho social y cultural en la población.

Tabla 6 Resumen del diagnóstico del componente sociocultural y alternativas

Subcomponentes	Diagnostico	Alternativas
Población	La línea base que se presenta en el PDOT permite denotar que la población tiene una situación deficitaria y alto índice de pobreza.	Es necesario generar un sistema de información cultural y social que permita levantar una línea base y se

	<p>Sin embargo, resalta en la población que la mayor construcción población se encuentra en el sector rural a pesar que la densidad población en el mismo sector es demasiada dispersa por kilómetro cuadrado.</p> <p>Dentro de las principales actividades de ocupación por rama se encuentra la agropecuaria.</p>	<p>pueda fortalecer la política pública social y cultural.</p> <p>Es importante conocer indicadores, conocer la oferta y consumo cultural pero así mismo saber cuántos se benefician de proyectos sociales según sea su grupo etario y situación de vulnerabilidad.</p>
Salud	<p>El diagnostico en el área de salud es la más compleja en el cantón, se plante a la existencia de una red de salud con 5 sub-centros de salud de los cuales no todos tienen personal especializado para atención del paciente.</p> <p>A los pacientes se les remite a Bahía u otros casos a Portoviejo y Santo Domingo. Se presenta un cuadro de enfermedades vinculadas al sistema respiratorio e intestinal.</p>	<p>Es importante gestionar una intervención estratégica entre el GAD y el Ejecutivo para atención en salud, mediante la planificación para el progreso y el ordenamiento territorial garantizando inversión de fondos públicos del Ejecutivo para fortalecimiento del sistema de salud preventivo e infraestructura.</p> <p>Hasta el fin del año 2019 e inicios del año 2020 no existe un hospital básico.</p>
Educación	<p>En el diagnostico se limita a conocer información basada en el censo nacional, las condiciones de analfabetismo, nivel de escolaridad, deserción y situaciones negativas para no acceder a la educación. En este subcomponente el diagnóstico es bastante limitado, no se plantea escenarios tendenciales, probables y deseables con los actores de la educación.</p>	<p>Es necesario fortalecer el diagnostico, la propuesta y el modelo de gestión del subcomponente de educación.</p> <p>No se plantea ¿Por qué los jóvenes no acceden a la instrucción formal?</p> <p>Es relevante establecer una mesa de convergencia con la academia, los actores de la educación y la cooperación para generar programas y proyectos que generen educación no formal en referencia a los problemas sociales que asechan a la niñez y la juventud principalmente. Por otro lado, es necesario fortalecer la educación formal mediante procesos participativos para incentivar una educación acorde a las necesidades territoriales y a favor de la comunidad educativa.</p>
Grupos prioritarios	<p>El diagnóstico de los grupos de atención prioritaria se reduce a la falta de accesibilidad en las vías, embarazos y falta de infraestructura.</p>	<p>Es importante en función de la actualización del componente sociocultural del PDOT, entender que los niños, jóvenes, personas con discapacidad requieren políticas socioculturales que generen oportunidades y posibilidades para el buen uso del tiempo libre y fundamentalmente apoyo a las familias.</p>
Seguridad	<p>Se plantea la presencia de violencia, maltrato infantil, embarazos no deseados y escaso manejo de recolección de basura.</p>	<p>Es importante construir un plan de seguridad, el cual carece el cantón. Y es necesario fortalecer una mesa de seguridad participativa para efectivizar la intervención de seguridad en el barrio.</p>

Migración	No se plantea diagnóstico solo existe línea base recolectada mediante fuentes de información. La inmigración de personas de la sierra y del provincial de Ecuador en Pedernales representa el 14,96% de la población.	Es importante generar en cuenta la línea base para garantizar la inclusión de ciudadanos ecuatorianos inmigrantes en los procesos de planificación participativa.
Cultural	Dentro del diagnóstico, se identifica las expresiones culturales, solo mediante un enlistado de las festividades del mes de agosto que tiene como propósito celebrar el mes del turismo y rescate de la cultura ancestral. Se hace referencia la importancia de la gastronomía, el patrimonio arquitectónico bienes muebles y solo se presenta información histórica de la cultura Jama Coaque. Dentro de la línea base se identifica que el 82% de la población del Cantón Pedernales se reconoce como mestiza.	En este componente no se realizó ningún diagnóstico. Es preciso levantar un sistema de información cultural. Es necesario hablar sobre el espacio público, el fomento del arte, la creatividad e innovación de la población. La importancia de contar con espacios de formación artística y gestión cultural. No se cuenta en el cantón con la infraestructura para espacios artísticos y culturales. El 6% de la población se define como montubia, el 2.17% mulatos, el 4% afrodescendientes y el 0.19% entre otras. Es decir, se debe garantizar la construcción de una política intercultural donde se afirme valores sociales y de convivencia armónica entre la sociedad por medio del arte. Es preciso determinar acciones contundentes para salvaguardar el patrimonio para fines de conservación y valoración. ¹¹

Nota: Fuente: PDOT – GAD Municipal de Pedernales (2015), elaboración propia

En el diagnóstico al no considerarse la participación y las orientaciones técnicas se dejó de lado la posibilidad de plantearse una propuesta y el modelo de gestión pertinente y con los contenidos con las decisiones estratégicas para el desarrollo de las políticas sociales y culturales.

¹¹ Que, el artículo 23 de la Constitución del Ecuador establece que las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales.

El poco sustento en el diagnóstico, la propuesta mal planteada y la ausencia del modelo de gestión deja sin un norte el ejercicio de la administración pública en el cantón Pedernales en temas sociales y culturales. La intervención del GAD y las instituciones sectoriales del cantón Pedernales, según la experiencia expuesta de varios actores locales, dejan en descubierto que la programación operativa local al no responde a la planificación “estratégica cantonal” tampoco lo hace frente a la política pública nacional.

En la propuesta del PDOT no se logró articular las decisiones determinadas en el diagnóstico, con el planteamiento de la visión y el objetivo general. No se plantea en el Pdot, planificación táctica y operativa, que facilite la construcción de un modelo de gestión participativa, donde se incluya que la planificación operativa anual y los presupuestos anuales, cuente con un sistema de control, evaluación y retroalimentación que suministren la rendición de gestión y se garantice el control social. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011).

La asignación de presupuestos anuales y la planificación operativa anual en el caso del GADMP ha sido referirse a información restringida y de limitado acceso público incluso en la misma plataforma del gobierno local. Sin embargo, se accedió a los planes anuales de contratación (PAC) desde los años 2014 al 2019 del GADMP, en el servicio oficial de contratación pública, como ejercicio para contrastar la coherencia con la planificación estratégica y la contratación anual. A continuación, detallo:

Tabla 7 PAC 2014 - 2019

Entidad:	MUNICIPIO DE PEDERNALES					
Año de Adquisición:	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	\$ 11,328,237	\$ 11,363,561	\$11,076,37	\$ 10,158,395	\$ 4,005,548	\$ 4,017,227
Valor Asignado:	.26	.25	2.2	.57	.55	.13

Nota: Fuente: Servicio Oficial de Contratación Pública, elabora por el autor.

Como es evidente entre los años 2014 - 2016 se registra la mayor cantidad del presupuesto anual de contratación respecto a los años 2017 – 2019, que es una parte del periodo donde debió haber existido un mayor ingreso consecuencia de la segunda actualización del PDOT post terremoto, con lo cual se plantearía dar respuesta a las condiciones deficitarias de la población por medio del GADMP.

Sin embargo, para interpretar de manera más minuciosa la calidad de inversión y en tanto la relación entre la planificación estratégica de la política socio cultural y el presupuesto local, analizaremos el PAC – 2019 del GADMP, que a continuación detallo:

Tabla 8 Cantidad de inversión en política sociocultural

Servicio de capacitación institucional	Contratación de consultoría actualización PUGS	PDOT - Política cultural (Obra Artística)	Infraestructura política social
\$16.071,43	\$156.946	\$408.443,40	\$395.386,01
0,4%	3,9%	10,17%	9,84%

Nota: fuente: Sistema Oficial de Contratación Pública, elaboración por el autor

El plan anual de contratación 2019 tiene un monto asignado de \$ 4,017,227.1300, de los cuales se registra apenas el 10.17 para temas de política cultural y 9.84% en infraestructura de proyectos que atienden la política social, es decir dentro de este monto se contrata una consultoría para la formulación del plan de seguridad, mejoramiento de plazas, construcción de parques, actividades deportivas y consultoría para legalización de tierras.

Después de un análisis de los rubros, la primera incongruencia que se observa es entre los rubros de servicio de capacitación institucional que tiene un monto de 9.8 menor al

rubro para contratación de consultoría para temas de actualización del PDOT – PUGS. Y finalmente entre la diferencia del monto general y los rubros de cultura, infraestructura para proyectos sociales, servicios de capacitación institucional y los servicios de consultoría para la actualización de los PDOT y el PUGS, queda una diferencia de 75.7% del presupuesto que es usando para contratación de pequeñas obras, bienes y servicios para oficina, consultorías y estudios de distintos tipos que no responden a una planificación estratégica y no contribuye decididamente para la transformación de las situaciones deficitarias alrededor del analfabetismo, los grupos de atención prioritaria, sobre el apoyo a los inmigrantes, la seguridad, el deporte, la familia y la cultura. (Sistema Oficial de Contratación Pública, 2020)

Finalmente, en referencia a la práctica sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonales en el país, (Fernández, 2018) plantea: (..) “El problema de muchos de los PDOT-C realizados no estriba solamente en la metodología del diagnóstico realizado, sino en la conexión entre diagnóstico y propuestas. Lo cierto es que los planes no ofrecen soluciones; es más, en muchos casos el plan concluye prácticamente con el diagnóstico y con una breve referencia a lo que debe ser el modelo de gestión”.

8. Lecciones aprendidas

Los pasos de la actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, nos ha permitido evidenciar que los procesos de participación ciudadana y cumplimiento técnico en la formulación del PDOT, no se cumplieron en referencia a lo estipulado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. Se evidencia potencialmente una intervención burocrática vertical donde se concentra las decisiones en el gobierno local y desde este se dicta la planificación para el desarrollo local.

La participación de las organizaciones sociales en los procedimientos de planificación y control social de la política pública, presupuestos y en la programación operativa, en el cantón Pedernales ha sido condicionada por dos factores, la una de carácter burocrático - político y la segunda por los factores promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales.

El ejercicio de gobierno en el periodo 2014-2019 en el cantón Pedernales presento un modelo centralista y concentrado en el poder político. No necesariamente se impulsó acciones concordantes a la democracia directa, donde se fomente la participación ciudadana, se promoció y se fortalezca a la organización y los actores sociales para garantizar las garantías establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.

La toma de decisiones en todo lo que es de interés ciudadano en la práctica del gobierno local al ser centralizada y representativa, el rol que tuvo la burocracia fue determinante, en el sentido que llevo a cabo el ejercicio de poder del gobierno de turno, que no necesariamente evidencio el interés de fortalecer las instancias de participación como espacio de poder ciudadano.

Si consideramos los procesos esenciales como la alineación de las solicitudes de participación ciudadana y la formulación del PDOT, se ha identificado en la experiencia que es importante más allá de convocar y conformar la asamblea local y elegir los actores ciudadanos al consejo cantonal de planificación, el llevar a cabo procesos de formación interna en los funcionarios del gobierno municipal y el apoyo a la formación ciudadana a las organizaciones sociales como condiciones indispensables para promover participación ciudadana en la planificación estratégica, monitoreo y evaluación participativa, que precisamente no fueron acciones impulsadas por el GADMP.

La burocracia y las organizaciones sociales en este proceso fueron eminentemente funcionales a las decisiones del gobierno de turno. Sin embargo, la burocracia del gobierno municipal a pesar de estar directamente vinculado en la actualización del PDOT, no fue protagonista de la planificación. La experiencia nos permitió identificar que, en procesos técnicos de planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial, la burocracia local no tuvo la capacidad de facilitar procesos participativos y liderar la formulación de la planificación estratégica a largo plazo.

Contratar consultorías externas a pesar de ser una decisión administrativa que el GAD puede asumir, no resulta para sí una fortaleza, al contrario, son debilidades que se deben corregir por cuanto el ciclo de la política pública no inicia y termina en la construcción de la misma.

Los actores sociales participantes en el proceso de actualización del PDOT y de las mesas de diálogo para la sistematización nos han permitido identificar que los factores de promoción y construcción de las agrupaciones sociales, son importantes para fortalecer los procesos participativos y garantizar las condiciones técnicas en la construcción de la política pública, presupuestos y la programación operativa.

Los gobiernos locales precisamente dentro de sus funciones tienen la obligación de la promocionar y fortalecer de las organizaciones sociales y la participación, para garantizar la incidencia de la sociedad civil en los espacios de dialogo, deliberación, consenso y planificación de la política pública. Aunque esto no fue posible en este proceso por haberse considerado que la apertura de espacios de participación significaría entrar en un contexto de disputa de poder entre un gobierno local con prácticas de una democracia extremadamente representativa y concentrada en la autoridad.

Las relaciones de dialogo entre las organizaciones sociales y el gobierno local, están superpuestas por una relación asistencialista, por consecuencia de organizaciones sociales con una reducida capacidad de acción colectiva y con pocas oportunidades de constituirse como poder ciudadano.

Considerando la cronología planteada en la experiencia, podemos observar que las dinámicas de participación ciudadana ex ante y post al terremoto del 16 de abril de 2016, tuvieron un síntoma similar en el incumplimiento de los procesos participativos y las condiciones técnicas para la actualización del PDOT post - terremoto.

En el cantón Pedernales consecuencia del terremoto el Consejo Nacional de Planificación oriento al GADMP, así como a todos los gobiernos locales afectados realizar una segunda actualización del PDOT 2014 – 2019, para fortalecer los contenidos del PDOT con especial énfasis en la gestión integral de riesgos. En este proceso de actualización no se registra procesos relevantes de participación ciudadana en la construcción de la política pública y las decisiones estratégicas orientadas en la reconstrucción y la reactivación productiva, así también se careció de acceso a información contrastada por procesos participativos en temas de inversión e información pública.

Los procesos participativos post terremoto no se activaron mecanismo de control social y de nuevo solo se cumplió con la actualización del PDOT con una participación burocrática vertical a pesar que si existió un ambiente favorable de participación en temas de voluntariado ciudadano para contribuir en la emergencia y el desarrollo del cantón, el cual no trascendió a una participación ciudadana protagónica en la creación de la política pública, los presupuestos y la programación operativa.

Lamentablemente, en este caso de sistematización, la política social desde la concepción y la practica en el GADMP, le han atribuido a una acción de otorgar bienes o servicios de corto plazo. En cuanto a la política cultural, es reducida a una festividad y programación folklorizante de los bienes inmateriales, que además en el caso de la arquitectura religiosa le determinaron patrimonial, cuando aún no cumple las características determinadas por la UNESCO para ser considerado patrimonio.¹²

Las condiciones sociales de la población en el cantón Pedernales registra los indicadores de pobreza más alta de la provincia, entre otros problemas sociales que le ubica al cantón territorio con alto nivel de vulnerabilidades en la población. En lo territorial Pedernales cuanta con los principales yacimientos arqueológicos de la cultura jama y otras potencialidades culturales que no son consideradas a nivel de políticas públicas y asignación de presupuesto pertinentes para la construcción de un escenario deseado.

El criterio de fortalecer la gobernabilidad participativa conforme establece el (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010) y después sistematizar la

¹² Los Indicadores de la Cultura para el Desarrollo se ajustan al concepto amplio de patrimonio convenido por la comunidad internacional, que abarca los lugares de interés histórico y cultural, los sitios y paisajes naturales y los bienes culturales, así como el patrimonio inmaterial.

experiencia, se visualiza la importancia de lograr procesos participativos eficaces, eficientes y pertinentes entre los gobernantes y sus burocracia con las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, para lo cual planteamos una propuesta de un esquema participativo para potenciar la gobernanza local, que a continuación detallamos:

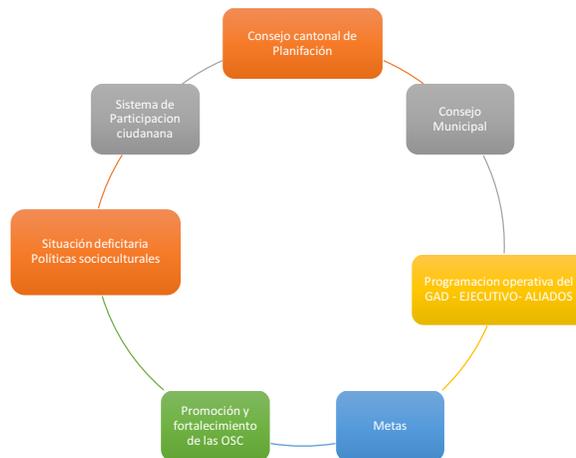


Figura 5 Alternativa pragmática para potenciar la gobernanza local sociocultural, Orgánico de la Planificación y Finanzas Públicas, 2010, elaboración propia

A manera de conclusión, planteamos una propuesta programática que impulsa procesos participativos y garantiza las condiciones técnicas en el ciclo de la política pública, en conexión con el presupuesto participativo y la programación operativa como una alternativa que fortalezca la gobernanza participativa y en permanente diálogo entre las agrupaciones de la sociedad civil, la ciudadanía y el gobierno local.

En el proceso de la sistematización de la experiencia, se ha comprendido que la calidad de la planificación no puede limitarse solo a la compatibilidad técnica del diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión, sino que fundamenta en los procesos sostenidos de del sistema de participación ciudadana en el territorio.

Para la construcción de la política pública en un gobierno autónomo descentralizado cantonal es importante partir del fortalecimiento y promoción del sistema de participación ciudadana en el territorio, para lograr el funcionamiento sostenido de las demandas de colaboración, con principios democráticos, igualdad y alternabilidad de sus dirigentes.

En las instancias de participación ciudadana se propone el fortalecimiento de la asamblea local/cantonal, considerando que en esta se puede nuclear a todas las expresiones y unidades de participación ciudadana. El funcionamiento sostenido de la asamblea garantiza que al iniciar la construcción de la política pública se logre imparcialidad, no se improvise e instrumentalice las instancias de participación creándolas a destiempo para justificar los procesos de planificación local para el desarrollo de los gobiernos locales.

Para el proceso de actualización del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, las condiciones técnicas emitidas por la institución rectora de la planificación para el desarrollo establecen que se debe constituir un consejo cantonal de planificación donde participaran tres representantes de la sociedad civil. Esta representatividad ciudadana siempre es seleccionada con imparcialidad a los intereses de la burocracia, razón por la cual el alcalde necesariamente deberá coordinar con la asamblea local en funciones quien designará sus representantes para efecto.

Con lo antes expuesto, se inicia un proceso participativo y se considerara responsablemente el cumplimiento de las condiciones técnicas en la formulación de la planificación para el desarrollo y la construcción de la política pública que debe ser legítimamente consensuada con la ciudadanía y aprobada responsablemente por los organismos legislativos municipales.

El consejo municipal siendo la instancia que aprueba y pone en vigencia el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, no puede tener esa responsabilidad sin mecanismos de control social, considerando que el cambiar el sentido de la planificación local y puede ser consecuencia de no cambiar positivamente la situación deficitaria en la cual se fundamenta la política pública.

El cantón Pedernales al ser un territorio pos terremoto, la situación deficitaria no solo es infraestructura básica, existe la pérdida de medios de vida, falta de atención a las políticas públicas socioculturales, que debieron ser consideradas en un proceso de actualización del PDOT, posterior al terremoto, para poder direccionar una intervención eficiente del GADMP en articulación con el ejecutivo y la cooperación en estricta necesidad de cumplir las metas establecidas e ir construyendo un estado deseado.

Finalmente, la política sociocultural en el territorio post – terremoto de Pedernales no puede seguir ubicada al extremo de lo menos importante y solo priorizarse la reconstrucción y reactivación productiva, por cuanto se pretende lograr un estado deseado con un enfoque segregado, sin considerar todos los componentes para el desarrollo como importantes dentro de la gestión pública.

Los componentes socioculturales no solo que están interrelacionados con otros componentes, sino que son extremadamente importante en territorio considerando que los temas de educación, conjuntos de atención prioritaria, el arte, fomento de las creatividades son vitales para la resiliencia y para mejorar las condiciones de vida de la población.

(Fernández, 2018) cita: Por todo ello se coincide con las palabras de Alexander (1993, p.75) cuando nos plantea el propósito y el método de la planificación:

La planificación comienza, como el proceso de decisión, ante un sentido de insatisfacción con la situación existente. Si no existieran problemas no sería necesaria la acción. La diagnosis de los problemas depende de la imagen del estado deseado, que actúa como punto de referencia.

9. Bibliografía

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* . Quito: Registro oficial .
- Asamblea Nacional de Ecuador . (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Asamblea Nacional de Ecuador .
- Asamblea Nacional del Ecuador . (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Registro Oficial n° 303*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador . (2016). *Ley Orgánica de Cultura* . Quito: Asamblea Nacional del Ecuador .
- Asamblea Nacional del Ecuador . (2019). *REGLAMENTO LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, USO Y GESTION DE SUELO*. Quito : Asamblea Nacional del Ecuador .
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva . (2017). *Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto*. Quito: Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva .
- Consejo Nacional de Planificación. (2014). *Resolución No. 003-2014-CNP. Expediente Lineamientos y Directrices para la Actualización y Reporte de Información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- Consejo Nacional de Planificación. (2016). *Resolución No. 002-2016*. Quito: Consejo Nacional de Planificación.

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente - Oficial No. 449.
- Correa, R. (2016). *Decreto Ejecutivo No. 1004 de 26 de abril de 2016*. Manta : Gobierno Nacional del Ecuador .
- Equipo Técnico de Planificación . (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* . Pedernales: Equipo Técnico de Planificación .
- Equipo Técnico de Planificación . (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* . Pedernales: Equipo Técnico de Planificación .
- Fernández, M. y. (2018). *La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador*. Cuenca: Grupo de Investigación Ciudad y Territorio Universidad de Cuenca.
- Gobierno Autónomo Descentralizado . (23 de 10 de 2014). *Ordenanza Municipal Cantón Pedernales: Que norma el sistema de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social*. Recuperado el 22 de 01 de 2020, de Normativa Jurídica de Ecuador: <http://www.oficial.ec/ordenanza-municipal-canton-pedernales-que-norma-sistema-participacion-ciudadana-rendicion-cuentas>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales . (2015). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014-2019*. Pedernales: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales .
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales. (2008). *Ordenanza de declaratoria de patrimonio Eco Cultural a los yaciminetos principales del asentamiento real hispánico y de la franja territorial por donde atraviesa la*

línea equinoccial en la jurisdicción de Pedernales. Pedernales: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales. (2015). *Ordenanza del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.* . Pedernales : Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pederdenales. (2014). *Ordenanza reformativa a la ordenanza que norma el sistema de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social del GAD Pedernales.* Pedernales : Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pederdenales.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pedernales. (2015). *Ordenanza del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.* Pedernales: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Pedernales.

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí. (2007). *Plan de Desarrollo Agropecuario de la provincia de Manabí.* Portoviejo: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Manabí.

Gobierno Municipal de Pedernales. (14 de 04 de 2014). *Gobierno Municipal de Pedernales.* Recuperado el 22 de 01 de 2020, de Actas Municipio de Pedernales: <http://www.pedernales.gob.ec/index.php/municipalidad/documentos/actas?start=80>

Gobierno Nacional del Ecuador . (2016). *Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto.* Quito: Gobierno Nacional del Ecuador .

- Huanacuni, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien - Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI.
- Iglesias, E. (. (2006). Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista Cepal 90* , 7-15.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2010). *Censo de Poblacion y Vivienda*.
Obtenido de Base de datos - censo de población y vivienda 2010:
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda-2010/#>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jara, O. (2014). *La sistematización de experiencia práctica y teoría para otros mundos posibles*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- Levi, S. (1962). *El totemismo en la actualidad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica Mexico - Buenos Aires.
- Martínez, R. &. (2012). El consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura, primavera*, 35-64.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador . (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.
- Mulder, S. (2017). Puntualizaciones sobre el diálogo de Lacan con Levi-Strauss en el seminario 9 y 10. *Revista Universitaria de Psicoanálisis UBA*, 143 - 148.
- Navarro, S. (s.f.). *EL TOTEMISMO EN LA ACTUALIDAD Claude Lévi-Strauss*.
Obtenido de

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31267770/El_totemismo_en_la_actualidad.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEl_totemismo_en_la_actualidad._Pensamien.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200116%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200116T044830Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=882eb1793eb6db87a21cf6a89bdeab835d54cc6c4ff74a904b60b520a4c4a4d6

Parra, D. O. (2015). *Análisis crítico de la planificación participativa en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Plan Nacional del Buen Vivir. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

Presidencia de la República del Ecuador . (2016). *Decreto Ejecutivo 1004*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador .

Presidencia de la República del Ecuador. (2016). *Decreto Ejecutivo No. 1001*. Roma: Presidencia de la República del Ecuador.

Quijano, A. (1998). *La Economía popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul Editores/ CEIS-CECOSAM.

Quijano, A. (2014). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo . (2017). *Plan Nacional de Desarrollo - Toda una Vida*. Quito: SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2011). *Guía para la formulación participativa de los PD y OT*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Reglamento de desconcentración administrativa, financiera y jurídica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Senplades, el Instituto Espacial Ecuatoriano, Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. (2013). *Memoria Técnica del cantón Pedernales, Proyecto: “Generación de geoinformación para la gestión del territorio a nivel nacional –Escala 1: 25 000”*. Quito: Gobierno Nacional de Ecuador.

Sistema Oficial de Contratación Pública. (13 de 01 de 2020). *Plan Anual de contratación (PAC)*. Obtenido de Sistema Oficial de Contratación Pública:
<https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/buscarPACe.cpe>

Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. (2019). *Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Registro Oficial Suplemento 460*. Quito: Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Vásconez, W. L. (2015). *Política cultural y desarrollo territorial en el cantón Morona, Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Weber, M. (1958). Los tres tipos puros de dominación legítima. *Revista de Ciencias Sociales*, 301 - 3014.

OJO LA BIBLIOGRAFÍA DE PARRA SE REPITE DOS VECES SOLO QUEDA UNO,
YA QUE ES EL MISMO DOCUMENTO