UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA

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

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGISTER EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO

TÍTULO: "LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL CANTÓN CHONE CON ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD LOCAL EN EL ACTUAL MARCO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR".

AUTOR: ROLANDO FABIAN ZAMBRANO ANDRADE

DIRECTOR: LUIS HERRERA MONTERO

QUITO, OCTUBRE 2012

DEDICATORIA

El esfuerzo sustancial inscrito en este trabajo lo entrego con compromiso y amor a mi patria chica, "Chone", este es el producto de un proceso militante, alimentado con argumentos desde la vivencia, el testimonio y el aporte intelectual cosechado en mi vida, que aspiro contribuya potentemente a un cambio radical, el que lo pueda disfrutar todavía, con las presentes y futuras generaciones para la convivencia democrática e intercultural del Buen Vivir local.

ÍNDICE

Siglas y Acrónimos **4**

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Fotografía panorámica de la ciudad de Chone 52
Gráfico 2 Mapa del cantón y distribución de asentamientos poblacionales 53
Grafico 3 Indicadores de morbilidad del cantón Chone 65
Grafico 4 Ubicación de las unidades operativas de salud en el territorio del Cantón 67
Gráfico 5 Mapa de la ciudad de Chone por distribución de uso del suelo 69
Grafico 6 Tipo de formación educativa de la planta humana del Municipio de Chone 94
Gráfico 7 Modelo de Gestión de Gobernabilidad Local Territorial 183

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Distribución poblacional y tasa de variación intercensal 55
Tabla 2 Grandes grupos de edad por parroquias 56
Tabla 3 Pobreza de población por NBI del cantón 57
Tabla 4 Rama de actividad (primer nivel) cantonal 58
Tabla 5 Grupo de ocupación cantonal 59
Tabla 6 Categorías de ocupación de la población cantonal 60
Tabla 7 Población estudiantil cantonal 61
Tabla 8 Nivel de instrucción en asistencia o culminación educativa Cantonal 63
Tabla 9 Población cantonal que sabe leer y escribir 64
Tabla 10 Equipamiento en salud del área urbana de Chone 66
Tabla 11 Equipamiento urbano 68
Tabla 12 Tenencia o propiedad de la vivienda 70
Tabla 13 Procedencia principal de agua recibida 71
Tabla 14 Conexión de agua por tubería 71
Tabla 15 Conexión de la vivienda a servicio o escusado 72
Tabla 16 Procedencia de luz eléctrica 73
Tabla 17 Eliminación de la basura 74
Tabla 18 Vías de acceso principal a la vivienda 75
Tabla 19 Disponibilidad de teléfono convencional 76
Tabla 20 Disponibilidad de teléfono celular 76
Tabla 21 Disponibilidad de internet 76
Tabla 22 Disponibilidad de computadora 77
Tabla 23 Autoidenticación cantonal 78
Tabla 24 Uso de suelo y cultivos del cantón Chone 82
Tabla 25 Fuente y destino del crédito en el cantón 83
Tabla 26 Distribución de UPAs y superficie en el Ecuador 84
Tabla 27 Número de UPAs y población de ganado vacuno por razas Cantonal 85
Tabla 28 Condición jurídica de la UPAs del catón 89
Tabla 29 Muestra de establecimientos comerciales de la ciudad de Chone 90

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Oferta de carreras universitarias en el cantón 62
Cuadro 2 Inventario de patrimonio cantonal 79
Cuadro 3 Representación productiva bovina 85
Cuadro 4 Síntesis de las propuestas de Subsistemas de desarrollo y ordenamiento territorial 129
Cuadro 5 Síntesis del modelo territorial 130
Cuadro 6 Variables y proceso de la gestión local con gobernabilidad 213
Cuadro 7 Variables e indicadores de la gestión local con enfoque de Gobernabilidad 216

ABSTRACT **5**

INTRODUCCIÓN **6**

CAPITULO I

PERSPECTIVA DE LO LOCAL CON ENFOQUE DEMOCRÁTICO, PARTICIPATIVO Y AUTÓNOMO DE LA LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO NACIONAL. **16**

América Latina, una visión desde los procesos de gobernabilidad y gobernanza implementados en el Estado-nación 16
Gobierno Local, Descentralización, Gobernabilidad y Gobernanza en la Gestión Político-Territorial en el estado-nación. 31

CAPITULO II

EL CANTÓN CHONE COMO ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD DE LA GESTIÓN LOCAL TERRITORIAL **52**
Caracterización situacional del cantón Chone 52
Límites y potencialidades del cantón Chone como escenario propuesto para la gobernabilidad local 92
La propuesta estratégica definida para el Desarrollo Estratégico y de Ordenamiento Territorial del cantón Chone 126

CAPITULO III

LOS ACTORES CLAVES DE LA GESTIÓN LOCAL CON ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD TERRITORIAL, DEMOCRÁTICA INTERCULTURAL DEL CANTÓN CHONE **134**

La perspectiva de los Actores de los GADs en la Gobernabilidad Local del cantón Chone. 135
La perspectiva del ejecutivo nacional desconcentrado en la gobernabilidad Local. 162
La perspectiva de la sociedad civil en la Gobernabilidad Local del cantón Chone. 164

CAPITULO IV

LA GESTIÓN LOCAL CON DIMENSIÓN DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, INTERCULTURAL Y TERRITORIAL DEL CANTÓN CHONE. **182**

La Interculturalidad como afirmación en la gestión local con Gobernabilidad Democrática en el Territorio del cantón Chone. 184
La gestión local democrática, participativa y autónoma del cantón Chone en el marco Político-Constitucional con enfoque de Gobernabilidad Local en el Ecuador. 199

CONCLUSIONES **227**

BIBLIOGRAFÍA **237**

ANEXOS **240**

NOMINA DE ACTORES INFORMANTES LOCALES **243**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACJ – Asociación Cristiana de Jóvenes

AL – América Latina

ASOGOPAR – Asociación de Gobiernos Parroquiales de Manabí

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

CEPAL – Comisión Económica para América Latina

CODEMOC – Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa del Ecuador

COE - Comité de Operaciones Emergentes

COOTAD – Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma Descentralizada

COPFP – Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

CORDES - Corporación de Estudios para el Desarrollo

GADs – Gobiernos Autónomos Descentralizados

FAO – Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura

FMI – Fondo Monetario Internacional

IESS – Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

INEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INFA – Instituto de la Niñez y la Familia

JP – Junta Parroquial

LOAIP – Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública

MSP – Ministerio de Salud Pública

MTOP – Ministerio de Transporte y Obras Públicas

NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas

OMC – Organización Mundial de Comercio

ONG Organismo no Gubernamental

PAM - Programa de Asistencia Municipal

PD y OT – Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

PNBV – Plan Nacional del Buen Vivir

PNUD – Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

PPMCH – Proyecto de Propósito Múltiple Chone

SSC – Seguro Social Campesino

TICs – Tecnologías de Información y Comunicación

ABSTRACT

La gobernabilidad conlleva un enfoque que trasciende el estricto escenario del gobierno estatal nacional. Se la concibe desde una visión democrática a ser adaptada y adoptada en la gestión territorial en sus diversos escenarios regionales y locales, ya que provoca cambios profundos en las perspectivas de ordenamiento territorial de los Estados. Esta perspectiva supera la visión de lo público centrada en la estatalidad. Por el contrario, se sostiene en el mayor protagonismo de los actores de los territorios.

La pertinencia de hacer de la Gobernabilidad parte integral de la gestión local en el actual marco político-constitucional del Ecuador, es asumir el reto de implantar una visión estratégica de la gestión no solo en lo político-institucional, sino en lo territorial, que es donde se crean las condiciones para actuar de manera conjunta mediante acuerdos comunes que legitimen un rumbo democrático, que integre la toma de decisiones y el respectivo control ciudadano.

Desde la perspectiva planteada, la gobernabilidad hay que viabilizarla en los escenarios específicos; es este caso el cantón Chone. En la presente tesis, se toma en cuenta los límites y fortalezas de esa localidad, condiciones que permiten un mejor ajuste al actual contexto político- constitucional de Ecuador, privilegiando la democracia local y el desarrollo territorial e intercultural, se trata entonces, de contribuir en una gestión política radical para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón en referencia.

ABSTRACT:

Governability entails an approach meant to transcend the strict scenery of the sate-based national government. It is envisioned from a democratic perspective to be molded and adapted into Territorial Management according to its diverse regional and local realities since it bring about deep changes within the perspectives of State regional and local planning. This viewpoint overcomes the vision of public action centered on the State realm. On the contrary, such perspective focuses on ensuring greater participation to local actors.

The relevance of making of making governance an integral part of local management in the current politico-constitutional of Ecuador is taking on the challenge of implementing a strategic vision management not only institutionally speaking, but territorially. This is where the conditions are created to act together through common agreements that legitimize a democratic path to integrate decision-making and the respective citizen vigilance.

From this proposed perspective, governability must be visualized in specific sceneries. Case in point is the municipality of Chone whose limitations and strengths must be taken into account. It is these limitations and strengths that facilitate a better adjustment to the current politico-constitutional context, by privileging local democracy, territorial and intercultural development as a way to contribute to a radical political administration for the Autonomous Decentralized Government of the above mentioned Municipality.

Palabras claves: gobernabilidad, gestión territorial, actores territoriales, democracia local.
Key words: governability, territorial management, local actors, local democracy.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propuesto tiene como marco innovativo a la gobernabilidad, más que un neologismo de la ciencia política, más bien se constituyó en un enfoque que surgió inicialmente centrado en plantear que las relaciones del ejecutivo (Presidente), con el legislativo se articulen para que no se bloquee la toma de decisiones, frente a toda una situación de pugna de poderes existente en los estados nacionales de América Latina, los que giraban en torno a un escenario de constante desestabilización, donde sus sociedades civiles estaban ausentes en incidir o armonízar el equilibrio que trabó el funcionamiento de los sistemas políticos; además este enfoque de gobernabilidad fue concebido como sinónimo de buen gobierno y democracia, en la medida que la gobernabilidad es, o puede ser una fórmula usual para ser adoptada por gobiernos democráticos o a su vez por dictaduras.

Una vez instalado este enfoque en el escenario de Latinoamérica, se aplicó solo en el escenario nacional de los estados de la región; por lo tanto a pesar de la crisis y de que el mismo modelo la profundizara, sigue siendo pertinente para recuperarlo desde una visión democrática a ser adaptada y adoptada en la Gestión Territorial en los escenarios subnacionales y/o locales, que tomando en cuenta la etapa histórica potencial en el actual contexto político del Ecuador, se han inscrito nuevas categorías constitucionales y jurídicas que siendo implementadas para estos escenarios, provoquen cambios profundos con nuevas perspectivas.

El contexto, como el escenario se vuelven propicio para ser abordado en un producto del nivel académico de una tesis de maestría, que cumpliendo con este rigor, se somete lo trascrito a ser objeto de las utilidades no solo de la comunidad universitaria, sino de la localidad o localidades de destino y de los espacios intelectuales, políticos y organizacionales que convengan.

Para una mayor fundamentación de lo propuesto, es pertinente no quedarse solo en el escenario seleccionado para desarrollar el contenido o proceso, sino asumir el análisis desde la globalidad de los estados latinoamericanos en el tránsito de sus crisis profundas a la que se vieron sometidos con y por el neoliberalismo a partir de la década de los 80 del s. XX, que fracturó estructuralmente sus sistemas y regímenes políticos,

como sus sociedades nacionales, hasta llegar a su clímax donde se propusieron un cambio radical, aspirando alcanzar niveles de democratización efectiva en el presente.

En el periodo en mención, la gobernabilidad se constituyó en un modelo, que por un lado superara la crisis, y por el otro los haga democráticamente viables a los estados latinoamericanos; para lo primero las políticas gubernamentales implementadas fracasaron, tornándose en insostenibles; por lo que se propusieron entrar en un nuevo proceso, para algunos denominado cambio de "época", requiriendo un viraje no solo en la formulación de políticas, sino en estructurar otro tipo de Estado, con nuevas visiones (por ej. Buen Vivir); ampliación de funciones: manteniendo la clásicas liberales Ejecutiva, Legislativa y Judicial, incorporando la de control social y la electoral; insertando otros aspectos a la economía, más allá de la pública y privada, la popular y solidaria; superar la barrera de la democracia representativa, integrando la participativa, directa y comunitaria; concebir el Estado nacional no solo desde el centro (centralismo), sino con una adecuada integración horizontal de carácter territorial, concibiendo el policentrismo democratizador.

El supuesto de la integración horizontal del territorio, inicialmente fue dado a través de la vía de la descentralización, reivindicado por y para una mayor participación protagónica del Estado interno (provincias, cantones y parroquias para el caso del Ecuador) excluido por el modelo histórico, empobrecido a mayor profundidad en el periodo neoliberal (1980-2006), aunque esta perspectiva debía ser superada, en la medida que la gestión y acción de lo público no debía estar centrada solo en la estatalidad, sino ampliar la gestión y acción de ese público a los actores determinantes de los territorios, con una ciudadanía más activamente organizada.

Para abordar a esta gobernabilidad, esta misma tiene que ser sometida a la identificación de las causalidades estructurales que se generaron en el periodo neoliberal, que la concluyeron en inviable, tanto en el escenario nacional, pero también ubicarla en el escenario local, identificación que permita hacer los juicios de valor político que justifiquen un desmonte estructural para entrar a un proceso con una nueva visión de gobernabilidad democrática, no solo para el escenario nacional, sino integradoramente en y para lo local; por esto este propósito no debe quedarse en el ámbito del análisis por fundamentado que sea, sino que se hace necesario dar el salto a

investigar un escenario concreto, que para este caso es el cantón Chone, para que desde sus limitaciones y potencialidades se creen las condiciones objetivas y subjetivas de sí mismo, que tome en cuenta sustancialmente el nuevo marco político-constitucional del Ecuador para un cambio radical en la implementación de la gobernabilidad íntimamente ligada a la variable territorial.

El cantón Chone, es uno de los 222 del Ecuador, con registro histórico político-administrativo que data desde 1894, su configuración espacio-territorial está establecido por siete parroquias rurales y dos parroquias urbanas, las siete primeras tienen jurisdicción políticas-administrativas territoriales y las dos últimas constituyen el centro urbano cantonal (Chone y Santa Rita), teniendo anexada un vasto territorio rural que carece de representación política, lo que dificulta la relación directa entre institucionalidad estatal gubernativa con la población.

Desde esta configuración histórica, política y territorial que sobrevino desde el proceso de construcción del Estado nacional, esta localidad no ha alcanzado niveles mínimos de desarrollo, aunque se destacan potencialidades: naturales, hídricas, productivas, poblacionales, culturales etc., que muchos de estos aspectos han trascendido el propio escenario por su destacada importancia, sin que se hayan aprovechado internamente para desarrollar niveles de gestión satisfactorios para sí misma.

La responsabilidad de la gestión del Estado a través de los GADs locales, en estos ha estado presente una visión de gobernar desde la institucionalidad política, restringida a los marcos jurídicos e institucionales que se han entrecruzados y con fuertes debilidades en la acción de sus competencias, lo que no ha permitido salir de la exclusión histórica, ni tampoco en el periodo modernizador del Estado (vía gobernanza 1980-2006), el que vinculó a la gobernabilidad desde el enfoque del “buen gobierno” o la estabilidad política articulado al escenario nacional, con muy poca presencia en los niveles subnacionales o locales.

Esta gobernabilidad desde el enfoque del “buen gobierno”, implicó el alineamiento de la participación de los actores políticos, económicos y sociales, al igual que lograr el equilibrio o la ausencia que evite la pugnas de poderes del régimen

político, dejando de lado como lo menciona Camou, un concepto que aludiera al problema del por qué los gobiernos democráticos ofrecían una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones[1].

Desde esta perspectiva, es pertinente rastrear las implicaciones que determinen que el enfoque de gobernabilidad neoliberal no fue aplicado a la gestión democrática de los estados nacionales, ni a sus territorios internos, que para revertirlo en el actual marco constitucional, jurídico, institucional y político, están creadas algunas condicionantes que implementándolas transformen lo local, que presenta debilidades estructurales en capacidades institucionales y organizacionales de y en sus GADs, como de sus sociedades civiles.

Desde el enfoque administrativo, que es el conjunto de las divisiones administrativas, con sus límites y territorios o celdas, que proyectadas en el mapa, dibujan la imagen de una red con sus hilos y mallas[2], las que han sido implementadas con sustentos normativos, institucionales u organizacionales en el Ecuador, no son las que han determinado, ni determinan aun la vida de un territorio, debido a que han sido inadecuadas, provocando distorsiones en el desarrollo de las localidades, producto de los cambios de visiones, enfoques, normativas en el proceso de construcción del Estado-nación.

A pesar de la existencia de dispositivos institucionales políticos-administrativos en los espacios subnacionales (GADs), el análisis debe ubicarse si este ha sido producto de una necesidad de administrar el Estado en/para su malla geográfica-política de proximidad, o surgió de una demanda y satisfacción para los territorios periféricos que han buscado protagonismo en el proceso frágil de la construcción del Estado-nación.

Ambos aspectos señalados se entrecruzan y ninguno han podido ser desarrollados y/o articulados sostenibleme en el Ecuador, es por esto que se plantea este tema a ser investigado desde el enfoque de la gobernabilidad democrática, para que

[1] Cita textual del documento electrónico, *Perspectiva General de la gobernabilidad, gobernabilidad local, para la presentación del Modelo M de Intervención Comunicativa*, pág. 1.
[2] GONDARD, Pierre, (2005), *Ensayo en torno a las regiones de Ecuador, Herencias y restructuración territoriales,* ECUADOR Debata No. 66, Quito-Ecuador, Pág. 45.

pueda ser implementado en y desde el paraguas del escenario nacional, el que aterrice en los escenarios locales con mucha fortaleza.

Las formas de representación en los GADs han sido formales en nuestro caso, aunque estos se sujetan en normativas constitucionales, orgánicas nacionales y locales, a pesar de ello en su mayoría no funcionan, se implementan con poca fuerza, carecen de validez, validación y/o peor legitimación social en sus jurisdicciones; por otro lado no han aprovechado la concurrencia como una oportunidad de potenciar la gestión en los territorios entre niveles de la misma categoría (Municipios), o de diferentes niveles (Consejo Provincial- Municipios), más bien ha primado la subordinación, la superposición de funciones, aspectos que no han contribuido a fortalecer el proceso descentralizador, más bien este tipo de prácticas incoherentes e inconsistentes hicieron que se la declarara nula e inconveniente en el periodo neoliberal (1980-2006).

Los supuestos que giraron en torno a hacer más gobernables a las localidades en el periodo en mención, estaba valorado por la cercanía y proximidad entre los GADs-población, actores locales-territorio, desde estos postulados se influyera en la vida de las localidades; más bien lo que se logró fue unas reducidas competencias institucionales en los GADs que no le permitieron desarrollar capacidades de nivel de gobierno local en sus territorios.

La importancia descrita hace necesario trabajar un escenario en concreto en la presente tesis, para esto se seleccionó al cantón Chone, desde esta referencia específica de su proceso de gestión local en lo institucional, social y territorial, se determine la situación interna y externa del cantón, desde estos determinantes se pueda acoplar tomando en cuenta los límites y potencialidades del actual marco político, constitucional y jurídico.

La unidad de análisis desarrollado en la tesis, gira en torno, a: el escenario local en lo conceptual, el marco institucional constitutivo de los GADs, y los organismos del gobierno nacional asentados en el cantón, los actores de la sociedad civil, desde estas referencias conceptuales y de actores se trabajen elementos potenciales que consoliden una propuesta de gobernabilidad local democrática.

En este territorio cantonal comparten responsabilidades gubernamentales un Gobierno Municipal y siete Gobiernos Parroquiales (Juntas), que si bien se relacionan desde una perspectiva funcional a los intereses de cada uno, esta práctica no está institucionalizada normativamente en lo local (ordenanza), aspecto que consolidaría un relacionamiento gubernativo coordinado de la gestión del cantón en todo su territorio.

La pertinencia de hacer a la Gobernabilidad parte integral de la gestión local en el nuevo marco político-constitucional del Ecuador, es asumir el reto de implantar una visión estratégica de la gestión no solo en lo político-institucional, sino en lo territorial, el que es cercano a la realidad y a la población, que es donde se crean las condiciones para actuar de manera conjunta mediante acuerdos comunes que legitime el rumbo de una gestión local democrática, la que integre la toma de decisiones y el respectivo control social de la ciudadanía a los GADs y organismos del gobierno nacional.

El que cantones como Chone hayan estado excluidos del modelo dominante, o sigan excluidos del nuevo cambio de época, no es solo responsabilidad del Estado nacional, aunque este los incluye a través de normas con categoría constitucional, orgánicas y mediante programas nacionales que configuran las políticas públicas, es el mismo escenario que sigue excluido a pesar de las oportunidades del presente para insertarse, compartiendo responsabilidades de lo que le corresponde al Estado nacional y asumir radicalmente la que le corresponde al Estado local (cantón, parroquias).

El reto de asumir un nuevo enfoque de la gestión local con gobernabilidad, les corresponde a los actores decisionales y estratégicos, que siendo los actores constitutivos de la localidad, en el caso de los que gobiernan y de estos los públicos son los dominantes, identificado en el Alcalde y Concejo Municipal, sumado a las débiles Juntas Parroquiales, distante pero decisiva la institucionalidad desconcentrada del gobierno nacional con asiento e influencia en el cantón, frente a un vacío de ciudadanía activa y organizada, que sean los que desarrollen capacidades institucionales y organizacionales que definan el rol efectivo de los GADs para que lideren la gestión en el territorio y proponerse: el qué, cómo, con quién y con qué hacerlo, implementando un proceso duradero de gestión que implique salir de la ausencia y falta de efectividad para dar respuestas a las demandas de la población y la localidad.

En el capítulo I, se desarrolla el marco conceptual de la gobernabilidad con gobernanza en la región, inicialmente circunscrita al periodo neoliberal, donde se instaló una serie de complejos mecanismos estructurales que pretendían hacer viables a los estados nacionales y en específico las implicaciones que representó para el Ecuador; las temáticas propuesta en este marco conceptual identifican las unidades de análisis, como: 1. El Estado nacional en el marco de la gobernabilidad desde la visión modernizadora del neoliberalismo; 2. La gobernabilidad limitada a la gestión del Estado interno; 3. El escenario local como espacio propicio de aplicación de la gobernabilidad democrática, 4. Los abordajes teóricos, normativos y metodológicos de la Gobernabilidad en América Latina y el Ecuador, 5. Identificación de escenarios locales que hayan adoptado la Gobernabilidad como proceso de gestión en sus territorios, 6. Los actores locales en los procesos de Gobernabilidad Local y 7. La articulación de los niveles de gobierno desde la centralidad estatal con los autónomos descentralizados.

Este marco conceptual gira en torno a las referencias de: gobernabilidad, gobernanza, gobierno local, democracia, Estado, gobierno, sistema político, régimen político, descentralización, participación ciudadana, lo público y lo intercultural, el cual no se queda solo en los conceptos, sino que se relaciona con el contexto en el que se han desarrollado estas prácticas del Estado nacional, como local, desde donde se hagan identificaciones y señalamiento de las limitaciones, como de las potencialidades que se constituyan en insumos sustanciales para el diseño de una propuesta de gobernabilidad local.

Los fundamentos de la conceptualización parte de la sociedad, en el marco del Estado nación, donde la primera se hace sociedad civil determinante, que confluyen en la democracia, en esta se destaca la representativa, integrando los enfoques de la directa mediante la participativa y comunitaria, en el marco de ciudadanizar al Estado público, todo lo anterior aplicado a un espacio jurídico y territorial definido, en este caso el local; todos estos elementos confluyen en la gobernabilidad democrática local del territorio.

Para abordar esta investigación es sustancial la conducción teórica fundamentada en la Gobernabilidad desde la “modernización” del Estado, cómo se implementó en el marco del Estado nacional y en el escenario local, para pasar a determinar el escenario concreto con sus límites y potencialidades para adoptar la gobernabilidad con dimensión

y relacionamiento no solo democrática, sino intercultural, en el marco político-constitucional del Estado Nacional del Buen Vivir, mediante los postulados teóricos, de proceso y metodológicos que modelen la gestión territorial.

En el Capítulo II, se inscribe el reflejo caracterizado de la realidad del cantón, la que se constituye en la situación problemática no resuelta, esta es la línea de basé tangible e intangible, punto de partida e insumos sustanciales que transformen la vida local en cuanto a bienes y servicios básicos, su arraigo cultural, la economía y la producción como elementos sustanciales del desarrollo, desentrañar la realidad de la ingobernabilidad local, contrastado con lo que se propone desde el ya decidido plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón, el que pueda alcanzar altos grados de responsabilidades: política, institucional, infraestructural, financiera, de servicio, como de capacidades con una dirigencia de nuevo tipo en el orden público y privado del cantón.

El periodo en que se inscribe el trabajo se da entre el surgimiento del neoliberalismo (1980), el que insertó a la gobernabilidad como signo de "buen gobierno", hasta el actual (2010) en el que se inscribe el actual marco político que ha significado un quiebre del neoliberalismo, que viabiliza la construcción de una visión diferente basada en el principio del Buen Vivir, resignificando a la gobernabilidad en la perspectiva de la gestión política-territorial local democrática.

El capítulo III, aquí se asume la importancia de los actores claves que intervienen en el escenario del cantón Chone, los cuales son determinantes para sostener una situación de estancamiento no solo coyuntural, sino histórico, por lo que es necesario que se refleje por un lado las justificaciones del rol de cada actor, pero por otro lado profundizar en el debate de las causalidades estructurales locales y globales que impiden, limitan o potencian adoptar una propuesta de gobernabilidad democrática territorial.

El capítulo IV, una vez que se tienen los suficientes insumos de la realidad del escenario, las causalidades y postulados de la gobernabilidad fracasada con el neoliberalismo, la reversión de esta visión de gobernabilidad a ser adoptada en los escenarios locales democrática y territorialmente por sus propios actores, llega la

pertinencia de desarrollar elementos conceptuales, metodológicos, estratégicos y operativos de lo que implica la gobernabilidad local democrática territorial, en la que esté integrado un modelo no solo en lo institucional, actores ciudadanos, lo territorial, sino lo intercultural en la localidad, todo esto inscrito en las practicas de buen gobierno local.

Lo desarrollado en este trabajo debe concluir en la viabilidad o inviabilidad de la propuesta de gobernabilidad democrática territorial e intercultural para el cantón Chone pertinente en esta etapa histórica decisiva.

Todo lo expuesto tiene que lograr cumplir el objetivo propuesto para el presente trabajo, que es determinar los grados de distorsión, desarticulación e incidencia de los actores públicos y privados que limitan la visión integral en la Gestión Local del cantón Chone, siendo los elementos referenciales para proponer un enfoque de Gobernabilidad en el territorio desde el actual marco político-constitucional que contribuya a la organización y ordenamiento territorial del Estado. Este objetivo se especifica en indagar la influencia de los actores locales públicos y privados en cuanto a la gestión local; y como posicionar la Gestión Territorial del cantón Chone en el marco de la Gobernabilidad Local.

La metodología instrumentada parte de un sustento conceptual en los trabajos elaborados en el contexto de América Latina y de manera particular en el Ecuador, de esta se toma en cuenta la contextualización del escenario seleccionado mediante información validada en planes, marcos jurídicos, programas, estadísticas, consultorías, etc., además de la pertinente intervención dirigida a informantes claves, en su condición de gobernantes: Alcalde, Concejales/as, Presidentes de Juntas Parroquiales; representantes institucionales (Jefe Político); actores: políticos, sociales, sectoriales y de base territorial determinantes en la vida de la localidad, los que afirmen, contrasten y/o aporten de manara directa la visión de gobernabilidad en la gestión territorial democrática del cantón Chone.

Con este trabajo, no solo busco acreditarme para la obtención del título de MAGISTER, sino que a través de este ejercer el Constitucional derecho de la participación ciudadana en mi Patria Chica “CHONE”, por lo tanto este trabajo no

responde a una matriz ideológica, ni política partidaria en específico, sino que resignifica a lo local en los procesos de democratización estatal; por lo tanto por ningún motivo este producto pretende aludir de manera directa a los responsables de la acción y gestión pública y ciudadana del cantón Chone, sino a las practicas que se han implementado e institucionalizado que traban el desarrollo histórico y presente de la localidad; por lo tanto este insumo sustancial debe marcar el inicio de la transformación radical del escenario seleccionado.

CAPITULO I

1. LA PERSPECTIVA DE LO LOCAL CON ENFOQUE DEMOCRÁTICO, PARTICIPATIVO Y AUTÓNOMO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO NACIONAL.

1.1 AMERICA LATINA, UNA VISIÓN DESDE LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA IMPLEMENTADA EN EL ESTADO-NACIÓN.

El Estado nacional instaurado en América Latina en el periodo de transición del colonialismo a la republica se fundó adoptando el modelo europeo, consistente en la vertiente clásica liberal, basado en el equilibrio de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), unitario y hegemónico en lo territorial y cultural, y centralista en administración política de gobierno; pasando por el desarrollismo iniciado a mediados del siglo XX, manteniendo la misma concepción liberal, incorporando como elemento clave la planificación nacional centralizada; hasta consolidar la resignificada y catastrófica versión neoliberal (década de los 80 del s. XX), imprimiendo en este periodo el predominio de la libertad económica (mercado), comercial (nacional e internacional), no intervención del Estado, mediante la flexibilización laboral (que trasformó el salario justo por el pago de la jornada laboral por horas) y la descentralización como fragmentación del Estado nacional; todas estas versiones han sido fallidas y fracasadas en la perspectiva de construir un modelo para gobernar establemente la región.

Estos modelos ensayados en el proceso histórico de América Latina (AL) tuvieron como premisa simbólica el fundamento modernizador, en este contexto surge en el último periodo del neoliberalismo, la Gobernabilidad, aspecto de retoque al modelo que superara la crisis por la que estaba atravesando el concebido Estado de Bienestar[3] definido, como, la sustitución de un sistema de estratificación social impermeable por otro permeable, capaz de facilitar la movilidad social; sustitución de un modelo de regulación demográfica basado en el equilibrio entre altas tasas vitales de

[3] http://www.dicciobibliografia.com/Diccionario/Definicion.asp?Word=Estado de Bienestar.

fecundidad y mortalidad, por otro modelo estable, basado en el equilibrio entre la baja mortalidad y la baja fecundidad; coordinación de sistemas públicos de autoridad política, legal y administrativa que, dejen de ser fundamentalmente locales y autosuficientes, para pasar a estar centralizados por un único ordenamiento legal y jurisdiccional, el que ya resultaba inviable para el periodo de los 80 y 90 del s. XX, donde el predominio estaba centrado en las instituciones gubernamentales, las que no lograron desarrollar capacidades y políticas que atendieran las demandas de sus poblaciones, sino más bien a priorizar los intereses de los grupos dominantes nacionales en su beneficio.

Esta crisis que tocaba raíces profundas por la que atravesaban los estados, los tornaba democráticamente inviables, desde una supuesta ingobernabilidad, producto de los desajustes internos en la implementación de políticas gubernamentales, las que se impusieron con fuerza en el periodo neoliberal, transformando el gobierno de la política, en el gobierno con predominio de la economía, ósea del mercado; este modelo se encargo de que caigan en descredito de manera conjunta. La paradoja actual es que asistimos al derrumbe de los Estados europeos que diseñaron los modelos gobernables para AL, de creadores del bienestar o la simulación de este, establecido de alguna manera por el gobierno de la política, acaba de sucumbir al gobierno de la economía, o sea a la dominación absoluta del mercado.

Los factores de crisis persistentes estaban dados con prioridad por las pugnas entre los poderes del Estado, centrado entre el Ejecutivo/Legislativo, llegando a impedir la acción del gobierno público, incluso llegó en algunos casos a destituciones de Presidentes, o disolución de Parlamentos (Ecuador, Perú, Bolivia), sin llegar a anular el modelo de políticas implementadas; este fue la práctica del sistema político que fracturó el relacionamiento que intermediaba y propusiera la garantía del bien público, lo que provocó que fueran constantes protagonistas de hechos de conflicto social y de ingobernabilidad democrática, sus gobiernos no lograron enfrentar con éxito el problema, la clase política tuvo serios problemas de identidad nacional, de grupo y de proyecto económico y social, con lo que los conflictos interclase y la poca

representación de los intereses de la mayoría de la población, los volvió faltos de legitimidad a los gobiernos aunque fueron legalmente elegidos o constituidos[4].

En esta fractura, el rol que jugaron los partidos políticos fue insuficiente, aunque se hicieron más confiables, pero siguieron debilitando la agregación de intereses sociales, que en su conformación o sostenimiento no se prometieron entrar a una reconformación con sentido democrático particularmente en el escenario andino, y por lo tanto se transformaran en actores determinantes del régimen político.

Este señalamiento está íntimamente ligado a las promesas electorales que no surtieron efectos drásticos en los ejercicios gubernamentales que canalizaran las promesas, a lo que realmente se ejecutó, estos dos ámbitos se distanciaron y no fueron concurrentes, sumado al de los partidos políticos, como a los oscuros cambios de partido de los miembros de los Parlamentos para alinearse con el Ejecutivo.

El sistema político adoleció de un proyecto de reconstrucción de Estado nacional, o de soberanía, estuvo alineado a la interdependencia, y en esta última etapa a la conducción del mercado, aunque desde la lógica de efectos reformistas se acercó de cierto modo a las instituciones para hacer efectiva sus promesas: las supuestas democracias nacionales consolidadas pretendieron instalar un bipartidismo perpetuo con tendencia de centro-derecha, las cuales se desplomaron en la consecuente negación del bien público.

Aunque la década del 90 arroja resultados halagadores en cuanto a que se emplearon más leyes aprobadas por los Parlamentos, que los decretos ejecutivos en materia económica y en política, lo que no quiere decir en el mejoramiento de la democratización interna, como en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general.

Las políticas económicas impuestas fueron un factor determinante de la inestabilidad que se instauró mediante la conducción por parte de los organismos multilaterales (FMI – BM – BID - OMC), las que incluso llegaron al límite de provocar

[4] GALLARDO, León, Claudio, (2004), *GOBERNABILIDAD, POBREZA SUBJETIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA*, INEC.

pánico con la profundización de crisis fiscales, corrupción galopante de las elites gobernantes, la implementación de ajustes estructurales, reducción de la atención a la cobertura de servicios sociales que excluyó a amplios sectores de la población, lo que determinó el diagnóstico de la inviabilidad de los gobiernos declarándolos ingobernables.

Lo paradójico es que antes del periodo que se analiza (1990), ya se había determinado el diagnóstico, donde estaba en curso la implementación de la gobernabilidad, esta fue practicada con bajo perfil; las reformas institucionales y la apuesta de la reforma Constitucional, se acercó más a viabilizar el mercado y a desechar al derecho común, las tendencias de concentración del poder particularmente en el Ejecutivo sobre la subordinación de los otros (Parlamento y Cortes), la jugada de la perpetuación en el poder mediante la reelección presidencial como trampa clientelar, el sistemático debilitamiento de las instituciones aunque con cierta autonomía en sus competencias, la tendencia al personalismo político, la disminución de la oposición en el ejercicio político, el marcado centralismo de la representación y una débil descentralización centrada solo en lo administrativo.

En el determinante ámbito político, se produjo un cambio en la organización del poder político, del Estado nacional, al Estado de la interdependencia, destinando a que el mercado atienda las demandas sociales de la población, para esto que sin desaparecer el Estado nacional, este sea parte de la superación de la ingobernabilidad, siendo fundamental una articulación desde el fundamento de la gobernabilidad mediante la paridad entre Estado, mercado, actores sociales e internacionales.

Para posicionar la gobernabilidad, esta debía lograr un alto índice de legitimidad, que significaba instituir el poder soberano, investido el poder en la autoridad, el consenso con los súbditos; esta legitimidad se basó no solo como se llego al poder, sino fundamentalmente por lo que hizo en la medición de logros en beneficio del mercado.

La institucionalidad creada y adoptada para la gobernabilidad, estaba para proveer la prestación de servicios requeridos por sus sociedades, se le infringió graves daños en el periodo de crisis, casi hasta desaparecerlas o reducida a mínimas

capacidades de respuesta, constituyéndose en la principal causante y no las demandas sociales generadas que determinaron la ingobernabilidad.

Aunque Offe[5], ratifica que la ingobernabilidad obedeció a la sobrecarga de la demanda social, la que en nuestros países era abundante, caracterizada por una constante y creciente expectativa de la labor del Estado y, por ende, de sus obligaciones, provocando que el descontento ciudadano se torne insostenible; desde este enfoque y prácticas produjo los populismos políticos, que fueron inscritos en los textos constitucionales que provocaron la crisis a la que estuvieron sometidos.

Otras perspectivas más explicitas siguen poniendo énfasis en el traslado de la sobrecarga de las demandas sociales, ubicada en la población-actora, a la capacidad de respuesta gubernamental. Con esto se puso énfasis y responsabilidad en el escenario institucional o hacia la relación entre las demandas sociales y las instituciones, poniendo en escena a la democracia, que toca a la deficiencia del sistema político, estando las soluciones en el fortalecimiento de la institucionalidad, potenciar la capacidad de respuestas a las demandas sociales y perfeccionamiento de los procedimientos democráticos. También se asume por otro lado que la crisis de la gobernabilidad proviene de las exclusiones sociales, que se quedó en el umbral de la sociedad, que caería en causas estructurales y a la baja capacidad del sistema político para procesarlas, lo que se evitaría o controlaría resolviendo previamente las diferencias e inequidades sociales.

Esta situación no actuó solo en la coyuntura, sino en las situaciones estructurales que produjo desigualdades internas, que no es propia de países atrasados, incluso en las sociedades capitalistas avanzadas y en las que experimentaron el socialismo, las oportunidades no se expanden de manera homogénea; siempre existen bastiones de punta y concentraciones de población que dan lugar a una repartición desigual de oportunidades y derechos entre individuos y grupos ante el poder[6].

[5] HERRERA Luis, (2010), *Gobernabilidad y Gobernanza*, Maestría en Desarrollo Local con mención en Proyectos de Desarrollo Endógeno, UPS, pág. 28.
[6] RESTREPO Botero, Darío, (2011), *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*; Descentralización para la equidad, Grupo Iniciativa, OFIS, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 352.

Estas desigualdades en AL son tan pronunciadas que se viven como inequidades, es decir, como un conjunto de procesos mediante los cuales se estructuran realidades socialmente segmentadas, territorialmente fragmentadas y políticamente elitistas y con grandes déficit de representación política democrática[7].

Todos los análisis que giraron en torno a la ingobernabilidad, como lo menciona Camou, este es un concepto que inicialmente aludía al problema del por qué los gobiernos democráticos ofrecían una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, aunque posteriormente se enfocó desde los organismos internacionales a la problemática de la estabilidad política o de gobernación, producto de la ingobernabilidad de la región, aunque estas dos posiciones provenían una de los organismos internacionales y la otra de la Unión Europea.

Aunque asumiendo las perspectivas anteriores, la ingobernabilidad no fue solo producto de las debilidades institucionales, o la poca capacidad de respuestas a las demandas de la sociedad, sino que también correspondió a la estructuración de la forma de gobierno, que aunque dotado del supuesto equilibrio de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), se tendió a fortalecer el presidencialismo hegemónico derivado en el denominado hiperpresidencialismo desequilibrante, legitimado mediante procesos electorales, unido a un centralismo absorbente y acaparador, constituidos también en causalidades estructurales de ingobernabilidad. Para abundar en el dominante hiperpresidencialismo, su fortaleza se ha dado o manifestado en un Estado débil como el nuestro, que aunque podría haberse tolerado de manera perversa, se hubiera compensado con un Estado fuerte.

Esto último trajo consigo la personalización del ejercicio público-gubernamental, encarnado en autoritarismos verticales controlados desde un centro de poder, este centro debía suponer la necesaria constitución de la centralidad del Estado con enfoque horizontal para su territorialidad, no la transformación de un centralismo hegemónico y excluyente. Por lo que el régimen presidencialista no es la mejor fórmula democrática y de gobernabilidad, en la medida que desequilibró el sistema político y territorial. La centralidad del poder debe seguir vigente con dimensión nacional y no

[7] Ibíd. Pág. 352.

trasladarla a las regiones o localidades, porque esto seguiría fragmentando los sentidos integradores del Estado-nación.

Para el caso del Ecuador, el fenómeno del centralismo se configuró con mayor fuerza a partir de la generada riqueza de la explotación petrolera (década del 70 del s. XX), ya que hasta esta época no tenia las condiciones de concebirse como Estado Benefactor, que centralizara la responsabilidad para dar respuestas a las demandas societales y territoriales sumidas en la pobreza; esta tendencia provocó una estructurada dependencia que distribuyó pobreza, sin que se hayan generados condiciones de autosostenimiento o generación de riqueza en las mismas localidades, teniendo GADs donde sus presupuestos los financia en su mayor proporción la hacienda nacional, mismo que no logra cubrir las competencias señaladas en la Constitución y ordenamiento jurídico, además de sus débiles capacidades institucionales y políticas, las que se constituyen en el mayor desafío que se requiere para la construcción de una nueva territorialidad local democrática, con enfoque de gobernabilidad con gobernanza y articulada a una descentralización efectiva, donde se necesitan de mayores recursos económicos, políticos e institucionales que deben gestarse en sus jurisdicciones.

El Ecuador desde el retorno democrático en 1978[8], siguiendo el mismo curso recetado, se propuso establecer nuevas reglas del juego para crear un ambiente de confianza, credibilidad, seguridad jurídica y respeto por el orden constituido; desde esta propuesta se barajaron dos hipótesis de la ingobernabilidad, la una aludía a lo institucional y la otra de orden cultural, la primera se le atribuyó al descalabro del manejo burocrático-administrativo, como a las deficiencias de las reglas de juego elaboradas. Por el lado cultural que tuvo relación con los códigos de conducta y de gestión permanente de los grupos sociales que prevaleció.

En todo esto se señala a los actos de corrupción en las esferas pública y privada, así como los escasos niveles de inserción de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión pública, aspectos referenciales en la búsqueda de una salida a la ilegitimidad e ineficiencia existente de la institucionalidad pública en todos los niveles.

[8] GALLARDO, León, Claudio, (2004), *GOBERNABILIDAD, POBREZA SUBJETIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA*, INEC *(análisis acogido como referencia sustancial y pertinente para el presente trabajo)*, INEC.

Si la corrupción y la ausencia de participación ciudadana se tornó dificultosa en el régimen democrático, no giraba necesariamente en lo institucional y cultural, sino que partiendo de estas se hubiera apuntado a una reordenación del diseño normativo nacional, como de un ejercicio efectivo de compromiso y participación ciudadana en el ejercicio gubernamental.

La ciudadanía desde su percepción juzga más que a la democracia a sus gobiernos y políticas por su efectividad en la resolución de sus problemas inmediatos y del País, entre el orden democrático y el funcionamiento de las instituciones, el desempeño de los gobiernos de turno y de sus mandatarios; esta ciudadanía, se adhiere a sus mandatarios más que al sistema, al resultado de la gestión más que al marco que la posibilita. La falta de legitimidad del orden democrático se presenta urgente en el quehacer político de las sociedades modernas de nuestros países.

Para la población relaciona de manera directa, el bienestar y la democracia, si la democracia no mejora, tampoco lo harán los niveles de bienestar, la que incluso puede estar dispuesta a prácticas autoritarias si este le promete mejoras. Esto determina la importancia del acceso a mejores estándares de vida que los derechos y libertades civiles que le ofrece el sistema político. Por lo que frente a un descalabro del sistema y régimen político, la libertad política y los derechos civiles se cambian por pan, es el momento de buscar la forma de apuntalar la democracia y esto solo será posible bajo un ejercicio de democracia participativa –no solo representativa- con un enfoque de derechos y territorializada.

Lo reafirma el estudio dirigido por Dante Caputo, publicado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), se emite un criterio de democracia como el gobierno del pueblo y esto implica la ciudadanía plena. La democracia es “.....una forma sí, de elegir autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar)”.

Con este enfoque, el problema de la democracia en AL tiene como oponente a la pobreza, “se presentan grandes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza”.

Estas perspectivas identificadas y analizadas de la crisis de los estados de AL, lo que condujo a implementar políticas gubernamentales con enfoque de gobernabilidad que las superara, aunque la mayoría resultaron fallidas; a pesar de esto este enfoque cobró importancia y vigencia estratégica, trasladándola incluso a ciertos escenarios locales prioritarios como símbolo de buen gobierno, para demostrar que en estos espacios funcionaría de manera aceptable, debido a que en el contexto estatal (nacional) per se encerraba profundas contradicciones fundamentales, porque se representan y están en disputa intereses expresados en el poder político, económico y social interno, como geopolítico externo.

Fue tal la importancia que cobró la propuesta para ser adoptada en la región, que los países de la denominada tercera ola con democracias emergentes fueron sus primeros acogedores, que comprendían que la gobernabilidad era, el no retorno al autoritarismo, pero a la vez el redimensionamiento del Estado, del Estado de derecho y de justicia social, entendido como el entramado institucional que aseguraba la igualdad ante la Ley, que reconocía al individuo como sujeto (ciudadano) de derechos básicos, con dimensión económica y política, que es donde la ciudadanía se expresaba en la democracia, reconociendo al ciudadano como sujeto de derechos políticos de elegir y ser elegido. Es aquí donde entra en escena, la democracia, para esto implicaría dar cabida en todas sus formas a un actor emergente, la ciudadanía; aunque se debía dar un giro mediante la preocupación donde este actor cobra importancia con poder decisional. Desde esta perspectiva se traducía en priorizar, el discurso económico sobre el político y por ende, el social.

Por otro lado, también se tomo en cuenta la perspectiva que viabilizará una propuesta global de desarrollo efectivo y con sentido democratizador, que no solo se quedara en la gobernabilidad anclado al sinónimo de gobierno, sino que a esta se integrara la gobernanza, en lo que coinciden autores como, María Victoria Whittinghan

M[9] y José Ruano del Fuente[10], los que se desligan del análisis de las formas de gobierno en AL, las que se presentan sobre-centralizadas y con alta concentración del poder, expresados en el control de las decisiones de política pública, que bloquean el ejercicio de la mayoría en el ejercicio de sus derechos ciudadanos; aunque eso no bloquea el crecimiento de la necesidad de demandas nuevas.

Los cambios implementados de la distribución del poder a través de la descentralización que se han ensayado basado en los supuestos, como: desconcentración, delegación, devolución, privatización, este último aspecto se ha devaluado y no se lo considera como parte de la descentralización; por otro lado la democratización como un componente estratégico enfocada también en lo participativo, consensuado, que promueva la rendición de cuentas, sea transparente, de respuestas rápidas, adecuadas y eficientes a las demandas de la población, que provoque equidad, sea inclusiva, y que este regida por la Ley.

La potencialidad desde esta perspectiva se refleja en la distribución del poder político en la horizontalidad central, como en la distribución territorial, articulando la participación del tercer sector en la creación de formas de gobernanza. En esta gobernanza la sociedad civil juega un papel principal. Aunque también es parte del juego de poder, en el cual la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos.

Con el enfoque de gobernanza cambiaría el rol del Estado y de la sociedad civil, ya que se incide en que lo público es más allá del Estado o gobierno. Los conceptos esenciales que giran en torno a la gobernanza, los ubica, en: capital social (se refiere al potencial de identificación, decisión y realización de acciones colectivas), gobernabilidad (que es la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, de ejecutar su autoridad, y cumplir el rol contralor) y gobierno (es básicamente organizaciones e instituciones a cargo de garantizar el ejercicio de lo público). Esta gobernanza no solo son conceptos o procedimientos, sino variables, en cuanto, a: participación, equidad, rendición cuentas (las cuales son primarias); capacidad de

[9] WHITTNGHAN María Victoria, (2002), *aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal

[10] RUANO José Manuel, (2002), *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.

respuesta, innovación administrativa-gerencial, asociaciones públicos-privadas, interacción Estado-Ciudadanos-ONGs., Administración Descentralizada, creación de redes, desarrollo del recurso humano (que son secundarias).

Para estos autores la visión de gobernanza es una propuesta pertinente en AL, primero porque es una demanda de la población y sus actores, y por otro lado responsabilidad de los gobiernos, que son en definitiva los conductores de la gobernanza que representa a la democratización, que supera per se el enfoque de gobernabilidad basado en el buen gobierno, y más bien constituye la alianza estratégica entre: capital social, gobernabilidad y gobierno; este es la vía en la que se deben conducir para que la responsabilidad sea compartida entre todos los actores que constituyen el Estado nacional, y de este paraguas al Estado interno (autónomo descentralizado).

La gobernanza supone el replanteo de las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y las fronteras difusas; el triple problema que tiene que enfrentarse, es en cuanto, a: la densidad técnica, el entorno socio-organizativo, política electoral; al aparecer la gobernanza como una forma de gobierno, es desde la coherencia de la acción pública: en cuanto a definición de problemas, toma de decisiones y su ejecución; por otro lado imprime su acción en la coordinación en los distintos niveles sean estos sectoriales, temáticos, territoriales en lo local, nacional y supranacional; además plantea la transformación de los procesos de la acción pública, la interacción pública-privada, un enfoque multilateral gobierno-sociedad civil, que en definitiva es proponer el cambio de carácter estructural. Aquí las redes políticas se constituyen en la materialización de la gobernanza, mediante lo sectorial, actores políticos, políticas públicas, descentralización, intervención privada en lo público, no interdependencia; y un efectivo pluralismo.

Constituido lo anterior como propuesta aún vigente, habría que reafirmar el planteamiento que define Sánchez Parga, en la vía de “radicalizar o perfeccionar” la democracia, significa optar por otro modelo distinto de democracia. Lo cual implica modificar el modelo de gobernabilidad; no una gobernabilidad que se limite a facilitar y mejorar el gobierno de los gobernados, sino más bien se cifre en facilitar la participación de los gobernados en su propio gobierno.

Esta gobernabilidad a pesar de las diferentes realidades nacionales de los estados en AL, fue concebida como el equilibrio entre los requerimientos y las capacidades de un sistema político para autorregularse y retroalimentarse y este mismo en otros más amplios a través de las instituciones con el fin de reforzarse. Este equilibrio estuvo dado o medido por la capacidad de regulación o autorregulación de acuerdo a las reglas del juego que estableció, que también dependía de la arquitectura institucional existente; esta regulación, debía estar acompañada por la generación de información, como de gestión de actores estratégicos; estos actores estratégicos estaban definidos por aquellos que poseían recursos políticos para modificar una política pública, o sea los dominantes y funcionales al modelo imperante.

Para darle mayor sustento conceptual a lo anterior autores citado por Suarez Casanova, señalan que la noción de gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos se sujetan a condiciones de estabilidad y mutuamente aceptadas (Coppedge, 1994, p. 63). Un actor estratégico es identificado por el autor como cualquier grupo que controle uno o más recursos políticos, tales como: los cargos públicos asociados al gobierno, la información en relación a tecnócratas y medios de información, la producción y su asociación con empresas, la fuerza del ejército y la policía, los grupos de activistas y los respectivos partidos y la autoridad moral de la Iglesia.

Esta gobernabilidad adoptada como solución temporal en la coyuntura del periodo, no tomó en cuenta la compleja estructuración de los estados en AL, que surgieron con sentidos unitarios en realidades fragmentadas (locales) y se forzó a las sociedades que adecuaran sus demandas y prácticas políticas a un modelo de funcionamiento estatal que naturalmente no los integraba y que tampoco los representaba. Las instituciones estatales no tradujeron, en su funcionamiento y estructura, la pluralidad regional desde la perspectiva territorial, aunque en muchos casos también se dejo por fuera hasta la actualidad que con mucha debilidad lo hacen al integrar la pluralidad étnica como parte constitutivas de estos estados. Así la diversidad territorial y poblacional (étnica) no constituyó instituciones regionales, que también ha sido y es motivo de conflicto y polarización, que en algunas situaciones se ha transformado en elementos de movilización popular y actuación política.

Este Estado nacional unitarista no se reconoció en su interior, en sus diversidades y diferencias territorial y étnica cultural, que es donde radicaba su máxima potencialidad, convirtiéndola en su debilidad, situación estructural que aún no corrige con fuerza, que aunque se mantenga lo unitario, disuelva el centralismo y la hegemonía uniforme y monocultural; esta concepción inclusiva que sigue ausente, las élites persisten deliberadamente en mantenerla; a pesar del conocimiento y reconocimiento Constitucional y jurídico de la diversidad regional, ambiental, étnica, clasista, cultural y política que caracteriza a muchos de los estados de la región; por lo que es pertinente en el nuevo tipo de Estado nacional democrático sea integrador en lo regional (territorial), y en su diversidad étnico-cultural.

Una característica no democrática con enfoque vertical de la gobernabilidad como ejercicio del poder desde el Estado tiene legitimidad por el triunfo en los procesos electorales y, por tanto, facultaba la toma de decisiones sin la inclusión de los ciudadanos. Acertadamente Suárez Casanova[11] considera que esta visión de ciudadanía se remite con exclusividad a la condición del ciudadano como elector y no como sujeto activo de la gobernabilidad. No obstante lo mencionado por, Luciano Tomassini considera a la gobernabilidad como un fenómeno sistémico, es decir, como un tramado complejo de la realidad política, por tanto, dependiente de numerosas variables interrelacionadas; situaciones que ocurran en una de las instancias necesariamente afecta a todas las restantes. Este autor organiza esta propuesta de gobernabilidad en tres círculos concéntricos; el primero encargado de los organismos de gobierno y en la conducción económica; el segundo, referente al conjunto de organizaciones del Estado y la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo; y el tercero relacionado con la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía, al mercado y a los sectores sociales menos favorecidos…" (Tomassini, 1994, p. 102).

La legitimidad a la que se apela es derivada de la supuesta soberanía radicada en el pueblo, el que mediante los procesos eleccionarios al que concurre se constituye en el "sujeto-mecanismo" sostenedor del modelo de Estado dominante, por lo tanto se ha legitimado el modelo y a la clase gobernante elegida, que sigue siendo la dominante, en

[11] HERRERA Luis, (2010), *Gobernabilidad y Gobernanza*, Maestría en Desarrollo Local con mención en proyectos de desarrollo endógeno, UPS, pág. 27.

este sentido la democracia del voto no contribuyó a una buena gobernabilidad, ni a los sentidos democráticos de un nuevo Estado.

Este autor (Suárez Casanova)[12], recupera de Amparo Menéndez-Carrión dos advertencias básicas para pensar en una gobernabilidad: rechazo a los diagnósticos y pronósticos que sugieren "qué hacer" con respecto a la gobernabilidad, y segundo, su desacuerdo con aquellos planteamientos que definen la gobernabilidad como régimen para la consecución de eficiencia en la gestión gubernamental, reducción del Estado, revitalización de las economías, supresión de crisis coyunturales, estrategias para profundizar o ampliar el desarrollo. En definitiva planteamientos que impiden la producción de un proyecto libertario desde y para las sociedades latinoamericanas. Lo medular, para la autora es la incorporación en el análisis de la gobernabilidad, temas como la gestión de poder, el acceso al poder y la producción del poder.

En todo esto no estaba en juego asumir preferencialmente la responsabilidad de prestación de servicios a la sociedad, sino al sostenimiento de los gobiernos, por lo que se torno en una constante la ingobernabilidad, estando ausente una visión de democratización de los Estados, Menéndez Carrión considera importante que la gobernabilidad debe y tiene que contener la visión democrática, la que debe respaldarse en procesos de representación, pero eligiendo e interpelando a sus representantes tanto a nivel macro (gobierno central) como a nivel micro (las organizaciones inmediatas, como la comunidad, el barrio, los sindicatos y asociaciones políticas).

Además el sentido y visión de democracia hay que destacarlo en la línea de Castoriadis, que lo define como la capacidad de un colectivo de autogobernarse, es decir, de autogestarse. Esta condición implica retomar los pilares de la libertad y la igualdad. Instituir el autogobierno es una decisión colectiva de asumir un régimen en beneficio no solo individual sino social; bajo esa dirección la libertad de uno se sostiene siempre y cuando no perjudique la del otro y eso como un compromiso asumido y aprendido en comunidad. En cuanto a la igualdad, enfatiza que la democracia es participación equitativa en la construcción del poder; en esta visión la igualdad no implica que todos se integren en el poder con exactos niveles de preparación o logros

[12] Ibíd. Pág. 31.

por alcanzar, sino la capacidad de ser protagónicos en la toma de decisiones, esto, es sin excluir de las mismas a ningún actor social[13].

La actoría social cobra importancia para algunos estudiosos, que coinciden en señalar, que la democracia debe asumirse como democracia participativa, donde la diversidad de sectores sociales sean actores protagónicos, de lo que se decide, ejecuta y controla socialmente. Se refuerza que "la democracia se define en primer lugar como espacio institucional que protege los esfuerzos del individuo o del grupo para formarse y hacerse reconocer como sujetos"[14].

Los actores para que sean tales, para el presente trabajo no pueden asumirse, sin que no esté presente la ciudadanía, según Beatriz Kohen la ciudadanía tiene dos vertientes principales; una se refiere a la relación de pertenencia con una comunidad democrática y otra que recoge procesos de lucha para incorporar dentro de esta a sectores marginados del ejercicio de derechos; desde esta calidad de ciudadanía los derechos se convierten en socio-territoriales, en individuales, grupales, locales, nacionales y globales.

La gobernabilidad en su edificación no sólo debía pasar por el sentido democrático, sino también por la parte de los equilibrios entre la formulación de políticas y la implementación de las mismas. La gobernabilidad para concebirse analíticamente debió tomar en cuenta en los procesos de transición democrática, lo que se proponía en el escenario de los países de AL y en los efectos para la formulación e implementación de políticas, garantizada no solo a través de textos constitucionales u orgánicos, sino por los procesos que debieron desplegarse en el escenario nacional, sino también intermedio y local.

Hay que tomar en cuenta en todo lo descrito que la propuesta de gobernabilidad con gobernanza no debe quedar estrictamente solo en el escenario de lo político, que aunque haya una mayor participación política se traduce en una menor participación económica, la política o bien se vacía de su propia politicidad o bien se ejerce en cuanto

[13] HERRERA, Luis, (2010), *Gobernabilidad y Gobernanza*, Sociedad: conceptos preliminares, Maestría en Desarrollo Local con mención en proyectos de desarrollo endógeno, UPS, pág. 15.
[14] TOURAINE. Alain, (1994), *Qué es Democracia*. Madrid. pág. 184.

acción altamente conflictiva, al quedar inhabilitada para gobernar la esfera económica[15], que es en definitiva donde radica y reside el poder.

Los estados de AL con la implementación de la gobernabilidad no los modificó sustancialmente, los unitaristas siguen excluyendo y los autonomistas fragmentándose más, por lo tanto siguen siendo endebles, sin responder a los intereses de sus sociedades; esta versión neoliberal asumida por los gobiernos se encarnó en la región con mucha fuerza mediante la vigencia de un discurso hegemónico, la modernización privatizadora de los sectores estratégicos que han sostenido al Estado, permeó en la medula de la sociedad, se tradujo en normas constitucionales y orgánicas que desmanteló el Estado nacional y benefactor, como sus sentidos democratizadores; aunque desde esta perspectiva la propuesta fracasó, se debe rescatar a la gobernabilidad con gobernanza democrática como vigente, no solo para el escenario nacional de los Estados, sino que es pertinente para las jurisdicciones internas subnacionales integradoramente intercultural.

Lo analizado evidencia que en todo este proceso no se ha cuestionado la democracia como la base del Estado y a la vez como postulado y fin supremo de bienestar societal, sino a los gobiernos "democráticos" y sus políticas gubernamentales en AL, los que se sometieron deliberada o ilusamente a la agenda de la visión "modernizadora" del fracasado y antidemocrático neoliberalismo.

1.2 GOBIERNO LOCAL, DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN LA GESTIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL EN EL ESTADO-NACIÓN.

La gobernabilidad circunscrita en el contexto de los Estados latinoamericanos, estuvo destinada exclusivamente para el escenario nacional, quedando por fuera los otros niveles de gobierno territorial interno, debido a que el fundamento estaba centrado en la vigencia y sostenimiento del Estado nacional y su sistema político, mediante el entramado institucional de la concepción liberal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), articulado a esta los actores claves o potentes alineados al poder, sean estos:

[15] SÁNCHEZ Parga, José, (1997), *globalización, gobernabilidad y cultura*, el orden económico de la globalización y los fenómenos culturales, Ecuador, Ed. Abya Yala, Pág. 33.

económicos, empresariales, gremiales y sociales funcionales a la hegemonía dominante; lo anterior anulaba a los niveles territoriales subordinados tradicionalmente a la esfera nacional y actualmente al global.

El imaginario de la construcción del Estado nacional en todo el periodo republicano según Galo Ramón giro en torno, a: la identidad nacional, sobre la base de los mitos de la nación uniforme hispano-mestiza; institucionalización del Estado en sus principios básicos y normativos, la penetración normativa del Estado en todos los espacios jurídicos-administrativos del país de los núcleos consolidados, desde la provincias, cantones y parroquias, y la institucionalización del Estado, disminuyeron las diferencias regionales, las fronteras étnicas, que en la espacialidad urbana se concentro la población blanco-mestiza y en lo rural lo indio[16].

Lo identificado demuestra que las elites políticas mantuvieron presente sostener el control y la dominación del Estado interno y su diversidad étnica, los que han sobrevivido con mínimas capacidades de desarrollo, porque la distancia entre el Estado Nacional (central) con relación al estado local (Consejos: Provinciales y Municipales) es extremadamente asimétrico, los argumentos de estas asimetrías están dadas en los evidentes escenarios ganadores (Quito, Cuenca y Guayaquil), frente a los perdedores en los que esta Chone.

El juego que contiene y encierra la autonomía, que siendo un principio de no intervención en las competencias del central al local, ha podido ser utilizada para un supuesto blindaje o protección con categoría Constitucional y legal, que priorizó los espacios ganadores, como haber mantenido excluido a los perdedores; esta autonomía se perdió en la década de los 70 del s. XX, al haber entregado las competencias de los GADs al gobierno nacional, aunque siguieron dependiendo presupuestariamente de la hacienda nacional, por lo tanto requiriendo de partidas extrapresupuestarias del Presupuesto Nacional del Estado para "ampliar" la inversión local, la que aún está vigente, con otra denominación, mediante la inversión directa del gobierno nacional, que detiene el impulso de desarrollar capacidades integrales de desarrollo en las

[16] RAMON, Galo, Torres, VH, (2004), *El Desarrollo Local en el Ecuador, Historia Actores y Métodos, El estado ecuatoriano y las "localidades" en el siglo XIX*, conclusiones, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, págs. 68, 69 y 70.

localidades, aunque en la actualidad se ha recuperado la rectoría estatal, esta sigue siendo central que aún no permea localmente, producto de acumuladas debilidades y limitaciones estructurales; donde se hace necesario un encuentro entre el nacional-central rector (no dominante), con el local-interno que asume la extensión real de la rectoría pública estatal.

La CEPAL identificó para este contexto político y temático causalidades de carácter estructural claves en cuanto a la declarada ingobernabilidad, debido a: a. La importancia de instituciones "tradicionales" sobre la sociedad civil, b. Inexistencia o bajo peso político de instituciones intermedias y ONGs, c. Inexistencia o bajo peso político de instituciones de poder local, d. Baja participación política y poder relativo de los habitantes de zonas rurales, e. Deficiencias en los sistemas de representación, que impiden o limitan el reconocimiento de las demandas de los diferentes sectores sociales (*y étnicos*), f. Clientelismo político, g. Sistemas institucionales autoritarios o sólo formalmente democráticos o democracias no establecidas, h. Corrupción[17].

En esta línea los estados se convirtieron como lo señala Sánchez Parga, en regímenes de obediencias endebles: aun tenemos un Estado que no cubre a toda la nación y este no llega a todo el territorio, y donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que solo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad. Las instituciones no son estables políticamente, ni valoradas económica y socialmente: estos países la principal característica es la fragilidad e inestabilidad estatal gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones[18], como sigue siendo todavía el caso nuestro.

Este Estado nacional que se estableció en la región nació fragmentado, el modelo sigue desintegrado, debido a que no se le dio validez a su construcción interna, plurinacional e intercultural, donde sus partes estuvieran articuladas territorial, étnica y políticamente desde lo nacional a lo local, esta fragmentación ha pesado para una

[17] ROURA, Horacio y Horacio Cepeda, (1999), *Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural*, ILPES - Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile, pág. 32.
[18] MEDELLIN, Torres, Pedro, (2004), *regímenes políticos y autonomías gubernativas*: elementos determinantes en la particular estructuración de políticas públicas. CEPAL Serie de Políticas Públicas. Chile. Pág. 24.

gestión pertinente, producida por la ausencia de la acción de la centralidad estatal, en la medida que los supuestos históricos de control socio territorial fueron dado por vía de la educación y la presencia militar, los que no fueron suficientes para estructurar el proyecto nacional, además del componente autoritario de su implementación, todos estos elementos constituyeron una pesada carga para emprender un nuevo enfoque de la gestión del territorio, la reciente intervención con escasa instalación de servicios e infraestructura pública siguen siendo deficientes, basadas en indicadores circunscrito en las insuperables Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), estando muy lejos implementar un nuevo modelo de gestión basado en una visión de desarrollo territorial democrático intercultural medido en índices eficientes de desarrollo humano y territorial.

Esta división y/o fragmentación territorial del Ecuador ha sido una limitante en todo el proceso histórico, los sentidos de convivencia, y pertenencia tuvieron una práctica de encierro; esta práctica de construcción del espacio por lo tanto fue conflictiva, en la que primaron intereses locales; por lo tanto no fue producto de espacios cohesionados, que tuvieran la decisión de convenir una mejor organización hasta ahora no resuelta[19].

Desde el acordado proyecto de la construcción del Estado nacional como imaginario, que fue producto de la aspiración también de las elites locales, como un mecanismo de control de estas, como elementos visibles de pugnas permanentes, que crearon condiciones favorables para sostener y fortalecer los evidentes poderes locales actualmente existentes.

El neoliberalismo integró a las localidades a través de la descentralización, mediante la formulación y gestión de políticas públicas para este escenario, que las apartó del plano del juego político, de las relaciones de poder y en general de las estructuras políticas, negando la fortaleza intencional que significó lo regional-local y étnica en la construcción del Estado nacional, porque este aspecto fue constitutivo del Estado nacional, el que subsiste, tendiendo a sostener asimetrías verticales constituyendo espacios ganadores o centrales, como: Quito, Guayaquil y Cuenca,

[19] GÖMEZ, Nelson, (1983), *Organización del Espacio Ecuatoriano*, Nueva Historia del Ecuador, volumen 12, Corporación Editora Nacional.

configurando sociedades regionales claramente diferenciadas comparativa y competitivamente, en desmedro de los espacios excluidos del modelo de desarrollo que no fomentó el logro de sentidos horizontales-policéntricos de alcance nacional.

Esta descentralización impulsada por la agenda neoliberal del mercado, se derivaría en territorial de poderes, competencias y funciones del Estado a las regiones y gobiernos locales que terminaría minando la centralidad social y política del Estado, dando lugar a dinámicas autonomistas y reforzamiento de poderes transnacionales[20]; además esta terminación de la centralidad, con la regionalización consolida así un Estado administrador cada vez más despolitizado en sus decisiones fundamentales[21].

Para superar la crisis estructural del Estado nacional, debe asumirse el sentido de nación, donde uno de sus elementos constitutivo es el territorio interno (local), como la inclusión de su relacionamiento intercultural de este local, es aquí donde cobra importancia como uno de los aspectos potentes del gobierno extendido del Estado, este local requiere ser escenificado y actuado políticamente, este territorio al que se hace alusión esta por construírselo como espacio clave de gobernabilidad democrática intercultural.

Este local interno se lo subordinó y/o excluyó como espacio territorial y como dimensión de nivel de gobierno, a pesar de esto desde algunos de estos lugares se tomó como un enfoque fundamental a poder ser adoptado y adaptada la unión entre la gestión institucional y territorial, con enfoque de gobernabilidad, debido a que esta tiene una lógica y dinámica propia, caracterizada por conflictos puntuales y la instrumentación de políticas que inciden de manera directa en la satisfacción de necesidades localizadas en escenarios pequeños, pudiendo incluso tender no solo hacer bien la gestión con buenas prácticas de gobierno, sino alcanzar la democratización territorial intercultural.

Es importante el logro de un "*buen gobierno local"*, que debe ser aquel que posee disposición para promover el bienestar general a través de la eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; la honestidad y

[20] SÁNCHEZ, Parga, José, (2011), "*Devastación de Democracia en la Sociedad de Mercado,* "Modernización" neoliberal del Estado, Quito-Ecuador, Ediciones CAAP. pág. 97.
[21] Ibíd. pág. 109.

transparencia en el manejo de la hacienda local, la atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas y la aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción[22], todos estos elementos en el marco de la democracia.

Es por esto que las problemáticas por las que atraviesan las localidades siendo puntuales, deben y tienen que ser más que conflictos, desafíos, a ser concretadas en la formulación e implementación articulada de políticas públicas, para dejar de lado acciones ejecutadas por sus gobiernos que no responden a modificar las realidades de estos territorios.

Es pertinente inducir a responder que la gestión pública en las localidades mediante sus gobiernos locales qué es lo que ofertan: provisión de servicios, emprenden procesos participativos, hacen efectiva la representación política, generan emprendimientos en la perspectiva de construir la economía local, resuelven conflictos que no tienen repercusión nacional, por lo tanto desarticulados de los globales (nacional e internacional). Estos localismos desconectados del centralismo han tratado de acceder a espacios de poder desde sus localidades, pero sin mayores responsabilidades en sus propios escenarios.

Se sobreentiende que ofertan todos los aspectos señalados, aunque toda esta oferta identificada no constituye garantía de derecho alguno consagrado en la Constitución, para que sean tal deben ser reales y eficientes dotadores de bienes y servicios que respondan a sus poblaciones, para el Buen Vivir cotidiano y/o comunitario: en saneamiento, agua segura, eliminación de desechos líquidos y sólidos, etc., que sustenten su acción respaldada legítimamente mediante la activa participación ciudadana; lo descrito certifica que los GADs por sí solo no garantizan ningún derecho o derechos, que para hacerlos efectivos deberán articular la gestión con toda la institucionalidad estatal instalada en sus localidades.

Para superar la reducción o subordinación local de la gestión institucional con bajos rendimientos, deben pasar de esta insuficiente gestión institucional a una gestión

[22] ZICCARDI, Alicia, (2009*), las ciudades y la cuestión social*, nuestra perspectiva metodológica. Quito, Ecuador, Impresión Crearimagen, págs. 115 y 116.

con dimensión territorial e intercultural, donde la gobernabilidad juega un rol fundamental de conducción estratégica, para esto es necesario darle un carácter programático y normativo, para que la acción institucional sea sostenida en su propio territorio y tenga solvencia para concordar y articularse al escenario sociopolítico nacional y global.

Además de los desafíos mencionados la gobernabilidad local debe conducirse por agendas políticas y de desarrollo, que contengan: (1) La centralidad (no centralismo) y crecimiento urbano, por tanto sus nuevas necesidades. (2) Responder a las demandas ciudadanas, con bajas capacidades de respuestas institucionales para prestar servicios en las localidades,(3) La desintegración estructural entre los escenarios urbano-rurales, que está cruzado por elementos de carácter cultural; (4) Los bajos niveles de gestión institucional con sobre ofertas de intervención en el mismo escenario socio-territorial y (5) Desacuerdos entre los actores públicos, políticos y poblacionales de la sociedad local en el marco del desarrollo integral.

Esta gobernabilidad local desde estos desafíos no debe concebírsela solo en la perspectiva de lograr simples o puntuales entendimiento entre actores institucionales y ciudadanos, sino también en desarrollar capacidades cooperativas en su propio escenario y en el nacional y globalizado, dotada de una base tecnológica que contribuya también a establecer la estructura y base de una economía local.

Esta gobernabilidad no es, ni debe ser un pacto solo para que haya entendimientos puntuales entre gobernantes y gobernados, sino para que estos entendimientos muestren cambios trabajados como soluciones que garanticen derechos ciudadanos; en definitiva apuntar al cambio de estructuras de exclusión y pobreza de las localidades; tampoco debe girar o radicar en una ingeniería administrativa para la institucionalidad, siendo esta importante no es lo fundamental, sino en crear acuerdos básicos de sus actores institucionales y sociales, todos estos elementos configurarían la dosis de legitimidad requerida para una gobernabilidad democrática. Aunque esta legitimidad se pretende obtener con sofisticados mecanismos publicitarios, lo que se pública como producto de la acción política se consume como legitimidad.

Para que esto sea posible como propuesta, hay que partir identificando qué está haciendo el Estado nacional para reforzar los desafíos para la gobernabilidad local; por un lado se debe ubicar a esta gobernabilidad en las agendas de desarrollo nacional, otorgarles categorías constitucionales y normativas orgánicas, además de la necesaria conformación de la región como espacio intermedio entre lo nacional y local, a identificar la potencialidad local para un desarrollo horizontal, mediante la efectividad de los principios de solidaridad y subsidiariedad, como lo señala Boisier, de acuerdo al cual cada organización social es competente para intervenir sobre su propio ámbito (funcional o territorial), transfiriendo "hacia arriba" solo aquello que el bien común o la tecnología establezca como responsabilidad del ente mayor. Entiéndase, en este marco, la subsidiaridad como indisolublemente apareada con el principio de solidaridad[23].

Qué deben hacer las localidades para que hagan posible la gobernabilidad, recuperar la calidad de la representación política, esta "calidad" de la democracia representativa depende de la calidad de la sociedad en la que está inserta, en especial en la procuración de las virtudes cívicas a través de los vínculos asociativos. La democracia debe tomar en cuenta, como se supone que ha sido siempre, el autogobierno que se expresa en la vida asociativa y en la cultura cívica que deriva de la experiencia asociativa" (Warren, 2001: 30)[24], la que se practique desde los gobiernos locales y sus ejecutivos (Prefecto, Alcalde y Presidente de Junta Parroquial) y legislativos (Concejales/as y Vocales Principales de JP), ya que estas surgen de esta, para que superen la crisis a la que están sometidas, entendida como la baja capacidad del sistema y partidos políticos para canalizar y agregar intereses sociales, así como ofrecer respuestas satisfactorias.

Esta representación política específicamente de las opciones ganadoras no deben surgir mediante la compra-venta de las candidaturas, ni de asegurar la inversión millonaria en campañas, como tampoco el pago corrupto para favorecer al/la ganador/a tanto de los ejecutivos (Prefectos, Alcaldes, Presidentes de Juntas P), como de los legislativos (Concejales o Vocales Principales de JP) al organismo electoral; este aspecto debe estar basado en mecanismos democráticos transparentes que legitimen los

[23] BOISIER, Sergio, (2004), *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. Revista EURE, pág.28.
[24] FERNANDEZ, Santillán, José, (2009), *sociedad civil y capital social,* Revista CONVERGENCIA núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México. Pág. 104.

procesos electorales, como para asumir cargos de representación de la institucionalidad local, porque esta última es la instancia colectiva-corporativa que es donde se decide la vida de los territorios; estos son elementos claves como prácticas democráticas para la gobernabilidad local.

Lo anterior es vital en la medida que los procesos electorales en este periodo se han basado en la oferta del candidato que priorizó la figura del personaje y no desde la demanda política-ciudadana, la oferta política convertida en producto mercantilizado, que compra el voto, pasando a constituirse en el vínculo entre elector-elegido, en la medida que el neoliberalismo anulo la estructura partidaria, que por definición es a la que le correspondería asumir la representación política, que lograra mantener distancia con intereses de sectores delimitados de la sociedad, con el fin de disponer de autonomía necesaria para cumplir con el conjunto de funciones que se debe desempeñar en el marco del régimen político.

En las localidades esta situación se tornó más grave, en la medida que se dio el surgimiento de candidaturas individuales para gobernar los GADs, mismas que siguen sin soporte, ni respaldo de partidos políticos, lo que ha dado como resultado la informalidad política, en la medida que no hay corresponsabilidad entre partido político y candidato ganador-gobernante que responda a la ciudadanía y sus mecanismos de control; los partidos políticos ya no son las instancias que seleccionan y/o promocionan candidaturas, las que se multiplican con facilidad surgidas desde intereses de grupos o personas, lo que deslegitima la democracia representativa, como la acción gubernativa; por lo tanto el sistema político no actuó por su inexistencia en este espacio subnacional.

Estos representantes electos que resultan ganadores como gobernantes locales deben estar dotados de planes de gobierno, que tomen en cuenta no solo las carencias y atrasos sociales y económicos, sino las potencialidades de las localidades, este es un instrumento fundamental que debe estar articulado al enfoque de gobernabilidad, aunque en la realidad solo se constituyen en habilitantes para ser presentados al inscribirse en los procesos electorales, una vez electos no son vinculantes a la acción gubernativa, más bien se desechan.

Si se convirtieran en vinculantes estos instrumentos con sentido estratégico se le comunicaría a la gente que está regida por un plan de gobierno, que allí está certificada la garantía de saber a dónde se va, qué se va hacer, cómo se lo va hacer y qué se logrará para el buen vivir; donde esta representación política no debe ser concebida como el solo ejercicio del poder público (mediante la institucionalidad), sino que debe mostrar que representa a las mayorías, donde se vayan incluyendo progresivamente a estas y al conjunto de la sociedad de manera universal en la gestión territorial.

Esta gobernabilidad pretendida tendería a configurar el enfoque democratizador, que destierre el autoritarismo como práctica política de los gobernantes, de elegir bien la planta gerencial o directiva del ejecutivo (Prefectos, Alcaldes, Presidentes de Juntas P.), como requisito que garantiza el cumplimiento de lo que se promete, siempre y cuando el candidato-gobernante ganador sepa lo que tiene y debe hacer; para mayor claridad no hay que confundir la práctica autoritaria con la figura de la autoridad, esta última no reside en quien impone obediencia (autoritarismo), sino en quien la obtiene de los gobernados y electores.

Fortalecida la línea de la democracia representativa en las localidades, tan venida a menos, en la vía de potenciar esta, integrar lo que señala Darío Restrepo, en relación a poner en vigencia la democracia participativa. Esta en relación al desgaste de la democracia representativa, por lo que la participación es básica para ampliar las fronteras de la temática y aplicabilidad de la democracia, permitiendo a la ciudadanía y organizaciones mayor capacidad de incidencia en temas de interés colectivo y público.

Para esto los gobiernos locales de nuevo tipo que se configuren, deben estar dotados de capacidades que incrementen el nivel de intervención pública en el territorio, emprendiendo diálogos e interlocución entre iguales con todos los niveles de gobierno del Estado, particularmente con el central, que desde este último no predomine el dominio, este dialogo debe tener una centralidad en la política programática, que se supere la demanda por necesidades y apueste al desarrollo que se hace desde los niveles de gobierno local para el nacional. Siendo este diálogo político con sentido democrático, entendido como la reflexión y deliberación plural de los asuntos públicos, que es una condición de gobernabilidad a nivel nacional y territorial/local, este diálogo político

requiere reconocimiento e interacción entre los actores involucrados sean estos niveles de gobiernos, institucionalidad pública y sociedad civil.

Estos gobiernos locales, tienen un carácter corporativo, es este carácter que debe estar en dialogo en su escenario con lo político-social-intercultural, el que llegue a concertar; estos denominados Consejos con s o con c, como la Junta Parroquial como entes legislativos deben estar en constante debate con la ciudadanía, en primera instancia a través de las demandas que se plantean, a la vez incorporando al debate los sentidos o las lógicas del planeamiento del desarrollo, los cuales deben traducirse en normas; es extremadamente relevante que esta instancia de legislatura local no decida sin conocimiento de la realidad y a espaldas de la ciudadanía, de esta manera, la gobernabilidad estará referida su proceso en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía, como al proceso de toma de decisiones en la localidad.

Este carácter corporativo en los GADs, dándole un sentido positivo, de alguna manera se vuelve vigente en esta perspectiva del Estado-local, aunque no actúa desde esta práctica, debido a que sus miembros que lo integran (Concejales y Vocales Principales de JP) no establecen o tienen casi ningún vínculo corporativo en lo, institucional (Concejo o Junta), partidario (partido político), gremial (económico, profesional o comunitario), clase (económica o social) que los haría tener una visión más colectiva, sectorial o territorial, más bien se presentan descorporativizados en desmedro del ente legislativo e institucional, como del buen vivir local.

El dialogo que se fomente no solo debe ser en torno a o en la escena institucional, sino que debe tender al debate democrático, concebido como un dialogo entre individuos cuyo objetivo es crear nuevas solidaridades y crear las bases de la confianza activa: los conflictos pueden ser pacificados gracias a la “apertura” de una diversidad de esferas públicas, en las cuales a través del dialogo personas con intereses muy diferentes tomaran decisiones sobre una variedad de temas que las afectan, y desarrollaran una relación de tolerancia mutua que les permita vivir juntas[25].

[25] MOUFFE, Chantal, (2007), *en torno a lo político, un enfoque pospolítico*, Ed. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, Pág. 54.

Por otro lado la gestión territorial y la gobernabilidad local deben enfrentar no solo el déficit de necesidades en bienes básicos, sino también el cómo articularse al desarrollo de fortalezas de la economía como aspecto clave, debido a que esta no solo tiene una dimensión nacional, sino global; las localidades están desprovistas no solo de sus propios gobiernos, sino de infraestructura y servicios, que a duras penas se logra a medias atender básicamente a la población; en lo referente a pensar en responder a los desafíos de la economía, los gobiernos locales más bien han estado al margen de este sector, dejando que esta tenga su propia dinámica, por lo que aunque no se quiera, se debe intervenir para que desde lo local se inserte a los circuitos de la generación de riqueza y de acumulación del capital con responsabilidad social, de la que no puede estar excluida, para que se dote de autosuficiencias producto de las potencialidades del propio territorio y de las que logre con el desarrollo de mayores capacidades para estos fines.

Lo que se propone aun es distante a la realidad, debido a que los GADs están concentrados en resolver NBI y siguen ausentes en articular la gestión pública a también crear condiciones para el desarrollo de la economía, en la medida que de acuerdo a cifras recogidas por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, determina que dos tercios de los municipios (donde vive casi 70% de la población) no han crecido económicamente. En poco más de la mitad de los municipios (con dos tercios de la población) no ha disminuido la incidencia de la pobreza. En poco menos de dos tercios de los municipios (con 60% de la población) no hay avances significativos en la distribución del ingreso. Y en un tercio de los municipios, con casi 40% de la población, no hay ni crecimiento económico, ni reducción de pobreza, ni una mejor distribución del ingreso.

Históricamente ha primado la intervención del Estado en las localidades solo en dotarlas de bienes y servicios públicos básicos insuficientes para la población, sin que estos se constituyan en elementos para poder desarrollar o establecer bases de la construcción de una economía local, este aspecto sigue estando en estado primario, basado en la subsistencia, donde no se percibe concebirla desde sus diversos actores como sector encadenado, dominado por agentes externos del mercado nacional; para desactivar la dominación del mercado en los escenarios locales y se dote de niveles no solo de gobierno fuertes, sino en la perspectiva de configurar una nueva geografía

interna de poder[26]; el Estado nacional también debe descentralizar la economía fiscal, para que la activación de la economía, no sea solo de sus potencialidades productivas locales, apoyada por un presupuesto fiscal redistribuido de la hacienda nacional, sino de capacidades fiscales de la misma localidad.

En estas localidades, la población ha sobrevivido económica, productiva y socialmente, esta sobrevivencia ha sido su único mecanismo de relación con el poder político dominante, si esto se puede llamar relación, por lo que para pasar a un estadio mayor el Estado local debe asumir una política de emprendimientos en pequeña y mediana escala con valores agregados; esta economía y sus derivaciones en emprendimientos debe constituirse en integradora social, porque la economía de subsistencia no hace desarrollo, ni integración social, además esta base debe ser generadora de trabajo, esta generación de trabajo debe desaparecer la histórica relación de explotación con el capital patrimonial (patrón-trabajador), ya que la economía que no genera trabajo es excluyente y desintegradora social, porque lo único que reproduce es el capital.

La importancia para generar economía local, no solo debe tender a resolver el problema estructural de la pobreza y exclusión, sino pensando en la dimensión del desarrollo local, porque las localidades para la acción pública han dependido de la hacienda nacional, sin estar articulada a la dinámica de la economía en su contexto, la que ha sido y es deficiente o nula; para revertir esta realidad se debe no solo dotar de bienes y servicios, sino de normas, regulación, control y promoción de la economía local.

Para plasmar postulados que relacione Políticas Económicas en el marco del desarrollo local y la gobernabilidad, esta ya está circunscrita en el Plan Nacional de Desarrollo, que es el punto de partida consagrada con categoría Constitucional; este punto de partida se constituye en el desmonte de las políticas neoliberales que por un lado se sostuvo en la lógica centralista y a la vez desregulo el rol del Estado en cuanto a

[26] RESTREPO, Botero, Darío, (2011), *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*; Descentralización para la equidad, Grupo Iniciativa, OFIS, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, Pág. 354.

organizador interno de la vida nacional y en propiciar directrices en relación a la economía con sentido horizontal.

Las Políticas Económicas sustentadas en el presente periodo, se basan en recuperar por un lado la renta nacional convertida en presupuesto estatal, el que está destinado a la inversión pública y esta se redistribuya en el fortalecimiento de la productividad sistémica, genere empleo y producir un equilibrio regional territorial. El presupuesto es quizás el arma más poderosa para impulsar la integración de las economías, el desarrollo más equilibrado entre las regiones y la redistribución social de oportunidades y riquezas producidas[27].

Hay que destacar que el actual horizonte se concentra en corregir las asimetrías del territorio nacional, en la medida que esta parte de la renta estuvo destinada a favorecer con prioridad a sectores económicos tradicionales como la banca, el comercio, la agroexportación y por otro lado a concentrar la atención en los espacios locales de asiento gubernamental del poder dominante (Quito, Guayaquil y Cuenca); en la actualidad al recuperar presupuesto para obra pública se constituye en valor agregado productivo y a asistir las brechas de NBI de mayor incidencia en los espacios subnacionales excluidos históricamente.

Con esta intervención plena del Estado, se han creado las condiciones, de manera que no sea el mercado el que produzca los mecanismos de regulación o autorregulación[28], sino que desde la participación de las tres aristas fundamentales: la sociedad, el Estado y el mercado convivan armónicamente en la vida nacional y local.

La inversión pública es tan sustancial como se lo expresa, en la medida que cumple un rol dinamizador de la economía y está creando las condiciones de participación de todo el territorio nacional; aunque para esto se requiere de acciones estratégicas fundamentales, en cuanto, a: fortalecer la institucionalidad interna y funcionalidad de los GADs, la elaboración política de los instrumentos de la

[27] RESTREPO, Botero, Darío, (2011), *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*; El prepuesto nacional como distribuidor de oportunidades, Grupo Iniciativa, OFIS, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, Pág. 366.
[28]PACHECO, Lucas, (1998), *Política económica. Concepciones y estrategias*. Primera edición. Quito. Impresores Corporación Myl. Pág. 95.

planificación y ordenamiento del territorio y la articulación de estos al Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado se configuraría no solo una economía productiva, sino a la vez se integra la economía solidaria, que no solo es un enfoque destinado a los sectores empobrecidos o socialmente organizados, sino en un eje horizontal y articulador del territorio nacional, en cuanto a obra pública de NBI, en redistribuidor del presupuesto a los gobiernos autónomos descentralizados el que estuvo concentrado en el centralismo.

Con estos aspectos estructurales se busca articular y armonizar entre las escalas: local, intermedia y nacional, por un lado un sentido a la economía nacional, y por otro la participación activa para fundar las bases de las economías locales sólidas, que creen ingresos y rentas, facultad no solo destinada al gobierno central, en la medida que la tradición de la política económica ha sido de carácter centralista concentrada en la hacienda nacional, sin tomar en cuenta el incremento de la hacienda local.

Esto es posible en cuanto a la voluntad y decisión política de descentralizar la política administrativa y territorial, a desconcentrar las decisiones de la institucionalidad central y se actué con pertinencia socio-territorial; toda esta propuesta gira en torno a la redistribución, en esta época es cuantas veces más se repite este postulado y se lo está haciendo realidad mediante la inscripción constitucional, normativo-legal y propositivo, para hacer del Ecuador y sus localidades sociedades de productores y propietarios, para salir de una economía de subsistencia doméstica asentada en las localidades, que abastecen al mercado de consumo básicamente interno, que sosteniendo este componente histórico, se le dé valor agregado que no solo incremente productividad, sino fundamentalmente trabajo.

Esta ultima dimensión pone en vigencia la lucha histórica entre el capital-trabajo, que este último no cumpla solo su función social, sino de articulador, entre la esfera social y económica, para que se disuelva la visión exclusiva centrada en la acumulación del capital, que históricamente le ha quitado renta al trabajo, cumpliéndose el sentido redistribuidor, como ubicarle función social a la economía. El capital debe estar subordinado al principio de solidaridad y a la cooperación, de esta manera se

configura la economía solidaria, en la que participen e integren a la sociedad, Estado y mercado.

Especial atención merece la intervención de uno de los elementos de la producción y el capital, la tierra, que estando concentrada en pocas manos producto del "modelo de desarrollo" implementado, sin que aún se modifique estructuralmente vía una reforma agraria democratizadora, se debe emprender en la definitiva titularización, legalización y redistribución de las que son propiedad del Estado, se amplié mediante la compra para la dotación de quienes siendo campesinos-productores no la tienen, para que manteniendo una visión productivista, recupere fundamentalmente mayor subsistencia, reciprocidad, espacialidad cultural y soberanía alimentaria; estos elementos siguen siendo el cuello de botella particularmente para el pequeño y mediano productor-campesino.

Los aspectos que estructuran la economía se basan en la demanda de bienes y servicios interna, que habiendo sido ofertados y regulados exclusivamente por el mercado, desde la política económica se están gestando programas y proyectos que logren la participación del pequeño y mediano productor, para que desde las mismas localidades estos accedan con prioridad al proceso de compras públicas y oferten bienes que recuperen valores de producción y productividad en sus beneficios.

Con relación a la propiedad, que desde el capital lo único que ha reconocido como motor de su existencia es la privada, que sin dejar de reconocerla y siga actuando en la generación de riqueza regulada con renta para el patrimonio público, pero que coexista con otros tipos de propiedades, como la propiedad comunitaria y de asociaciones colectivas; este otro tipo de propiedades particularmente existentes en las localidades excluidas del modelo de desarrollo dominante con muchas fortalezas.

Los sectores o las cadenas productivas desde el modelo que imperaba no se contaba con la participación equitativa de los actores (productores), priorizando la acumulación en la intermediación y el capital, al poner en acción en la actualidad mediante la implementación de programas que están vinculando directamente a productores y consumidores, estos mecanismos tradicionalmente reconocidos están siendo impulsados y regulados por el Estado, para que los pequeños productores se

inserten a incrementar sus activos productivos en cuanto, a: tierra, maquinarias, herramientas, fertilizantes, semillas calificadas y agua, que se constituyen en elementos sustanciales para mejorar la producción y productividad con una mayor participación local.

El crecimiento económico desde la visión actual está dado para que genere ganancias continuas en productividades, bajo condiciones de eficiencia social, económica y ambiental en el uso de los recursos y no del capital.

Los desequilibrios sectoriales se los está combatiendo con proyectos de desarrollo local, consolidando cadenas productivas mediante acuerdos entre asociaciones, comunidades, cooperativas y personas; esta propuesta esta respaldada e impulsada en la nueva visión del Estado, la que debe tender a desaparecer la intermediación y la acumulación del capital.

La infraestructura vial y de conectividad existente es un pilar fundamental que está integrando los circuitos comerciales internos, la que esta facilitando no solo el mayor y mejor consumo interno, sino el de exportación, que ha sido un aspecto concentrado capital y espacialmente.

El establecimiento de la agenda de productividad y competitividad, tiene que lograr el equilibrio que dinamice las relaciones de intercambio productivo, social y económico entre las regiones, con estos elementos se está aportando para el crecimiento de carácter horizontal de todo el territorio nacional.

Para que estos postulados enunciados sean posibles, apuntan a las estrategias definidas que sustentan y orienta en la reconstitución de las bases institucionales, estructurales y de poder democrático que permita contar con cimientos sólidos para la aplicación del proyecto de cambio[29], mediante la democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización; la transformación del patrón de especialización de la economía, a través

[29] SENPLADES, (2009), Plan Nacional de Desarrollo, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural 2009-2013, Pág. 103.

de la sustitución selectiva de importaciones que las localidades sean parte en el logro de su buen vivir.

Con todo lo expuesto en relación a la política económica nacional, como del presupuesto estatal, deben estar articulados y no impuestos al desarrollo local, la implementación o ejecución no debe tener un carácter coyuntural que lograría esfuerzos a medias; para que tengan un grado de incidencia, deben ser estratégicos, por lo tanto sosteniblemente duradero, incluso pudiendo redefinirse participativamente en estos mismos escenarios, para que tengan relevancia en la vida política y económica del país; con esto se estaría configurando en el Ecuador una verdadera justicia, que no es solo social, sino económica y territorial. La formulación adecuada de equidad, podría ser: "cada uno aporta en proporción a sus capacidades y recibe en relación a sus necesidades y al esfuerzo relativo que realice"[30].

La situación de déficit, como de potencialidades, desde estos enfoques, giran en torno a aspectos físicos y sociales con mayor protagonismo, a estos hay que integrar las capacidades de transformación productiva y cambios institucionales potentemente, que puedan propender a imperativos de coordinaciones internas en una misma jurisdicción (cantón), el que cuenta con algunos niveles de gobierno local (gobierno municipal y juntas parroquiales), este cantonal con sus parroquias, y a la vez extendiéndose esta fusión a la vecindad contigua que tienen las mismas categorías en el caso de lo cantonal, las que presentan las mismas o peor debilidades; con este propósito se generaría mejores posibilidades para entrar en primera instancia a resolver sus deficiencias internas conjuntas y posteriormente preparar las condiciones para articularse en la globalización de la economía politizada.

A lo anterior la gobernabilidad debería tener presente lo que esta inscrito en la normativa como aspecto relevante en cuanto a la concurrencia real entre los gobiernos locales que intervienen en un mismo territorio, entre estos y los actores ciudadanos para ejecutar acciones conjuntas, dotarse de planes y programas orientados por objetivos de cambios estructurales, el cual debe asegurar la organización necesaria de esfuerzos

[30] RESTREPO, Botero, Darío, (2011), *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*; El prepuesto nacional como distribuidor de oportunidades, Grupo Iniciativa, OFIS, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, Pág. 367.

políticos. Desde este punto de vista, *la determinación de los objetivos y metas de los programas no podrá hacerse vía aplicación directa de normas ideales, sino en relación con las condiciones políticas coyunturales y las posibilidades organizativas y presentes y futuras*[31]*;* para corroborar lo definido la norma orgánica del COOTAD ya en vigencia no solo es un instrumento literalmente jurídico, sino el insumo básico que debe lograr la armonía en los diversos niveles de GADs, y de estos con las sociedades locales en sus jurisdicciones.

Aunque la base de la institucionalidad de GADs en lo local es el municipio, a pesar de ser la instancia de mayor vigencia histórica, aún persisten en debilidades estructurales y liderazgo local, alta rotación de personal municipal, este personal municipal no ha podido trascender de acciones operativas a estratégicas que no generan capacidades propias, no ha desarrollado capacidad de intervención territorial, competencias desiguales entre lo urbano y rural, llama la atención en esto último que solo en el Ecuador existe este vacío donde los municipios solo han intervenido en el espacio urbano y el gobierno provincial es el municipio rural.

Lo expuesto torna la gestión del territorio fragmentado, provocando asimetrías sustantivas. Las relaciones o articulaciones entre municipalidad y organismos del gobierno central son inexistentes, solo funcional en los casos de emergencia a través del denominado Comité de Operaciones Emergentes (COE), incluso entre los organismos del gobierno central que tampoco se logra una coordinación articulada que supere las deficiencias en infraestructura y servicios. A este nivel territorial el acumulado de instituciones entre GADs y organismos del gobierno central no deben seguir compitiendo, o neutralizándose, sino que deben complementarse, no puede seguirse distribuyendo (repartiendo es lo correcto) la intervención política o institucional del territorio, sino partir de un pacto democráticamente acordado entre los actores para superar todos los atrasos identificados y emprender las bases de la gobernabilidad local.

Por el lado de la vertiente de la gestión institucional, vista solo desde los niveles de gobierno, dejó de lado la gestión del territorio integralmente, por lo que en lo local deben integrarse todos los niveles de gobierno para sus territorios, como una forma que

[31] CORAGGIO, José Luis, (2004), *La Gente o el Capital*, desarrollo local y economía del trabajo, Quito-Ecuador, Abya Yala.Pág.21.

tome en cuenta la naturaleza de gobierno territorial, sean estos municipal sin predominio, con lo parroquial, si es que se sigue imprimiendo el predominio provincial, municipal con respecto a lo parroquial se estaría dando una nueva forma o rezagos de colonización territorial e institucional a la parroquia y a la junta parroquial, que seguiría siendo perverso al tener sociedades atrasadas o inexistentes, que si se pretende imprimir la modernización local que supere lo anterior es mediante la construcción del Estado interno con gobernabilidad democráticamente integrada.

Al pensar en una propuesta de gobernabilidad local democrática intercultural, esta se constituye en el componente sustancial para que se desarrollen mayores capacidades para una adecuada descentralización, esta gobernabilidad y descentralización deben crear otra institucionalidad, que ratificándose las mismas figuras, esa otra institucionalidad debe ser concebida mediante mecanismos innovativamente democráticos y fuertemente legitimados, donde la oferta institucional se ubique en la perspectiva del cambio local, que implica un cambio del patrón de la estructura de dominación existente, que en definitiva se convierta en la fundación en un nuevo contrato social-local entre el Estado y la sociedad civil, visto con un sentido horizontal-policéntrico por la centralidad estatal.

Esta gobernabilidad que no se queda en el umbral del gobierno, aporta a la construcción de la sociedad local, que se articula al fortalecimiento de un sistema de coordinación política y de las acciones públicas en el territorio que impulsen la presencia efectiva del Estado y promuevan los valores fundamentales de la democracia participativa, la integración social y el bienestar económico en el marco de la diversidad étnica, de género, social y cultural.

Lo desarrollado como gobernabilidad local no debe tendencialmente quedarse en descentralización o desconcentración, que ha sido entendida como el traslado de la acción central mediante políticas sociales con un enfoque de gerencia pública mutada en proyectos, contratos, sociedad mercantil y mercado, que lo único que ha hecho es desmantelar la acción social del Estado, mediante el logro de una mínima equidad social y territorial en el acceso de los bienes definitorios de la ciudadanía social, y no de un real desarrollo local.

El enfoque de gobernabilidad ensayado en el Ecuador para los territorios, ha respondido más a articularlos al mercado económico globalizado, enfocado en una descentralización que pretende sostener la fragmentación del Estado nacional, donde se ha legitimado una supuesta protesta regional-local convertida en pugna de poderes por el control del Estado, que a una verdadera voluntad política democrática donde los espacios subnacionales tengan o hayan tenido una mayor participación e incidencia política en o con sus globales, sean estos desde: lo parroquial al cantonal, del cantonal al provincial, del provincial al nacional.

Las formulas institucionales de gobierno ensayado hasta ahora no han demostrado en el tiempo que han sido lo suficientemente efectivas para establecer sociedades respetadas y respetuosas en y de sus derechos humanos, que en algunos casos son elementales, los que aún no llegan a ser fundamentales, es por esto que es sustancial de hacer una reinvención de otras formas de gobierno y por lo tanto un sistema político no solo más democrático, sino más humano, que a la vez también logre la reinvención de la sociedad con una nueva categoría de ciudadanía, diferente a la actual, esa reinvención debe ser instaurada desde la estructura local interna.

CAPITULO II

1. EL CANTÓN CHONE COMO ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD DE LA GESTIÓN LOCAL TERRITORIAL.

1.1 CARACTERIZACIÓN SITUACIONAL DEL CANTÓN CHONE[32].

La presente caracterización del cantón Chone inscrita en este apartado, es la evidencia de la realidad sustentada en estadísticas oficiales y estudios realizados, donde se demuestran los niveles de dotación y el grado de eficiencia o deficiencia de los múltiples servicios que son competencias de los diversos niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal y parroquial, mismos que deben ser garantizados mediante el enfoque de derechos consagrados en la Constitución y normativa vigente; por lo tanto constituyen la mayor referencia de y para la acción pública en todo el territorio del cantón.

1.1.1 Ubicación Geográfica y división político-territorial de cantón Chone

El cantón Chone, se encuentra ubicado al norte de la provincia de Manabí, su cabecera cantonal es la ciudad de Chone, mostrada en la fotografía panorámica que sigue.

GRÁFICO 1. FOTOGRAFÍA PANORAMICA DE LA CIUDADA DE CHONE

Fuente: Departamento Turismo Municipal - 2010

[32] Nota: para una identificación general ver anexo 1 - Ficha de Identificación del cantón Chone

Los límites del cantón Chone están establecidos de la siguiente manera:

Al Norte: con el cantón Pedernales.

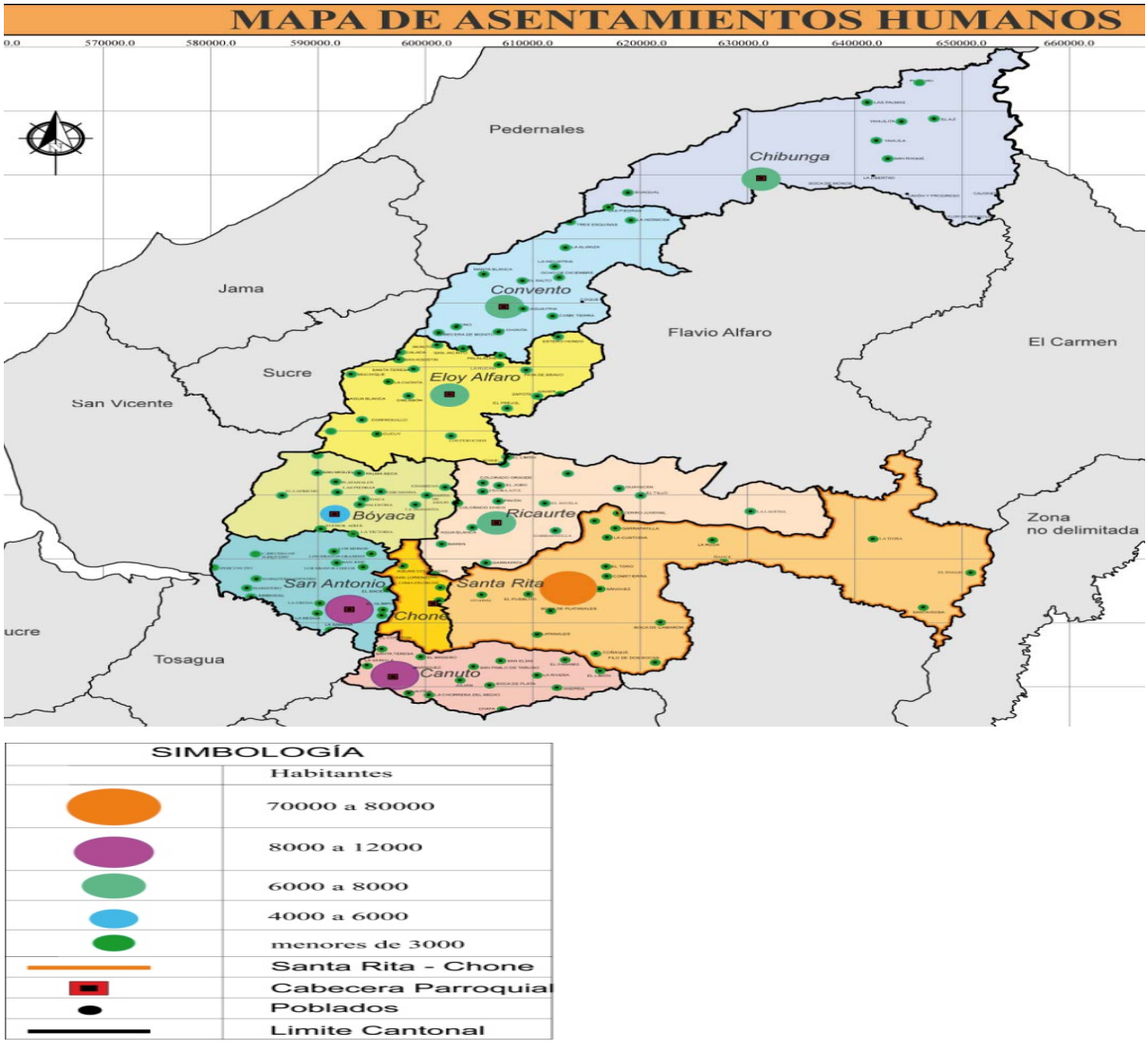
Al Sur: con los cantones Pichincha, Bolívar y Tosagúa

Al Este: con las provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas, y los cantones: El Carmen y Flavio Alfaro.

Al Oeste: con los cantones San Vicente, Sucre (Parroquia San Isidro), Jama y Pedernales

La división política interna está conformada por: 2 parroquias urbanas y 7 rurales, como se lo muestra en el mapa que sigue.

GRÁFICO 2. MAPA DEL CANTÓN CHONE Y DISTRIBUCIÓN DE ASENTAMIENTOS POBLACIONALES



Fuente: Departamento Municipal de Avalúos y Catastros – 2010.
Elaboración: Equipo de PD y OT

Parroquias Urbanas: 1. Chone, cabecera cantonal y 2. Santa Rita; y las Parroquias Rurales: 1. Canuto; 2. Ricaurte; 3. Eloy Alfaro; 4. Boyacá; 5. Convento; 6. San Antonio; y 7. Chibunga.

Esta identificación del territorio con sus límites geográficos del amplio territorio cantonal (3.570,60 km²) demuestra, que el cantón Chone limita con 10 cantones que representan el 50% de la provincia de Manabí y con las provincias Santo Domingo de los Tsáchilas y Esmeraldas, desde donde se conecta con corredores viales de primer orden: 1. Chone-Flavio Alfaro-El Carmen (111km), 2. Chone-Tosagúa (20 km) y 3. Pedernales-El Carmen (90Km); corredores de segundo orden: 1. Chone-Bahía de Caráquez (65 km), 2. Chone-Calceta (17 Km), 3. Chone-San Vicente (65 km) y 4. Chibunga (Puerto Nuevo)-La Concordia (32 Km).

Estos corredores viales han sido diseñados en el proceso de formación política-administrativa de la provincia, por la consecuente creación de jurisdicciones cantonales, los que no han sido producto de una demanda de conexión cantonal de Chone con sus vecinos; estos corredores a los que se hacen mención no configuran la integración territorial de la cabecera cantonal con sus cabeceras parroquiales, aunque evidencia una potencialidad por la existencia objetiva de vecindad múltiple, pero sin conexión vial, pero por otro lado una limitante estructural debido a que no se han trabajado procesos de mancomunidad con los territorios contiguos de igual nivel jurisdiccional (cantones).

1.1.2 Dinámica poblacional del cantón Chone

La variable poblacional de Chone sigue siendo importante en la provincia, al mantenerse como tercer cantón más poblado, después de Manta y Portoviejo, aunque el crecimiento poblacional es moderado tomando como referencia el censo del 2001, como se lo evidencia en la siguiente tabla.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL Y TASA DE VARIACIÓN INTERCENSAL

PARROQUIAS		POBLACIÓN 2010		TOTAL	%	Población 2001	% Variación
		HOMBRES	MUJERES				
URBANAS	Chone	36.669	38.237	74.906	59.21	68.072	+9.12
	Santa Rita	-	-	-	-	-	-
RURALES	Chibunga	3.455	2.905	6.360	5,03	6.512	-2.39
	Convento	3.434	3.154	6.578	5.20	6.158	+6.38
	Eloy Alfaro	4.036	3.796	7.832	6.19	7.472	+4.60
	Ricaurte	4.047	3.873	7.920	6.26	8.030	-1.39
	Boyacá	2.377	2.124	4.501	3.56	4.879	-8.40
	San Antonio	4.063	3.976	8.039	6,36	6.705	+16.60
	Canuto	5.212	5.143	10.355	8.19	9.806	+5.30
TOTAL		63.283	63.208	126.491	-	117.634	+7
%		50.03	49.97	100.00	100.0	100.00	-
Chone Urbano		25.158	27.652	52.810	41.71	45.526	+13.79
Chone Rural		38.125	35.556	73.681	58.29	72.108	+2.13
TOTAL		63.283	63.208	126.491	-	117.634	+7
%		50.03	49.97	100.00	100.0	100.00	-

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla anterior muestra un incremento intercensal (INEC 2001-2010) del 7%, que representa una tasa de crecimiento cantonal anual del 0,77%; aunque en lo que corresponde a las parroquias rurales el crecimiento no es tan marcado, más bien decreció en tres de estas debido a la poca importancia en dotarlas de infraestructura y servicios, como de sostenibilidad productiva, y en las cuatro que creció o se mantuvo es producto de la importancia que han cobrado las cabeceras parroquiales por su conexión y cercanía vial permanente con la cabecera cantonal o los corredores viales de primer orden que han detenido la movilidad poblacional de manara definitiva.

Por otro lado la misma tabla 1 determina en la variación intercensal, que la tasa de crecimiento urbano (1.53% anual) es superior que el rural (0.24% anual), a pesar de esto la población rural sigue siendo mayoritaria en el cantón.

Para evidenciar el grado de importancia de la variable poblacional del cantón, es necesario que se refleje la también importante significación de la población asentada en las parroquias rurales, estructurada en los grandes grupos poblacionales como se los muestra en la siguiente tabla

TABLA 2. GRANDES GRUPOS DE EDAD POR PARROQUIAS

PARROQUIAS		GRANDES GRUPOS DE EDAD	POBLACIÓN 2010		TOTAL
			HOMBRES	MUJERES	
URBANAS	Chone – Santa Rita	0 a 14 años	12.080	11.759	23.839
		15 a 64 años	22.387	23.955	46.342
		65 años y más	2.202	2.523	4.725
RURALES	Chibunga	0 a 14 años	1.305	1.156	2.461
		15 a 64 años	1.969	1.634	3.603
		65 años y más	181	115	296
	Convento	0 a 14 años	1.222	1.158	2.380
		15 a 64 años	2.026	1.850	3.876
		65 años y más	176	146	322
	Eloy Alfaro	0 a 14 años	1.351	1.308	2.659
		15 a 64 años	2.378	2.200	4.5578
		65 años y más	307	288	595
	Ricaurte	0 a 14 años	1.463	1.441	2.904
		15 a 64 años	2.338	2.202	4.540
		65 años y más	246	230	476
	Boyacá	0 a 14 años	786	710	1.496
		15 a 64 años	1.420	1.264	2.684
		65 años y más	171	150	321
	San Antonio	0 a 14 años	1.263	1.213	2.476
		15 a 64 años	2.515	2.471	4.986
		65 años y más	285	292	577
	Canuto	0 a 14 años	1.703	1.642	3.345
		15 a 64 años	3098	3069	6.167
		65 años y más	411	432	843
TOTAL			63.283	63.208	126.491
%			50.03	49.97	100.00
Chone Urbano		0 a 14 años	7.996	7.975	15.971
		15 a 64 años	15.679	17.783	33.462
		65 años y más	1.483	1.894	3.377
Chone Rural		0 a 14 años	13.177	12.412	25.589
		15 a 64 años	22.452	20.862	43.314
		65 años y más	2.496	2.282	4.778

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

De la tabla 2 se desprende que la población del cantón es mayoritariamente joven, los que están por debajo de los 40 años representan el 70,41%; la distribución en los grandes grupos de edad, de 0 a 14 años representan el 32,85%, de 5-14 años son el 22,75%, de 15 a 64 años que es el rango de mayor importancia representan el 60,70%, y de 65 años y más solo el 6,45%.

De lo anterior, la población que es apta en su vida productiva (15-64 años) es alta, aunque parte de esta aún está vinculada a la actividad educativa desde el bachillerato (15-19 años 10,21%), hasta la universidad (8,16%), y de hecho en la vida laboral activa; este potencial de la dinámica poblacional es una preocupación en el contexto cantonal, debido a que las actividades productivas en los escenarios urbano y rural y de los propósitos públicos o privados no generan, ni generarán mano de obra que puedan absorberla.

En este apartado de la dinámica población es importante señalar las condiciones de pobreza por NBI, como lo indica la siguiente tabla.

TABLA 3. POBREZA DE POBLACIÓN POR NBI DEL CANTÓN

JURISDICCIÓN	% de Pobreza de población por NBI
Parroquia Chone	64.49
Parroquia Boyacá	97.73
Parroquia Canuto	96.48
Parroquia Convento	99.77
Parroquia Chibunga	100.00
Parroquia Eloy Alfaro	98.08
Parroquia Ricaurte	95.56
Parroquia San Antonio	96.76
Chone Urbano	56.64
Chone Rural	98.26
Cantonal	80.99

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla anterior determina que la pobreza por NBI en el cantón es alta, la que rebasa el 50% en el área urbana e invisible en el área rural, con estas solas cifras, la acción pública de los GADs y de los organismos del gobierno nacional deben prestar atención no solo prioritaria, sino urgente.

1.1.3 Ocupación poblacional

La identificación de la ocupación poblacional de un territorio distingue cada una de las actividades a las que están dedicadas la población, las que están en condiciones de trabajar en el cantón Chone, tomando en cuenta la rama de actividades, como lo muestra la tabla que sigue.

TABLA 4. RAMA DE ACTIVIDAD (PRIMER NIVEL) CANTONAL

Rama de actividad (Primer nivel)	%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	35.51
Comercio al por mayor y menor	11.49
Enseñanza	8.99
Transporte y almacenamiento	3.95
Industrias manufactureras	3.65
Construcción	3.62
Actividades de los hogares como empleadores	3.43
Administración pública y defensa	2.92
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	1.83
Actividades de la atención de la salud humana	1.73
Otras actividades de servicios	1.62
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0.81
Actividades profesionales, científicas y técnicas	0.58
Artes, entretenimiento y recreación	0.53
Información y comunicación	0.50
Actividades financieras y de seguros	0.35
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de deshechos	0.25
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0.10
Explotación de minas y canteras	0.04
Actividades inmobiliarias	0.04
No declarado	12.83
Trabajador nuevo	5.23
TOTAL	100.00

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La variable de ocupación evidencia que la rama de mayor concentración en el cantón Chone sigue siendo la agricultura (35,51%), debido a la tradición vocacional, siguiéndole el comercio (11,49%) generado por el intercambio de la producción interna, como del abastecimiento del conjunto de la población; estos dos indicadores aunque son los más importantes no significan incremento alguno en niveles de desarrollo para el cantón, por lo tanto no son los elementos sustanciales en los que gira la economía local, debido a que esta no pasa de una economía de subsistencia, a una economía de escala, ya que esta ultima requiere altos valores agregados de transformación en infraestructura (eléctrica, sanitaria, vialidad, conectividad, etc.), bienes de capital (industria), tecnología y mano de obra calificada. Además estos dos indicadores sostienen la misma mano de obra, pero no generan trabajo, ni tampoco retienen capital, solo mantienen los mismos activos y pasivos inventariados en las estadísticas oficiales.

Es de destacar que el tercer indicador de la tabla 4, lo constituye la población que se profesionalizó en educación como docentes (8,99%), no solo para la atención y cobertura del cantón, sino de la provincia, esto es debido a la permanencia del Instituto de formación de docentes que data de más de 50 años, siendo esta la mayor opción de profesionalización histórica en la localidad.

Lo anterior contrasta con el indicador de actividades profesionales, científicas y técnicas (0,58%), la que casi es invisible, lo que quiere decir que Chone tradicionalmente ha expulsado a su mano de obra calificada y la que crea no tiene condiciones para retenerla, esto es debido a que las actividades económicas que se desarrollan en este escenario siguen siendo de carácter primario, sin procesos de transformación, tal como se lo muestra en la tabla que sigue.

TABLA 5. GRUPO DE OCUPACIÓN CANTONAL

Grupo de ocupación (Primer nivel)	%
Ocupaciones elementales	32.57
Agricultores y trabajadores calificados	11.17
Trabajadores de los servicios y vendedores	11.04
Profesionales científicos e intelectuales	9.38
Oficiales, operarios y artesanos	7.03
Personal de apoyo administrativo	3.91
Operadores de instalaciones y maquinaria	3.85
Técnicos y profesionales del nivel medio	1.56
Directores y gerentes	1.38
Ocupaciones militares	0.02
no declarado	12.86
Trabajador nuevo	5.23
TOTAL	100.00

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

De la anterior tabla se desprende que el indicador de ocupaciones elementales representa la mayor concentración con un 32,57%, seguido del indicador de agricultores y trabajadores calificados con un 11,17%, completado con el indicador de trabajadores de servicios y vendedores con un 11,04%; estos indicadores siguen determinando que Chone es un cantón de economía primaria; además se ratifica el contraste con el indicador de profesionales científicos e intelectuales, que aunque representan el 9,38%, no quiere decir que está superando la condición de economía primaria, este segmento de

la población son los dedicados mayormente a profesiones liberales sin relaciones de dependencia, mismos que no están directamente ligados a las actividades económicas potentes; por lo tanto la interpretación de toda la tabla responde a niveles de desarrollo mínimos no comparables con los contextos provincial y nacional.

Siguiendo la línea del análisis de la variable de ocupación poblacional, es necesario incorporar las categorías de esta ocupación, como lo muestra la tabla que sigue.

TABLA 6. CATEGORIAS DE OCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN CANTONAL

Categoría de ocupación	%
Jornalero/a o peón	28.53
Cuenta propia	25.10
Empleado/a u obrero/a privado	14.23
Empleado/a u obrero/a del Estado, Gobierno, Municipio, Consejo Provincial, Juntas Parroquiales	14.00
Empleado/a doméstico/a	4.24
Patrono/a	3.12
Trabajador/a no remunerado	2.11
Socio/a	0.86
Se ignora	7.82
TOTAL	100.00

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla anterior constata que solo un 28% de la población ocupada del cantón cuenta con un trabajo formal, además se sigue manteniendo que las actividades económicas de mayor ocupación poblacional son la agricultura y el comercio, que sin que sean una carga histórica, deben constituirse en la mayor potencialidad del cantón, donde sea la oportunidad con el nuevo escenario de la economía nacional se inserte con valores agregados a una economía de escala, que es lo que mejoraría con el comercio nacional e internacional.

1.1.4 Inclusión Social

La Inclusión Social constituye una de las variables de mayor importancia para cualquier territorio, más aún los que tienen jurisdicción cantonal como Chone, esta es la de mayor relevancia, en la medida que cubre los servicios de superior demanda

creciente de la población, y de esta el segmento que atraviesa situaciones de pobreza; aunque aún estos servicios no cuentan con estándares que señalen claras responsabilidades institucionales, como de la asignación presupuestaria programados territorialmente; el cubrir la demanda existente, aún no se pasa a contar con una oferta estatal eficiente, la que se implementaría mediante la propuesta de gestión territorial estructurada en distritos y circuitos con pertinencia para los contextos: barriales, comunitarios, urbano y rural.

EDUCACIÓN

Este derecho es garantizado por el Estado y cuenta con la mayor cobertura territorial en el cantón, inventariado en 425 centros de Educación Básica, distribuidos en 77 urbanos y 348 rurales, y 37 de bachillerato, distribuidos en 18 urbanos y 17 rurales, los que registran para el año lectivo 2009-2010 una población de 31.630 estudiantes en educación básica y 9.357 estudiantes en bachillerato, como se lo demuestra en la tabla que sigue.

TABLA 7. POBLACIÓN ESTUDIANTIL CANTONAL

MODALIDAD	AREA URBANA	AREA RURAL	TOTAL ESTUDIANTES
EDUCACION BÁSICA	15.545	16.085	31.630
BACHILLERATO	6.609	2.748	9.357
TOTAL	22.154	18.833	40.987

FUENTE: AMEI-Chone/2010 – Dirección Intercantonal de Educación - 2010
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

Esta variable importante en los territorios, a pesar de los avances logrados en incremento presupuestario, nuevas reglas del juego (Ley orgánica), ampliación de la jornada laboral en los centros escolares, evaluación a los docentes, con todo esto todavía se adolece de calidad, de falta y deterioro de la infraestructura física, dispersión de centros escolares, desniveles en capacidades adquiridas entre la oferta particular vs pública, urbana vs rural, cabecera cantonal vs cabecera parroquial, capital provincial vs cabecera cantonal; bachillerato con bajo nivel de cultura general y específica, etc.; desde la perspectiva de priorizar esta variable del desarrollo tiene que trascender los aspectos señalados y proponerse estándares óptimos que estén articulados al desarrollo cantonal.

Lo anterior esta asumido solo hasta el nivel de bachillerato, el que debe estar insertado a la oferta formativa de tercer nivel, la gama de opciones es amplia, las que tienen modalidades: presencial, semipresencial y a distancia, tal como se lo muestra en el cuadro que sigue.

CUADRO 1. OFERTA DE CARRERAS UNIVERSITARIAS EN EL CANTÓN

EDUCACION SUPERIOR	MODALIDAD	CARRERAS
Instituto Pedagógico Eugenio Espejo	Presencial Pública	Educación
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	Presencial Pública	Psicología Clínica, Enfermería, Comunicación, Secretariado Ejecutivo, Economía, Ing. Eléctrica, Licenciatura en Inglés, Ingeniería Civil, Parvulario, Fisioterapia, Licenciatura en Cultura Física, Lic. En Ciencias Naturales.
Universidad Técnica de Manabí	Presencial Pública	Ingeniería Zootécnica, Industria Agropecuaria, Informática Agropecuaria.
Universidad Católica (PUCE Campus Manabí)	Presencial Particular	Ingenierías: Agroindustrias, Hidráulica, Administración de Empresas, Licenciatura en Turismo Ecológico
Univ. San Gregorio de Portoviejo	Presencial Particular	Administración de Empresas, Diseño Gráfico, Arquitectura, Derecho.
Universidad Luis Vargas Torres	Semipresencial Particular	Enfermería, Educación Física.
Universidad Técnica Particular de Loja	Distancia Particular	Informática, Administración de Empresas, Administración en Gestión Pública, Administración en Banca y Finanzas, Administración en Empresas Turísticas y Hoteleras, Contabilidad y Auditoría, Economía, Asistencia Gerencial y Relaciones Públicas, Jurisprudencia, Comunicación Social, Psicología, Gestión Ambiental, Ciencias de la Educación, mención en: Ciencias Humanas y Religiosas, Educación Básica, Educación Infantil, Físico-Matemáticas, Inglés, Lengua y Literatura, Químico Biológicas.
Universidad Politécnica Ecológica Amazonas	Semipresencial Particular	Administración de Empresa, Contabilidad y Auditoría.
Universidad Tecnológica Indoamérica	Distancia Particular	Derecho, Administración de Empresas, Contabilidad y Auditoría, Licenciatura en Educación.

FUENTE: AMEI-Chone/2010 – Dirección Intercantonal de Educación
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

La oferta académica universitaria inscrita en la tabla anterior no responde a la demanda de las necesidades del cantón, la que se presenta en el cuadro es producto de opciones universitarias que acercan el servicio a un nicho al que se le presta facilidad de inserción y costos asequibles al mercado local; esta oferta ha incrementado profesiones liberales (Abogados), en educación, en administración de empresas y se mantiene lo relacionado al agro; la realidad es que una vez concluida la carrera universitaria, este segmento no es absorbido en la localidad, forzando a esta población vincularse al subempleo o migrar fuera de la frontera cantonal; por lo que el impacto de la

universidad ha profesionalizar a la población ha sido invisible su incidencia en el desarrollo integral del cantón.

Aunque es evidente el incremento de la población estudiantil y profesional con tercer nivel como se lo evidencia en la tabla 8, que para el caso urbano es más del 19.41%, sumado las parroquias que están a distancias cortas a este escenario que también se ha incrementado, lo que no quiere decir que la oferta universitaria haya logrado aceptables niveles de desarrollo.

Para ratificar la información proporcionada localmente, esta se refleja en las estadísticas del último censo de población (INEC 2010), en cuanto a determinar el nivel de instrucción, asistencia y culminación educativa en el cantón, mostrado en la tabla que sigue.

TABLA 8. NIVEL DE INSTRUCCIÓN EN ASISTENCIA O CULMINACIÓN EDUCATIVA CANTONAL

% Nivel de Instrucción en asistencia o culminación Educativa	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Ninguno	10.32	8.94	8.56	13.54	9.30	10.11	7.54	5.05	9.86
Centro de Alfabetización	2.97	1.58	4.19	1.75	4.22	3.46	2.79	0.71	2.43
Preescolar	1.44	1.20	1.33	0.88	0.87	0.89	1.09	1.14	1.20
Primario	53.60	44.83	47.59	49.09	46.20	43.97	42.98	28.67	47.01
Secundario	15.71	15.13	14.41	8.97	12.75	14.11	22.67	24.45	15.61
Educación Básica	8.54	11.70	13.12	16.03	15.58	14.24	7.41	6.56	11.51
Bachillerato	1.76	4.88	3.82	3.20	3.37	4.02	3.31	7.76	3.43
Posbachillerato	0.52	0.89	0.50	0.16	0.43	0.64	1.37	1.98	0.67
Superior	2.55	6.75	3.03	1.48	2.53	4.37	8.17	19.41	4.24
Postgrado	0.02	0.31	0.00	0.04	0.06	0.11	0.28	1.16	0.12
Se ignora	2.57	3.8	3.46	4.86	4.69	4.09	2.39	3.11	3.43
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla 8 señala que el indicador de asistencia a educación básica y bachillerato no logra aún lo que determina la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia (2007-2011), los objetivos del milenio (hasta el 2015) y las metas del PNBV (2009-2013); lo que resalta en esta tabla es que la educación básica en su mayoría se constituye en la

máxima culminación educativa en las parroquias rurales y en lo urbano se da continuidad hasta el bachillerato y en menor proporción hasta el tercer nivel.

La anterior tabla esta conectada más explícitamente con la tabla que sigue, la que determina el % de población que sabe leer y escribir.

TABLA 9. POBLACIÓN CANTONAL QUE SABE LEER Y ESCRIBIR

Sabe leer y escribir %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Si	84.14	86.57	86.52	78.66	86.05	83.03	88.51	93.08	84.88
No	15.86	13.43	13.48	21.34	13.95	16.97	21.49	6.92	15.12
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

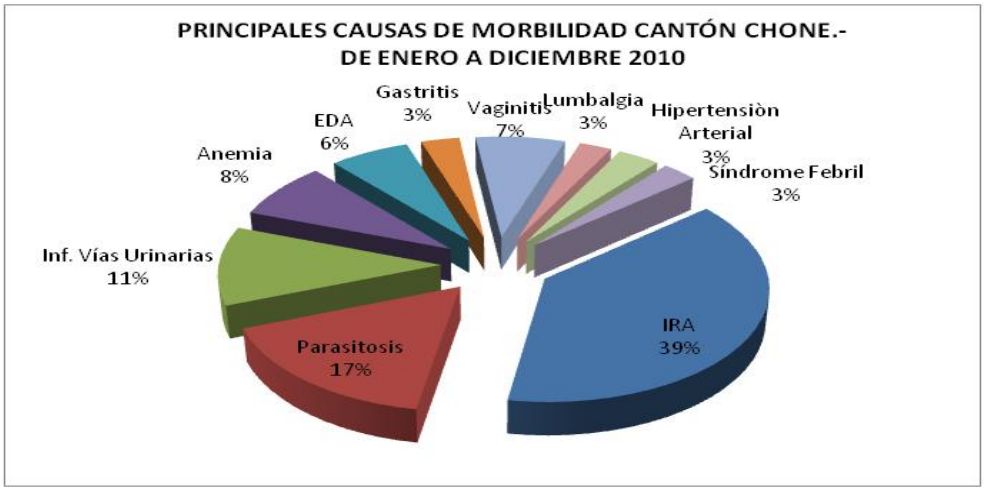
Para una mayor ilustración los datos de la tabla 9 muestran que el analfabetismo no se ha erradicado en el cantón, siendo mayor en el sector rural; por otro lado estos datos no reflejan el incremento permanente del analfabetismo por nulas prácticas de lecto-escritura y cálculo básico de la población.

La variable educación que es determinante para la vida del cantón, requiere de un fomento, impulso, incremento, sostenimiento no solo del Ministerio de Educación como organismo rector, que para cumplir las metas de la Agenda de la Niñez, Objetivos del Milenio, PNBV y la política del plan decenal de educación (2006-2015), deben proponerse metas cantonales con la participación de los GADs, Universidades y ciudadanía.

SALUD

El estado de situación de la salud del cantón está determinado por el grado de incidencia de las morbilidades que se presentan en la población, generadas por el hábitat, situación social, económica y por el tipo de infraestructura y servicios instalados; este reflejo se lo demuestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 3. INDICADORES DE MORBILIDAD DEL CANTÓN CHONE



Fuente: Hospital Napoleón Dávila Córdova / Sub Centro de Salud # 3 – 2010.
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

El gráfico de los indicadores de morbilidad en el cantón es inalterable en el tiempo, predominando la constante de las Infecciones Respiratorias Agudas ((IRA 39%), seguida en el orden de prioridad por la Parasitosis 17% y las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA 6%); estas morbilidades denominadas de la pobreza, son producto de las deficiente o inexistente cobertura de infraestructura y servicio sanitario (agua tratada, alcantarillado, letrinas, eliminación de basura, etc.) en las viviendas, calidad de la cobertura de atención de salud, la que no ha puesto énfasis en la prevención, además de estar desarticulada al pensum de educación básica y de bachillerato; con toda esta carga las cifras no se alteraran en bajar sus índices, si las acciones de cobertura, atención, infraestructura, presupuesto no se enfoquen en disminuirlas articuladamente en todo el cantón.

Cobertura y equipamiento

La garantía de proveer este derecho es del Ministerio de Salud como organismo rector, ampliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que cubre la atención a los afiliados generales y al seguro social campesino; en cuanto a equipamiento, este está instalado en toda la geografía cantonal, con prioridad en el área urbana, tal como lo identifica la siguiente tabla.

TABLA 10. EQUIPAMIENTO EN SALUD DEL ÁREA URBANA DE CHONE

	UNIDAD DE ATENCIÓN	SERVICIO	DISPONIBILIDAD DE CAMAS	COBERTURA (Ha)
1	Hospital Base Napoleón Dávila Córdova.	Hospitalización, emergencias, cirugía, consulta externa, tratamientos ambulatorios.	136	150.000
2	Hospital del IESS	Hospitalización, emergencias, cirugía, consulta externa.	36	24.997 (15.911 SSC, 7.542 seguro general, 785 jubilados y 759 voluntarios).
3	Centro de Salud Chone	Consulta externa, medicina familiar, emergencias, prevención, inmunización.	-	27.697
4	Sub Centro Santa Martha	Consulta externa, medicina familiar, emergencias, prevención, inmunización	-	12.869
5	Sub Centro Santa Rita	Consulta externa, medicina familiar, emergencias, prevención, inmunización	-	12.862

Fuente: Área de Salud Nº 3 - 2011.
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

De la tabla anterior se desprende que el Ministerio de Salud (MSP) cuenta con 1 unidad hospitalaria general de carácter norte regional de la provincia de Manabí y 15 unidades de nivel 1, de las cuales están ubicadas 3 en el área urbana y 12 en los centros parroquiales y en los centros de mayor concentración poblacional del área rural.

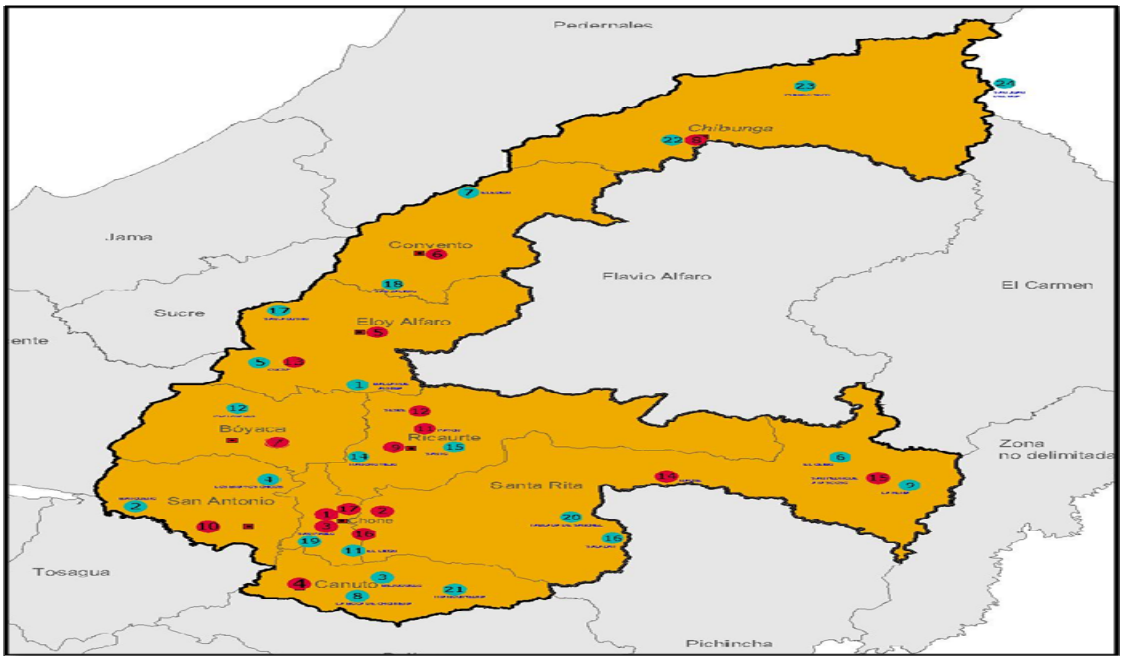
En lo que le corresponde al IESS, cuenta con 1 unidad básica y 24 unidades de atención primaria de salud distribuida en toda la jurisdicción cantonal.

Este servicio se amplía a 13 unidades privadas con una disponibilidad de 117 camas, las que atienden morbilidades clínicas en general, de las cuales se destaca 1 unidad de diálisis y 1unidad de SOLCA para atenciones oncológicas.

Las unidades de atención primaria del MSP y del IESS cuentan con equipos profesionales básicos: medicina general, odontología y enfermería. A cada una de las unidades operativas de salud se les está asignada una población de cobertura, este es un esfuerzo de carácter cuantitativo que no responde a la realidad por sus limitantes en

equipamiento y cobertura territorial en toda la jurisdicción cantonal, tal como lo muestra el gráfico que sigue.

GRÁFICO 4. UBICACIÓN DE LAS UNIDADES DE SALUD EN EL TERRITORIO DEL CANTÓN



Fuente: Departamento de Avalúos y Catastro Municipal
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

El gráfico 4 evidencia el desequilibrio en la instalación de unidades de atención en el territorio, el que es histórico, concentrados en el centro urbano mayor (cabecera cantonal) y los centros parroquiales, mientras que es escaso en las zonas de difícil acceso vial permanente, tal como está reflejado mediante la nomenclatura coloreada (rojo corresponde al Ministerio de Salud y celeste al IESS y Seguro Social Campesino).

Al equipamiento anterior se completa con la siguiente tabla que corresponde a otras áreas que están relacionadas a la inclusión social del área urbana del cantón.

TABLA 11. EQUIPAMIENTO URBANO

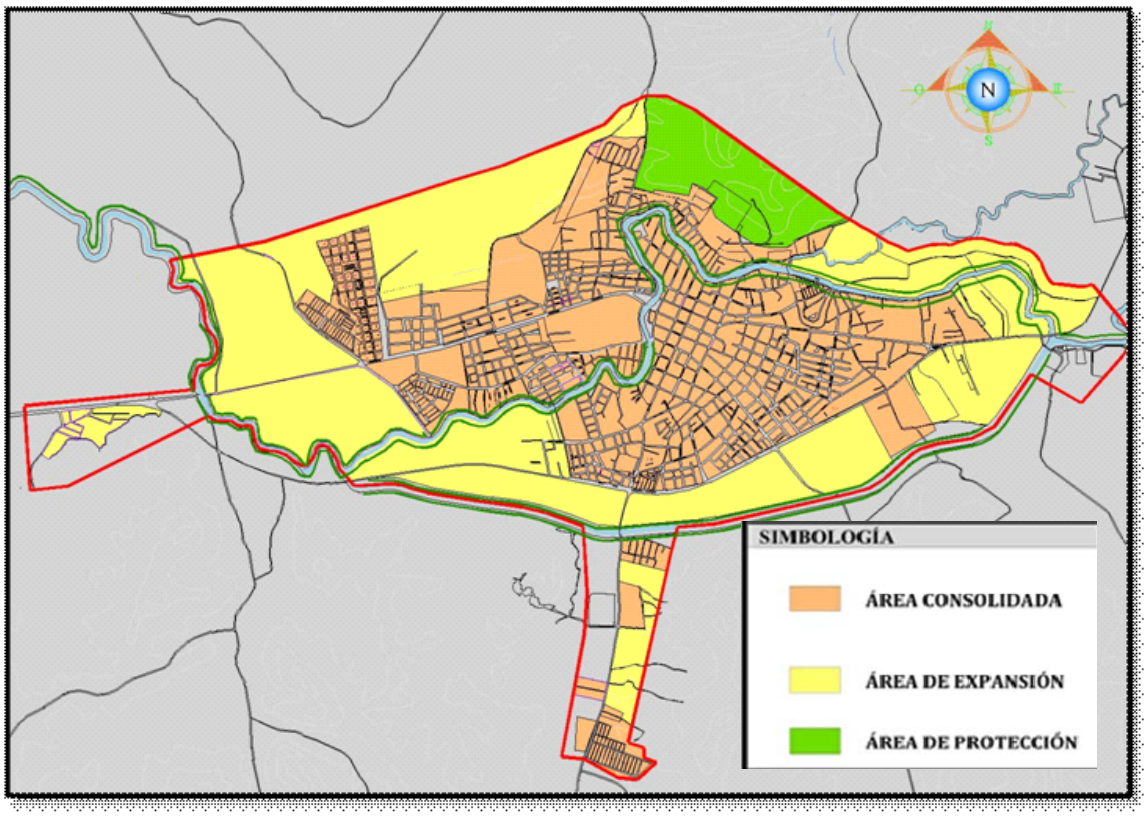
CONTEXTO	TIPO DE EQUIPAMIENTO	UNIDAD
URBANO	Abastecimiento básico (mercados)	2
	Bienestar Social	5
	Recreación (canchas deportivas, parques y plazas)	113
	Deporte (estadios y coliseos)	9
	Seguridad	2
	Socio-cultural (monumentos)	3
	Cementerio	3

Fuente: Municipio de Chone
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

1.1.5 Hábitat y vivienda

El hábitat, es el conjunto del contexto espacial, natural, infraestructural y de servicios en el que se desenvuelve la población humana asentada en una jurisdicción, este hábitat se constituye en el espacio de identidad y referencia que determina las condiciones en que esta estructurado el territorio, como su infraestructura, tal como se ilustra en el gráfico que sigue para la ciudad de Chone.

GRÁFICO 5. MAPA DE LA CIUDAD DE CHONE POR DISTRIBUCIÓN DE USO DE SUELO



Fuente: Municipio de Chone 2011
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

En el gráfico anterior se patenta la planimetría de la ciudad de Chone, donde esta insertado el diseño de las áreas más importante, la consolidada que es donde está asentada la población residencial, comercial y de servicios, como el área de expansión, que unida al área de protección están localizadas en zonas de riesgo, debido a que no existe protección natural conservada, ni infraestructura que evite la vulnerabilidad que sostenga lo construido en el contexto urbano.

En lo que corresponde a la vivienda, esta no solo es la infraestructura de la edificación física, sino un derecho sustancial de la familia humana, la que le da cobijo, seguridad, convivencia familiar, pertenencia a su hábitat cultural y ambiental, la siguiente tabla especifica la forma de tenencia.

TABLA 12. TENENCIA O PROPIEDAD DE LA VIVIENDA CANTONAL

Tenencia o propiedad de la vivienda %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Propia y totalmente pagada	46.73	52.79	44.60	55.90	47.10	43.77	39.29	37.48	46.09
Propia y la está pagando	0.90	1.50	0.72	1.05	1.23	1.40	2.08	6.50	1.46
Propia (regalada, donada, heredada o por posesión)	14.26	18.65	19.08	8.79	18.13	14.03	21.33	13.49	16.37
Prestada o cedida (no pagada)	30.40	20.35	26.11	22.26	25.78	26.12	27.63	16.42	26.38
Por servicios	6.10	2.10	2.47	9.49	5.60	9.12	5.31	0.87	5.56
Arrendada	1.61	4.61	5.92	2.44	2.11	4.37	4.17	24.89	3.87
Anticresis	0.00	0.00	1.11	0.07	0.05	1.19	0.20	0.35	0.28
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La forma de tenencia de la vivienda en cuanto a propia, la tabla 12 demuestra que es mayoritario a los otros indicadores, solo diferenciada que para el área urbana es menor que en el área rural, incrementándose en condición de propia (pero regalada, donada, heredada o por posesión); el indicador de no pagada (prestada o cedida) es importante; y en cuanto a arrendamiento, este indicador cobra importancia en el escenario urbano; esta variable de vivienda ha sido poco ofertada en el cantón, los programas implementados minoritariamente han sido desde el Estado, sin ninguna participación privada o del GAD (Municipio) local; en este último periodo se ha extendido la oferta urbana y rural a partir de modalidades bonificadas por el Estado, pero que aún sigue siendo deficitaria su dotación, más aún de los servicios básicos complementarios, como de su calidad.

La vivienda está conectada a servicios básicos para completar su hábitat satisfactorio, donde el elemento vital del agua es sustancial, aunque provenga de diversas fuentes y medios como se lo identifica en la siguiente tabla.

TABLA 13. PROCEDENCIA PRINCIAPL DE AGUA RECIBIDA EN LA VIVIENDA

Procedencia principal del agua recibida %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
De red pública	6.55	7.97	0.85	0.00	7.92	14.90	29.12	78.81	7.66
De pozo	53.63	65.14	71.18	70.06	66.62	52.21	22.88	15.07	56.73
De río, vertiente, acequia o canal	10.76	19.66	26.93	29.62	23.25	31.70	2.25	1.92	21.67
De carro repartidor	10.40	1.02	0.00	0.00	1.18	0.32	26.47	3.20	8.79
Otro (Agua lluvia/albarrada)	18.65	6.21	1.05	0.28	1.03	0.86	19.28	1.00	5.15
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La conexión a la red pública con ciertos estándares de tratamiento es prioritaria en el área urbana y deficiente en el área rural; revirtiéndose la proveniente de pozo que es mayoritaria en el área rural, incluso en este escenario el río, vertiente o acequia sigue siendo importante; este cuadro demuestra la brecha urbana-rural y los déficit en dotación que es una competencia local.

Al déficit anterior del agua, se lo complementa identificando la condición o características con que esta llega a la vivienda, como lo muestra la tabla que sigue.

TABLA 14. CONEXIÓN DE AGUA POR TUBERIA

Conexión de agua por tubería %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Por tubería dentro de la vivienda	10.22	20.64	9.80	3.67	13.63	24.24	12.24	72.30	13.05
Por tubería fuera de la vivienda pero dentro del edificio, lote o terreno.	12.47	22.15	17.06	5.72	14.40	19.92	21.62	16.64	15.96
Por tubería fuera del edificio, lote o terreno.	8.25	13.57	15.03	5.93	9.16	11.18	4.70	2.60	9.44
No recibe agua por tubería sino por otros medios.	69.06	43.65	58.10	85.28	62.81	44.65	61.44	8.47	61.55
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

De la tabla anterior se desprende que las viviendas que exclusivamente están instalada con tubería, de las que cuentan con el servicio por tubería al interior, fuera de la vivienda en el mismo terreno sigue siendo preponderante el área urbana; y, de los que no reciben agua, el área urbana no está ausente (8,47%), pero es mayoritario en el área rural; por lo tanto esta NBI debe ser prioridad urgente su dotación por los organismos competentes.

Se desprende que la planificación de los servicios básicos, la dotación de agua para las viviendas y familias, a esta ultima debe estar integrado el servicio de evacuación o eliminación del líquido utilizado por servicios o excusados, para que no constituyan elementos contaminantes del hábitat, como lo refleja la siguiente tabla.

TABLA 15. CONEXIÓN DE LA VIVIENDA A SERVICIO O ESCUSADO

Conexión de la vivienda a servicio o escusado %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Conectada a red pública de alcantarillado	0.54	8.21	0.52	0.49	0.15	0.81	0.15	56.18	1.57
Conectada a pozo séptico.	18.92	31.47	29.35	22.82	24.74	32.45	42.81	30.42	28.36
Conectada a pozo ciego.	44.66	28.48	51.90	49.55	48.66	42.22	30.67	9.59	42.71
Con descarga directa al mar, río, lago o quebrada.	1.08	0.12	0.33	0.35	1.44	0.38	0.65	0.49	0.65
Letrina	16.77	21.01	12.16	12.00	14.61	16.04	13.09	0.62	15.73
No tiene	18.03	10.71	5.75	14.79	10.39	8.10	12.64	2.70	10.99
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

De la tabla anterior se desprende que la conexión de las viviendas a red pública es más evidente en el área urbana (56,18%), aunque sigue siendo altamente deficitaria y casi inexistente en el área rural; los indicadores de pozo séptico y ciego es significativo, el que rebasa al 50% en todo el territorio cantonal; el indicador de letrinas es significativo en el área rural (15.73%).

La luz eléctrica constituye no solo el alumbrado público o residencial, sino un valor agregado a actividades domesticas y productivas, las que se reflejan en la siguiente tabla.

TABLA 16. PROCEDENCIA DE LUZ ELÉCTRICA

Procedencia de luz eléctrica %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Red de empresa eléctrica de servicio público	83.59	90.27	81.11	57.01	83.38	77.16	90.86	93.70	78.07
Panel Solar	0.00	0.08	0.00	0.07	0.21	0.22	0.00	0.42	0.14
Generador de luz (Planta eléctrica)	1.35	0.12	0.39	2.65	0.77	1.24	0.10	0.79	1.92
Otro	0.18	0.45	0.72	0.14	0.62	0.43	1.10	1.06	0.64
No tiene	14.89	9.07	17.78	40.13	15.02	20.95	7.94	4.03	19.23
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

Es evidente la cobertura territorial del servicio básico de luz eléctrica, aunque las cifras siguen demostrando un segmento importante de viviendas que no cuentan con este servicio en todo el territorio cantonal, pero mayoritario en el área rural (19.23%); es de destacar que este servicio sigue siendo de carácter residencial y alumbrado público, sin mayor infraestructura para instalación industrial, además se presentan permanentes suspensiones que afectan a actividades que dependen directamente su funcionamiento de energía y a la población en general; en cuanto a este aspecto la provincia debe proponerse lograr la soberanía energética como un estándar de desarrollo para el territorio.

La convivencia humana en la actualidad ha incrementado el consumo de alimentación, vestimenta, salud, actividades cotidianas (estudio, funcionamiento de oficinas de variados servicios, etc.) lo que deriva en producción de desechos sólidos, el que requiere ser eliminado adecuadamente para que no provoque contaminación, revisando la siguiente tabla determina el tipo de eliminación existente en el cantón Chone.

TABLA 17. ELIMINACIÓN DE BASURA

Eliminación de la basura %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Por carro recolector	7.53	22.80	19.08	4.33	9.26	27.00	23.58	97.44	18.89
La arrojan en terreno baldío o quebrada	10.13	9.89	16.86	25.12	17.85	16.52	3.80	0.38	14.20
La queman	76.05	62.40	59.93	63.50	65.79	50.86	68.33	1.72	61.22
La entierran	3.32	2.25	2.29	2.86	3.19	3.13	1.80	0.06	2.62
La arrojan al río, acequia o canal	2.24	2.04	0.98	2.86	3.03	1.30	1.80	0.22	2.16
De otra forma	0.72	0.61	0.85	1.33	0.87	1.19	0.70	0.18	0.91
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla anterior señala que el indicador de eliminación por carro recolector en el área urbana es preponderante (97.44%), seguido por la parroquias cercanas a la cabecera cantonal (Canuto, San Antonio, Ricaurte y Convento), el que es asumido por el GAD Municipal; los indicadores de arrojar en terrenos baldíos o quebrada, como quemado, siguen siendo importante y el ultimo con mayor preponderancia en el área rural; este servicio que es el de mayor identificación con el GAD Municipal, debería haber superado las barreras de los indicadores inscritos en la tabla 17, ya que se prestan las condiciones para pilotear una excelencia de eliminación y aprovechamiento de desechos sólidos en lo urbano.

La infraestructura de vías de acceso a las viviendas es relevante, la que mide no solo el tipo de elementos constructivos viales, sino el grado de desarrollo de la jurisdicción como se lo muestra en la tabla 18.

TABLA 18. VÍAS DE ACCESO PRINCIAP A LA VIVIENDA

Vía de acceso principal a la vivienda	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Calle o carretera adoquinada, pavimentada o de concreto	4.46	9.64	3.77	10.75	3.24	18.44	15.54	27.68	7.97
Calle o carretera empedrada	9.21	28.99	15.01	10.05	12.63	15.34	16.65	50.31	15.61
Calle o carretera lastrada o de tierra	33.11	22.56	24.53	32.69	31.37	22.40	33.70	18.61	31.00
Camino, sendero, chaquiñán	52.27	37.71	56.43	44.62	50.73	42.87	32.99	3.19	44.40
Río /mar / lago	0.15	1.03	0.26	1.89	0.50	0.95	0.71	0.00	0.67
Otro	0.80	0.07	0.00	0.00	1.54	0.00	0.40	0.21	0.34
TOTAL	**100**								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla anterior refleja el tipo de vías de acceso a las viviendas en todo el territorio cantonal, de la que se desprende que en el escenario urbano la cobertura es deficitaria, donde tan solo la que presenta condiciones constructivas buenas es de solo el 27,68% y en las parroquias rurales las que tienen un mayor indicador de estas mismas características es porque son atravesadas por vías de primero o segundo orden dotadas por el Ministerio de Transporte y Obras Publicas (MTOP); por lo tanto estas cifras deben ser el indicador de la acción de los GADs del cantón para superar el déficit e irlo dotando paulatinamente, en la medida que el parque automotor se incrementa permanentemente, el que requiere mejores condiciones de movilidad para servir a la población.

La conectividad constituye un aspecto indispensable para la convivencia humana y para las actividades que esta desarrolla, más aún en esta época donde la comunicación es un elemento clave del desarrollo, para esto hay que determinar el grado de conectividad que se refleja en la siguiente tabla.

TABLA 19. DISPONIBILIDAD DE TELÉFONO CONVENCIONAL

Disponibilidad de teléfono convencional %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Si	1.79	1.58	0.65	0.35	2.52	1.89	1.34	28.16	1.58
No	98.21	98.42	99.35	99.65	97.48	98.11	98.66	71.84	71.84
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla de disponibilidad de teléfono convencional evidencia un déficit alto en todo el territorio cantonal, pero la mayor proporción es del área rural que casi es inexistente; aunque ha sido compensado con la instalación de la telefonía celular reflejado en la tabla que sigue.

TABLA 20. DISPONIBILIDAD DE TELÉFONO CELULAR

Disponibilidad de teléfono celular %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Si	60.63	58.13	78.65	63.36	74.68	64.22	74.31	76.38	65.13
No	39.37	41.87	21.35	36.64	25.32	35.78	25.69	23.62	34.87
TOTAL	TOTAL								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La telefonía celular es parte del paquete de las nuevas tecnologías de información y comunicación (Tics), este servicio se ha incrementado significativamente en todo el territorio del cantón, aunque sigue estando en el umbral de la recepción y emisión de llamadas personalizadas, siguiéndole la operación en mensajes escritos, restringido a paquetes de conexión a la red de internet, por la complejidad en la operación personal y los costos que representa; esta disponibilidad de internet tampoco es significativa su instalación fija en las viviendas, tal como lo demuestra la siguiente tabla.

TABLA 21. DISPONIBILIDAD DE INTERNET

Disponibilidad de Internet %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Si	0.81	2.79	1.95	0.98	0.98	1.51	1.59	8.38	1.49
No	99.19	97.21	98.05	99.02	99.02	98.49	98.41	91.62	98.51
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La disponibilidad de internet en las viviendas es casi nulo en las parroquias y mínimamente conectado a las viviendas urbanas (8.38%); la dotación de esta infraestructura por la telefonía convencional es deficitaria, que más que ampliar la cobertura del solo servicio de telefonía convencional residencial, se integre la oferta de la conexión de internet, la que este a la par con la disponibilidad de computadora en la vivienda que se refleja en la tabla que sigue.

TABLA 22. DISPONIBILIDAD DE COMPUTADORA

Disponibilidad de computadora %	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Si	1.61	7.77	3.26	1.81	2.41	3.62	5.80	21.61	3.79
No	98.39	92.23	94.74	98.19	97.59	94.38	94.20	78.39	96.21
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

El déficit de NBI, no es déficit solo de la infraestructura y del servicio, sino de las implicaciones que conlleva a otras repercusiones que afectan el desarrollo de las plenas capacidades humanas específicas y prioritariamente en salud y educación, causando daños irreversibles desde la concepción, muerte prematura, en el crecimiento y sostenimiento de la vida, teniendo una población con severos retrasos, y por el otro lado el déficit de estas NBI afecta también de manera directa al ambiente natural.

Las variables de inclusión social, de hábitat y vivienda mediante los indicadores presentados constituyen la realidad y condiciones que se encuentran las NBI en el cantón Chone, donde la lectura de las cifras demuestran un déficit altamente preocupante, que aunque estén propuesta las soluciones en los instrumentos de PNBV, Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquiales no son una garantía de su dotación prioritaria; aunque tienen que constituirse en la mayor atención y enfoque de la acción pública articulada entre los GADs y el gobierno nacional para reducirlos en un periodo definido, los cuales deben estar reflejados en los planes operativos anuales y reportados en las rendiciones de cuentas con responsabilidad suprema.

1.1.6 Patrimonio e identidad

Los pueblos y territorios histórica y socialmente consolidados están dotados de arraigo identitario, siendo el aspecto de mayor importancia donde la población decide su autoidentificación cultural caracterizado por: hábitat alimenticio, comunitario, ambiental, productivo, el que cobra especial relevancia en el presente periodo, por lo que merece una integración a la acción pública local, para mayor evidencia lo demuestra la siguiente tabla.

TABLA 23. AUTOIDENTIFICACIÓN CANTONAL

Autoidentificación	Boyacá	Canuto	Convento	Chibunga	Eloy Alfaro	Ricaurte	San Antonio	Chone Urbano	Chone Rural
Indígena	0.07	0.05	0.02	0.28	0.09	0.03	0.04	0.14	0.08
Afrodescendiente	0.96	3.49	2.57	2.19	1.01	1.38	2.87	6.80	3.48
Negro/a	0.69	0.39	0.65	2.06	0.43	0.58	0.50	0.90	0.65
Mulato/a	0.33	0.80	0.44	1.13	0.23	1.97	0.61	0.81	0.82
Montubio/a	16.22	14.20	14.90	8.41	15.91	50.10	37.27	12.37	26.06
Mestizo/a	79.36	78.09	79.07	81.82	79.47	43.59	55.38	72.35	66.31
Blanco/a	2.38	2.96	2.22	4.04	2.75	2.25	3.00	6.36	2.50
Otro/a	0.00	0.03	0.14	0.06	0.11	0.11	0.34	0.26	0.11
TOTAL	100								

Fuente: INEC - CPV 2010.
Elaboración: Autor

La tabla 23 es de alta significación para la vida de cantón, la población se autodefine como Montubia, en lo urbano (12,37%) y en lo rural es mayor, pero con una diferenciación que no es horizontal en todas las parroquias, sino en las que tienen mayor asentamiento histórico poblacional como Ricaurte, que fue el sitio de asentamiento de lo que se supone fueron los primeros pobladores, y los escenarios de paso o transito de esta (San Antonio y Chone) desde y hacia la conexión y relacionamiento con las poblaciones asentadas en el perfil costanero.

Aunque la autodefinición mestiza sigue siendo mayoritaria en todo el territorio cantonal, esta adopta rasgos culturales de la montubia, no se autodefine como tal. El indicador racial de blanco/a se mantiene, pero pierde importancia trasladándose a la autoidentificación montubia.

La identificación cultural se sostiene o fomenta a través del patrimonio espacial y humano, pero también por los productos construidos históricamente por la población; el cantón cuenta con un inventario que se lo evidencia en el siguiente cuadro.

CUADRO 2. INVENTARIO DE PATRIMONIO CANTONAL

PATRIMONIO	Según el inventario realizado por el Instituto de Patrimonio Cultural, existen inventariados:
20 bienes inmateriales	Villancicos en honor al nacimiento; elaboración de mistela de grosella; chigualos, longaniza ahumada, vida de campo en Manabí, pipas de barro, contrapunto, creencias entorno al uso de la pipa, el cálculo del tiempo, comunicación por chiflidos, elaboración de la cuajada y el queso de hoja; monturas de mango en la parroquia Boyacá; rito matrimonial, dichos populares, canto de la Valdivia, arte en zapan de plátano, apodos en la parroquia Canuto; artesanías en caña guadua y figuras de raíces en la parroquia Convento.
22 bienes muebles en general	7 se encuentran en la cabecera cantonal y 15 en la parroquia Canuto
1 bien documental	Registrado en la parroquia Canuto
51 bienes inmuebles (casas)	26 se encuentran en Chone; 5 en la parroquia Boyacá; 17 en la parroquia Canuto; 1 en la parroquia Ricaurte y 2 en la parroquia San Antonio.
Bienes arqueológicos	Existen varios yacimientos arqueológicos localizados en las parroquias Chone, Boyacá, Canuto, Convento, Chibunga, Eloy Alfaro, Ricaurte y San Antonio

FUENTE: Web del Instituto Ecuatoriano de Patrimonio Cultural del Ecuador - 2010
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

Estos bienes inventariados se están deteriorando, no solo los inmuebles o naturales, sino los intangibles humanos, en la medida que no son asumidos en su conservación desde la localidad, la que incluso necesita ser elevada a política pública local como un imperativo urgente; este inventario deja de lado la memoria histórica que se está extinguiendo con la muerte de los valores humanos de la población longeva, la que requiere ser registrada técnica y documentadamente.

1.1.7 Medios y comunicación

La comunicación que influye la localidad es mayoritariamente por los medios de comunicación convencionales: radios, prensa y televisión, los que tienen alcance urbano, cantonal, provincial, nacional y en menor proporción internacional.

Existe un segmento de la población urbana y rural que sigue conectada básicamente a la emisión noticiosa de la radio, de estas en la localidad funcionan cinco (4 FM - Unión, Coqueta, Chone y Romance y 1 AM - Libertad); también cubren con aceptación y mayor alcance cinco estaciones fuera de la frontera cantonal (Tigre - Flavio Alfaro / Viva - Quevedo / Sucre y Escándalo – Manabí / CRE - Guayaquil); en

todos los casos carecen de una línea comunicacional y editorial definida que influyan en las decisiones o modifiquen las practicas de los entes públicos locales, o conduzcan el comportamiento de la población en cuanto al fomento de cultura ciudadana

La prensa tiene una amplia cobertura, los diarios de mayor circulación son el Diario Manabita, seguido de La Hora Manabita; los de circulación nacional están el histórico Universo, seguido de El Expreso y el de mayor tiraje El Extra y el PP, además de baja circulación El Telégrafo y el Comercio; esta cobertura mediática de la prensa si tiene una línea comunicacional, editorial y documental definida, la que no responde a los intereses del cantón, salvo algunas expresiones de los medios provinciales. Cada medio tiene su segmento definido en los estratos sociales de la localidad; por otro lado las preferencias de la audiencia giran en torno a las temáticas por prioridad: deportes, crónica roja, noticias, farándula, horóscopo, obituarios. La prensa si constituye un referente "afirmativo o aclaratorio" informativo de ciertos aspectos de la vida local, provincial y nacional.

En cuanto a la existencia de prensa local, este imaginario a persistido en la vida del cantón, aunque las expresiones son esporádicas y han sido o son producto de vocaciones personales de hacedores artesanales, cuyos propósitos han girado o giran en torno a influir en la vida de la localidad, aunque sin mucho efecto, con poca tendencia propagandística de las acciones de la institucionalidad pública o de la política local.

La Televisión es el medio de mayor influencia en la población, la cual alcanza una cobertura de todo el territorio cantonal, este aspecto a modificado la vida social en lo comunitario y familiar; los medios nacionales de mayor cobertura son los de presencia histórica: Teleamazonas, Ecuavisa, TC, Gamavisión, RTS; y los de cobertura provincial: Manavisión, Capital y TV Manabita, últimamente OROMAR.

La población está conectada las 24 horas del día a la televisión por prioridad de géneros: telenovelas, deportes, películas, farándula, noticias, política; esta invasión mediática influye en la población en general, en cuanto a comportamiento, opiniones, opciones y decisiones de consumo, adquisiciones, inversiones, etc. Esta invasión se ha ampliado con el servicio de cable en el área urbana (Linktel e Intercable); por lo tanto

este es el mayor capital en los medios de comunicación, aunque esta no refleja la vida, ni los intereses locales, pero si influye decisionalmente en la vida de la población.

1.1.8 Economía y producción

La realidad de la economía del cantón Chone sustentada en estudios realizados por los organismos oficiales especializados, estadísticos, sectoriales del contexto nacional y/o local, determinan una categorización de actividades económicas-productivas, incluso la supuesta modernización iniciada en la década del 60 y 70 del s. XX no le implicó configurarse como sector económico-productivo, como se lo demuestra en este apartado, por un lado porque la economía sigue girando preponderantemente en la producción agrícola primaria, como lo demuestra la variable de ocupación poblacional y en los indicadores que se presentan más adelante, aunque en el periodo en mención cambió estructuralmente el mapa productivo, como las practicas productivas, aspectos que han estado íntimamente relacionados, este cambio del "proceso de modernización agropecuaria", introdujo dos elementos sustanciales, la ganadería y el ciclo corto extensivo e intensivo.

Lo anterior trajo consigo el deterioro de suelos, tendencia y dependencia al monocultivo, disminución de producción y productividad, desplazamiento de la población asalariada y el consecuente empobrecimiento de esta, además de la desaparición de los remanentes de bosques primarios y a los que eran explotados racionalmente, como la reducción de la importancia de los cultivos permanentes (cacao y café), y del aprovisionamiento alimenticio familiar, que derivó en la disminución de fuentes de agua, alteración del ecosistema de la zona evidenciado en los crecientes riesgos particularmente en la estación invernal; para mayor ilustración se presenta la tabla que sigue.

TABLA 24. USO DE SUELO Y CULTIVOS DEL CANTÓN CHONE

CATEGORIAS DE USO PRINCIPAL DE SUELO		
	UPAs	Hectáreas
TOTAL	7.647	311.767
CULTIVOS PERMANENTES	6.011	41.114
CULTIVOS TRANSITORIOS Y BARBECHO	2.836	11.158
DESCANSO	846	6.382
PASTOS CULTIVADOS	5.498	207.843
PASTOS NATURALES	131	2.563
MONTES Y BOSQUES	2.446	39.782
OTROS USOS	1.797	2.925
PRINCIPALES CULTIVOS EN MONOCULTIVO		
ARROZ	692	1.061
MAÍZ DURO SECO	1.837	6.278
MANÍ	157	73
YUCA	272	217
BANANO	688	1.112
CACAO	2.520	17.205
CAFÉ	558	813
MANDARINA	136	370
MARACUYÁ	405	613
NARANJA	20	20
PALMA AFRICANA	29	793
PLÁTANO	1.061	5.268
PRINCIPALES CULTIVOS ASOCIADOS		
MAÍZ DURO SECO	234	365
YUCA	186	314
BANANO	1.223	7.581
CACAO	2.719	18.282
CAFÉ	2.221	14.983
MANDARINA	883	5.867
MARACUYÁ	49	73
NARANJA	549	4.411
PLÁTANO	1.061	5.268

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario / INEC-MAG-SICA 2001
Elaboración: Autor

Como se demuestra en la tabla 24, que la agricultura del cantón por un lado es proveedora de materia prima y por el otro lado de subsistencia familiar, además se evidencia claramente el cambio del mapa productivo, con la introducción de la ganadería intensiva, que aunque se sigan manteniendo cultivos permanentes tradicionales, también el monocultivo y ciclo corto son parte de la estructura productiva,

la que no ha pasado al umbral de la agricultura moderna ligada a la agroexportación; las propuestas de desarrollo para la zona no demuestran que esta variable importante se pueda potenciar, porque los megaproyectos como el Proyecto de Propósito Múltiple Chone (PPMCH) no está articulado el quinto componente que cambie o mejore el modelo productivo de la zona de influencia de este proyecto.

Con la baja producción y la consecuente migración (rural-urbana), en la actualidad la oferta de la diversidad productiva se está acortando en el cantón, la que existe no cubre la demanda del mercado consumidor, por lo tanto es preocupante si esta situación se sigue incrementando y no se diseñan soluciones que eviten estos problemas, particularmente mejorando la actividad agro-productiva en pequeña y mediana escala, la que se posicione como alternativa para superar las condiciones actuales.

La ausencia de capitales para reactivar la producción desde los sistemas de crédito formal que sirvan a los/las productores/as no han incorporado mecanismos informativos, además de la poca confiabilidad del sector financiero en otorgar crédito para reactivar a la agricultura, porque esta está destinada preferentemente al mercado interno; esto es debido a la falta de políticas y apoyo institucional y por las dificultades reales que implica el acceso al sistema financiero formal; los productores dependen del financiamiento de comerciantes, proveedores (chulqueros) para la adquisición de insumos. Este mecanismo extrae intereses y la mayor parte de los excedentes que pudieran obtener los productores, para mostrar esta realidad la tabla que sigue es ilustrativa.

TABLA 25. FUENTE Y DESTINO DEL CRÉDITO CANTONAL

FUENTE PRINCIPAL DEL CRÉDITO OBTENIDO	
Banco privado	20,70%
Banco Nacional de Fomento	55%
Cooperativa de ahorro y crédito	15,12%
Empresa procesadora	3,70%
Prestamista (Chulquero)	4,60%
DESTINO PRINCIPAL DEL CRÉDITO OBTENIDO	
Producción de cultivos	34,30%
Compra de ganado	50,90%
Otro destino	14,80%

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario / INEC-MAG-SICA 2001
Elaboración: Autor

Aunque la tabla 25 está cifrada en %, al periodo de la realización del Censo, este aspecto se reveló como extremadamente bajo, contabilizando un total de 324 créditos, aunque la ilustración sirve para interpretar la tendencia tanto de fuente, como de destino del crédito, el que no se ha modificado estructuralmente, aspecto que se constituye de alta prioridad para modificar la realidad productiva y de productividad cantonal.

Se sigue ausente en la participación de la cadena agro-productiva, por la falta de infraestructura, equipos e instrumentos para el manejo de cosecha (ex-ante y post) lo que genera pérdidas en la producción. No existe capacidad de procesamiento y/o elaboración de los productos agrícolas característicos de la zona, lo que debilita las posibilidades de dar un mayor valor agregado a los productos, que serian los condicionantes básicos para participar en la cadena; si no se supera esta situación, porque lo que en la actualidad existe es una visión del cultivador, que es la persona que cultiva y entrega al intermediario o al mercado más cercano y no de productor que es el que actúa en la cadena.

Mínima asociatividad con vocación productiva, aunque existe cierta presencia de formas organizativas, estas no representan al conjunto de las actividades, por la poca importancia que representa este factor potencial en lo productivo y por los desniveles en escalas productivas: pequeña, mediana y grande, como lo demuestra la siguiente tabla.

TABLA 26. DISTRIBUCIÓN DE UPAs Y SUPERFICIE EN EL ECUADOR

CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA Y DE LAS UPAs	UPAs	SUPERFICIE
MENOS DE 5 Has	63,50%	6,30%
DE 5 A MENOS DE 10 Has	12,00%	5,60%
DE 10 A MENOS DE 50 Has	18,18%	27,40%
DE 50 Has Y MÁS	6,40%	60,70%

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario / INEC-MAG-SICA 2001
Elaboración: Autor

La tabla 26 demuestra la distribución del nivel nacional, que es la tendencia para cada uno de los territorios como Chone, las Unidades de Producción Agropecuarias (UPAs) de menos de 5 has pudieran ser mayor, en la medida que el fraccionamiento del suelo es creciente, lo que dificulta estructurar una política con rendimientos adecuados en este nivel, que favorezca prioritariamente a las familias y por el otro incremente el

nivel de significación del cantón; aunque la concentración del suelo esta en manos de pocas UPAs, esto no quiere decir que los niveles de desarrollo cantonal sean óptimos y más aún equitativos.

Producción Pecuaria

Como evidencia el cuadro que sigue, muestra que la ganadería es el factor de mayor ocupación de suelo y el que menor ocupación poblacional genera, por lo tanto sin dejar de lado este aspecto potencialmente productivo, debe proponerse: mejorar la productividad, reducir el uso del suelo e incrementar la ocupación calificada y no calificada de la población.

CUADRO 3. REPRESENTACIÓN PRODUCTIVA BOVINA.

Superficie	Población bovina	Producción	Comercialización
El 67% del territorio cantonal está dedicado a pastos cultivados, que representan 207.843 has.	La población bovina del cantón en 10 años se ha incrementado en 13,19%, aportando a la producción provincial con el 24,89%.	La media de producción lechera es de 2,5 litros-vaca/día. Distribuida: el 71% en queso, destinado al consumo local, provincial y nacional, con reconocimiento de la marca del "Queso Chonero"; el 22% de venta liquida a industrias, y el 7% de leche líquida cruda para consumo local.	Anualmente se comercializan 58.353 reses, distribuidas 40.847 para faenamiento; 11.671 engorde; y 5.835 para crías. El cantón se constituye en el principal abastecedor de ganado en pie a nivel nacional.

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario 2001 /Coordinación Regional 2 CONEFA 2010
Elaboración: Elaboración: Equipo Técnico PD y OT – Chone

El cuadro anterior se complementa con datos que proporciona la tabla que sigue, la que determina por un lado la población y raza de ganado en el cantón.

TABLA 27. NÚMERO DE UPAs Y POBLACIÓN DE GANADO VACUNOPOR RAZAS CANTONAL

GANADO VACUNO		
	UPAs	CABEZAS
TOTAL	4.495	198.082
CRIOLLO	2.007	53.456
MESTIZO SIN REGISTRO	2.540	143.774
MESTIZO CON REGISTRO		505
PRODUCCIÓN DIARIA DE LECHE	Cabezas	Litros
	37.686	96.553

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario / INEC-MAG-SICA 2001
Elaboración: Autor

Con los datos de la tabla anterior, habría que determinar que si esta actividad constituye un negocio a sostener, siempre y cuando rebasen las condiciones actuales descrita en lo que sigue, ya que los productores obtienen baja productividad, debido, a: la baja inversión en la actividad; no se cuenta con infraestructura de riego; bajos niveles de administración; minina incorporación de tecnología; débiles apoyos institucionales, y débiles organizaciones gremiales; como baja extensión de los servicios gubernamentales en la localidad.

Por otro lado la topografía y diversidad de climas empeoran el panorama en comparación con otras zonas ganaderas del Ecuador, además existe una débil posición competitiva de los pequeños productores, que impide el aprovechamiento de economías de escala y limita la eficiencia; en cuanto a innovación, son inexistentes los nuevos métodos en las UPAs, para entrar en una lógica de competitividad; los usos de sistemas tradicionales de producción impiden la industrialización; el método de operación es extensivo, con poco uso de fuerza laboral; alto porcentaje de ganado en áreas con epidemias; uso de tierras marginales, provocando además una fuerte erosión del suelo.

La condiciones de la industria relacionada, está situada, en: ausencia de procesamiento local, debido a que no hay plantas, ni marcas locales de lácteos, ni cárnicos en la provincia más ganadera del Ecuador; inexistencia de servicios y condiciones de sanidad animal; ausencia de extensión rural, financiamiento, investigación, desarrollo y capacitación; la mayoría de industrias de apoyo se encuentran fuera de la frontera provincial; debilidad en organizaciones de productores; los costos de los insumos son altos; inexistencia de industrias de alimentos sustitutos para el ganado, los que se importan desde la provincia del Guayas; deficiente inseminación; deficientes y desestructurados servicios de transporte; falta de acción definitiva para el control de la fiebre Aftosa; poco desarrollo de empresas de distribución, redes de frío, etc.; alta dependencia de equipos y maquinaria importada.

Las condiciones de la demanda local; esta demanda en el mercado internacional de productos manabitas está limitada por la baja calidad y cantidad del producto; además esta demanda está ubicada en el nivel de doméstica, la que es baja, sólo 9 Kg. de carne per cápita-año, muy por debajo de la recomendada por el Fondo de la Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) que para el Ecuador es consumir 30 Kg. per cápita-

año; de la producción liquida de leche, un 80% es consumida y principalmente procesada en las mismas UPAs, subsistiendo una limitante estructural para alcanzar una economía de escala; por la costumbre arraigada de consumo de productos “crudos” y sin normas sanitarias, ni marcas; esta actividad no logra cubrir su costo financiero producto de la insolvencia estructural del sector o de mala gestión del crédito.

Producción Agrícola

El factor agrícola (INEC - III Censo Nacional Agropecuario 2001) en el cantón cubre el 16% del uso del suelo en cultivos perennes y transitorios, la mayoría de estos destinados al mercado local y nacional, con una superficie cultivada de 35.487 has de cacao, que arroja una producción de 6.020 TM, siendo un importante aporte a la producción provincial con el 26% y a nivel nacional con el 8%. Las parroquias con mayor aportación son: Santa Rita 3.951 has, Convento 1.625 has y Ricaurte 1640 has.

La producción de cítricos es de 10.534,20 TM, que representa el 38% de la provincia; las parroquias con mayor aportación son: Ricaurte 518 has, Santa Rita 493 has, seguidas de Eloy Alfaro y Convento.

Los cultivos transitorios, el maíz con el 64% es el de mayor significación, de la producción del cantón proviene de la parroquia San Antonio; la yuca el 50% de la producción proviene de la parroquia Canuto, donde incluso se le da valor agregado (almidón), aunque su manejo ambiental inadecuado está deteriorando las fuentes de agua del sector.

El potencial de producción agrícola es diversa y se da durante todo el año, la que presenta las siguientes condiciones: cultura agrícola arraigada; práctica ancestral y obsoleta vigente en producción, cosecha, comercialización, etc.; está ubicada en su mayoría como agricultura de subsistencia; existe una cercanía geográfica a centros de consumo y ejes de desarrollo logístico de puerto y aeropuerto como Manta.

Las condiciones señaladas tienen que enfrentar problemas, como: mala calidad y/o cobertura de servicios públicos básicos tales como: electricidad, teléfono, agua, etc.; escasez de financiamiento a largo plazo; ausencia de información; insuficientes e

ineficaces institutos de investigación especializados, por lo tanto poco desarrollo tecnológico; inapropiadas e ineficaces entidades de capacitación; ausencia de desarrollo de nuevas tecnologías, producto de la baja inversión en investigación y desarrollo; precarismo de los recursos humanos de la producción agrícola, debido a que esta actividad es una ocupación familiar del dueño de la UPA, la que se convierte en una economía familiar o economía de subsistencia; regularmente la mano de obra vive en el predio, de estos no concluyen el bachillerato; no existen cuadros formados para la administración agrícola.

Las características de la demanda local, tiene una buena imagen relativa de ciertos productos (ej.: limón, coco, cacao, etc.); incremento en las opciones de elección por entrada de productos de marca de otras provincias; marco legal de respaldo al consumidor; costumbre arraigada de consumo de productos “crudos” y sin normas sanitarias, como sin marcas; consumidor de alta sensibilidad al precio sin importar mucho la calidad (bajo ingresos); bajo nivel cultural del consumidor; mercado local reducido que no se expande al escenario provincial, sino al nacional que incrementa los costos por transporte.

En la demanda local, el cliente frecuente es el transportista o el mayorista de productos que hace acopio en el campo; esta demanda no anticipa financiamiento al productor; se negocia al contado o créditos de periodos semanales; se crean relaciones duraderas cliente – productor; existencia de una alta dosis de riesgo de negocio en el productor; el productor suele tener las ventas concentradas en pocos clientes; el precio lo fija el mercado local.

Las contradicciones de esta actividad gira en torno, a: el productor cree conocer al consumidor final, aunque vende en la UPA; este se considera grande, pero no tiene condiciones de negociar.

La industria que está relacionada, tiene: poco desarrollo de empresas de distribución, redes de frío, etc.; alta dependencia de equipos y maquinaria importada; bajo desarrollo relativo de la industria de envases y empaques; falta de especialización del agro para atender a la industria procesadora; necesidad de fortalecer la coordinación

entre asociaciones y círculos empresariales; deficiencia de cobertura y profundidad en servicios financieros.

Un elemento sustancial tienen que ver con la rivalidad en el sector; esta es creciente a partir de la apertura comercial de países vecinos (Tratados de Libre Comercio Perú-Colombia); bajos propósitos empresariales que favorezca el mejoramiento de sistemas productivos y apertura comercial; estructura monopólica en algunas industrias proveedoras de insumos importantes; el sector no se orienta a mayor productividad, ni a inversión en desarrollo de nuevos productos.

De las 357.000 has de superficie del cantón, estas tienen una condición jurídica de acuerdo a la tabla que se presenta.

TABLA 28. CONDICIÓN JURÍDICA DE LAS UPAs DEL CANTÓN

CONDICIÓN JURÍDICA DE LAS UPAs		
TOTAL	7.647	311.767
INDIVIDUAL	7.560	305.923
SOCIEDAD DE HECHO NO LEGAL	39	2.855
OTRA CONDICIÓN	45	2.293
PROPIO CON TÍTULO	6.074	273.917
OCUPADO SIN TÍTULO	577	8.344
ARRENDADO	373	5.031
APARCERO/A O AL PARTIR	42	1.608
COMO COMUNERO O COOPERADO	6	488
OTRA FORMA	292	13.853
TENENCIA MIXTA	283	8.526

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario / INEC-MAG-SICA 2001
Elaboración: Autor

De este total de UPAs, más del 98% tienen una condición jurídica de forma individual, el 1% sociedad de hecho no legal, y el 1% otra condición, aunque aún no esta legalizada el 100%; desde esta condición y distribución depende la producción agropecuaria del cantón, el cual requiere una mayor intervención de la acción pública para su fortalecimiento, como para su transformación, que signifique no solo incremento productivo, productividad, sino transformación y generación de empleo productivo.

Comercio y servicios

Del inventario realizado (INEC - Censo Nacional Económico 2010), del 100% de establecimientos existentes están distribuidos de la siguiente manera: comercio 55%, servicios 36%, manufactura 9%; de los cuales solo el 8% están agremiados; de estos la mayor cantidad están dedicados a: un 24% a la venta al por menor en comercios no especializados con predominio de la venta de alimentos, bebidas y tabaco; 7% actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas; 5% venta al por menor de prendas de vestir, calzado y artículos de cuero; en comercios especializados: 4% mantenimiento y reparación de vehículos automotores; 3% otras actividades.

La tabla que sigue ilustra una muestra de los establecimientos comerciales en la ciudad de Chone y su distribución por especialización.

TABLA 29. MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE LA CIUDADA DE CHONE

Sector	Negocios Encuestados	Negocios Existentes	% de Muestra
Alimentos	484	617	78%
Salud	27	100	27%
Entretenimiento	88	122	72%
Agropecuario – Forestal	38	64	59%
Bienes de Consumo	142	186	76%
Servicios Generales	102	147	69%
Comercio de Bienes o Servicios Intermedios	73	109	67%
Servicios Profesionales	18	34	53%
Transporte	116	174	67%
TOTAL	1.088	1.553	70%

Fuente y elaboración: Plan de desarrollo Agroindustrial y Forestal Integral y Evaluación Socioeconómica del PPMCH - noviembre 2008.

De los establecimientos comerciales, los de alimentos, bienes de consumo y servicios de transporte son los que representan el rango mayor, de estos los relacionados con la actividad agropecuaria representan tan solo un 4% del total en la ciudad

La realidad de las actividades económicas y productivas, siendo las de mayor importancia del cantón, estas atraviesan por una situación altamente preocupante, que para superarla requieren de la intervención de la acción pública del Estado en todos sus niveles, que se han mantenido ausentes en esta dinámica y de la decisión de los actores

directamente involucrados para emprender el fortalecimiento, como de los cambios radicales no solo productivos, sino culturales.

Aunque hayan tenido cierta importancia la primera y segunda reforma agraria del s. XX (1964 y 1973), estos hitos marcaron una significativa transformación radical en los modos y medios de producción, más no integralmente en el agro rural del cantón, debido a que esta no trajo consigo generación de riqueza por la vinculación más directa con el mercado, incremento de calidad de vida de la población, incremento en infraestructura y servicios, más bien se tiene como resultado índices de desarrollo que determinan un territorio y población empobrecida.

La era productiva del cantón se inicia en el s. XIX, mediante la recolección del caucho y la tagua, con la consecuente producción de alimentos para la subsistencia, también se destacan la posterior significación del periodo cacaotero (iniciada en el s. XIX, la que aún subsiste con debilidad), la vinculación a la producción casi simultánea de banano y café (a partir de 1930), para culminar con la devastadora ganadería (intensificada a partir de la década del 70 del s. XX).

En todos estos periodos productivos, en la última etapa gano fuerza el monocultivo, aún con esta consecuencia de producción inconveniente se mantiene en todo el proceso histórico, incluso de la gran hacienda la diversidad cultivada, particularmente para abastecimiento alimentario.

Las fortalezas destacadas tienen un límite de carácter estructural, en la medida que los niveles de desarrollo nacional y/o local dependen de las dinámicas externas, en abastecimiento para consumidores del mercado internacional, más que a una decisión deliberada nacional o localmente; los bajos o nulos bienes de transformación instalados de materia prima agrícola en la provincia de Manabí, al igual que en Chone, reflejados en los cuadros, tablas y graficas presentados que determinan el nivel primario que sigue sometido, aunque se proponga incrementar productividad, pero sigue la misma vía de proveedor de materia prima, que incrementa a la vez los intercambios desiguales, mediante los altos valores de los productos transformados e importados, con la obtención de bajos valores por la materia prima producida, intercambio en el que se pierde permanentemente capacidad adquisitiva y competitiva.

1.2 LOS LÍMITES Y POTENCIALIDADES DEL CANTÓN CHONE COMO ESCENARIO PROPUESTO PARA LA GOBERNABILIDAD LOCAL.

El asentamiento poblacional tardío del cantón Chone se da a partir del siglo XVIII, el registro de la fundación española de la Villa de San Cayetano de Chone se el 7 de agosto de 1789, con relación a la provincia y resto de país, lo que hace determinar que aún se sostienen bajos niveles de estructuración y cohesión social; de este en el escenario rural existe una estructuración de comunidades con cierta fortaleza de cohesión intracomunitaria, y de menor proporción en lo intercomunitario, con algún nivel de integración producto de la estructuración de las devenidas jurisdicciones políticas en lo parroquial y cantonal; en lo urbano esta integración y cohesión sigue siendo mínima en los segmentos barriales y nulos en el contexto integral de la ciudad.

Producto de los bajos niveles de estructuración y cohesión, la jurisdicción cantonal ha sufrido desmembración territorial en su proceso histórico generado por parte de asentamientos humanos concentrados de importancia, fundamentado en supuestas aspiraciones, que catonizándose superarían situaciones estructurales de pobreza y democracia (El Carmen 1967 y Flavio Alfaro 1988) las que no se han cumplido, compartiendo las mismas situaciones actuales por la que aspiraron en el pasado, profundizando la fragmentación de la gestión pública en territorios cantonales aún desestructurados.

Este cantón, jurisdicción seleccionada para el presente trabajo, a pesar de tener una categoría jurídico-político que data de más de 100 años, no tiene una historia coherente sobre sí misma, aunque a inicios del siglo XX haya establecido una conexión con y por Bahía de Caráquez a través del ferrocarril que facilitaba trasladar el potencial productivo del cacao al mercado internacional[33], el que no se mantuvo en el tiempo por dejar de funcionar la línea férrea, lo que devino en la implantación de otras ramas productivas; esta primera desconexión produjo otras conexiones de carácter política con la capital de la provincia, Portoviejo; y, productiva con Guayaquil; la primera por la pertenencia a la jurisdicción provincial y la segunda mediante el intercambio de materia prima producida en el cantón y abastecimiento de insumos elaborados para el consumo

[33] Ferrocarril Chone-Canuto-Calceta-Tosagúa-Bahía

local. En todo este periodo se estructuro una "élite" (denominándola así, aunque con limitante para cumplir con esta categoría) generada por la expansión de la riqueza productiva, la que se constituyó en gobernante de la política local.

Esta potencialidad no ha sido suficiente para proponerse la adopción de una propuesta de cambio profundo, este espacio territorial socialmente desordenado y desorganizadamente constituido, con poco desarrollo de la institucionalidad municipal y pública no ha logrado modelar una gestión estatal pertinente y responsable para toda la jurisdicción, solo dedicada a administrar responsabilidades señaladas en normas constitucionales u orgánicas de manera restrictiva, que no le han significado asumir competencias con alto reconocimiento jurídico que atribuyen ese marco de normas que decididas en el Estado para los entes locales. Este reconocimiento define el ámbito de actuación de los gobiernos locales, aquello que "debe hacerse" y puede "hacerse"[34], mediante el desarrollo de capacidades gubernativas en la localidad.

En el último periodo neoliberal (1980-2006) se planteó para estos espacios aspectos relevantes, como: disminución de los índices de pobreza; lograr la inclusión de todos los sectores sociales en el desarrollo del país; apoyar esfuerzos de descentralización y gobernabilidad, en el marco del fortalecimiento organizativo, planificación participativa, apoyo a GADs, todos estos quedaron como buenos postulados que no se tradujeron en componentes de una fuerte acción del Estado con Políticas Públicas, voluntad política de los GADs a democratizar su gestión, desarrollar capacidades asociativa social-ciudadana, impulso de cambios institucionales innovativo, asimilación de actitudes de cambio manteniendo la identidad local y la vinculación de nuevas tecnologías para la modernización productiva para estas jurisdicciones.

En estos espacios la base de gobierno debe ser local-territorial, esta construcción institucional en el Ecuador aun está por hacérsela, para el caso del cantón Chone esta sigue siendo reducida y débil, la poca que hay si se parte de la perteneciente al gobierno central, esta está desarticulada, respondiendo solo por sus propias responsabilidades, lo que limita el cumplimiento integral de políticas públicas o metas de Estado (PNBV), además de que no están insertadas adecuadamente al desarrollo del territorio.

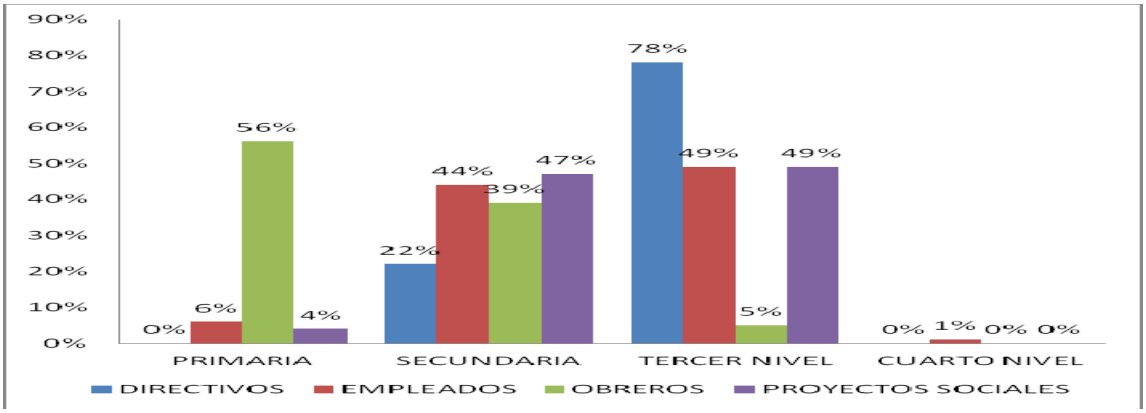
[34] BORJA, Jordi, (2011), *Revolución urbana y derecho a la ciudad,* el gobierno local, La innovación política y derechos ciudadanos, Quito-Ecuador, Crearimagen, pág. 223.

En cuanto a los GADs, su razón de ser debe estar justificada al cumplimiento de sus competencias destinadas a: 1. Dotar de bienes básicos a su población, 2. Investirse de la representación de gobernantes locales (representación política), 3. Integrar la participación ciudadanía en la gestión, mediante consultas, toma de decisiones, rendición de cuentas, control ciudadano y 4. Legitimar la acción eficiente y transparente de la gestión pública.

Esta razón vital de ser de los GADs es en la que se refleja la población local, que una vez electo el/los gobernante/s locales (Alcalde-Concejales / Presidente y Vocales Principales de la JP), estos se conduzcan a canalizar soluciones de la situación deficitaria de bienes básicos de la localidad, caracterizada en este capítulo, como de responder a la demanda social de la jurisdicción, las que llegan con dificultades y tardíamente provocando el distanciamiento con la realidad y entre gobernantes y gobernados.

La siguiente ilustración grafica evidencia los niveles educativos de la planta directiva, técnica y de servicios del Municipio del cantón Chone, la que al vincularse a la acción institucional no se ha alterado significativamente para fortalecer las competencias locales, aunque tienen un grado de incidencia significativa en el presupuesto y decisiones institucionales.

GRÁFICO 6. FORMACIÓN EDUCATIVA DE LA PLANTA HUMANA DEL MUNICIPIO DE CHONE



Fuente: Municipio de Chone - 2011
Elaboración: Equipo Técnico PD y OT - Chone

El gráfico presentado demuestra que los niveles de capacidades profesionales y técnicas de la planta de empleados y trabajadores no es la más optima para un gobierno municipal de las características del cantón Chone, el cual debe emprender a calificar a estos servidores en función no solo de las nuevas o posteriores competencias, sino en relación a los desafíos identificados en el presente trabajo, los que tienen que constituirse en socios estratégicos de los procesos gobernantes (Alcaldía, Direcciones y Jefaturas Departamentales, Gerencias de Empresas y Concejo Municipal).

En cuanto a la forma de acceder a la representación política de gobierno local se llega mediante la inscripción y adhesión a las estructuras partidarias, a pesar de este aspecto importante, una vez electos a los cargos de gobernantes, el ejercicio de la gestión se personaliza, desde esta práctica se decide el rumbo de todo el periodo para el que fueron electos, comportamiento sucesivo que no ha contribuido a la solución de la problemática del cantón; es desde esta práctica que se inicia el divorcio del supuesto plan de gobierno ganador, haciendo de la acción una gestión del día a día, provocando un distorsión entre lo que se ejecuta, lo que se piensa ejecutar y lo que resulta de la ejecución.

Lo anterior se constituye en una de las causalidades del descredito e ilegitimidad al equipo gobernante de turno (Alcaldes-Concejales / Presidentes y Vocales Principales de JP), donde la población toma distancia creando la expectativa de esperar que en la próxima elección llegará el salvador (personaje), búsqueda permanente sin acierto debido a que el patrón de la forma de gobernar en la localidad ha sido siempre el mismo con pequeñas variaciones, basado en enfoques administrativistas, dominio de los ejecutivos (Alcaldes), asumir como “únicos” y débiles referentes de la acción gubernativa a las NBI, generación de clientelismo político y nula democratización.

Este descredito e ilegitimidad en el que cayeron los GADs no ha sido superada, que aunque se hayan dado dos casos de reelecciones a la Alcaldía (Raúl Andrade 1996-2000 / Eliecer Bravo 2004-2009), interrumpidas a mediados del segundo periodo, también se han dado tres destituciones de Alcaldes, las que no estuvieron procesada sus soluciones en el marco del ordenamiento jurídico vigente (Carlos Avellan 1990, Alfredo Molina 1999 y Eliecer Bravo 2006), situaciones generadas que no se pudieron sostener

por falta de respaldo político local, prácticas que han erosionado la legitimidad del GAD Municipal, del que aún no se recupera.

En el caso de la legislatura (Concejalía), esta función ha resultado invisible o de poca importancia, con alta rotación de personajes de variadas procedencias, desde la cual no se han catapultado potenciales candidaturas a cargos de mayor importancia cantonal o provincial; esto demuestra que en el cantón no se ha podido configurar una dirigencia o élite política duradera; por otro lado estos actores han estado ligados y subordinados a las representaciones políticas dominantes tradicional o coyunturalmente de la provincia y país.

Las tendencias políticas que han ejercido las representaciones gubernativas de mayor relevancia en el cantón han predominado las orientaciones de derecha, centro derecha y populistas, enfocadas en prácticas autoritarias, manejos personalistas (con rasgos de caciquismos locales) y pocos democráticos.

Con estas demostraciones de la práctica política al ciudadano local le es indiferente el régimen de gobierno, sea este central o local, debido a que sus necesidades urgentes todavía siguen pendientes su solución, factores que determina que un alto % de estos creen que los gobiernos (nacional, más aun local) no guían su acción en la voluntad ciudadana; es posible que en la actualidad esta percepción haya podido cambiar en la medida que el Presidente Correa ha levantado expectativas en la población, por el cumplimiento de ofertas gubernamentales y por las constantes cercanías producto de visitas, gabinetes itinerantes, sabatinas en los territorios.

Para el caso del Municipio de Chone esta indiferencia y falta de confianza ciudadana se ve reflejada en la baja recaudación de predios rústicos y urbanos, que aunque cada año fiscal se propone una meta significativa, no alcanza a rebasar ni el 50% de la meta fijada, que jamás se ubica en el 100% de estas obligaciones ciudadanas, ni siquiera en el periodo semestral de incentivo descuentos (enero-junio), esto es producto que no se visualiza una gestión eficiente que anime a pagar impuestos con regularidad y responsabilidad ciudadana[35].

[35] Gobierno Municipal del cantón Chone, informes anuales de recaudación, 2011.

Estas malas prácticas de gobierno se traducen en desencantos, desconfianza y altos niveles de abstencionismo de la población, la cual no genera, ni incrementa participación ciudadana en lo público; si se sigue con estas prácticas, incluso la participación ciudadana como innovación institucional democrática disminuirá.

A pesar de lo anterior, llama la atención un comportamiento que es parte de la política ecuatoriana, que para el caso del cantón Chone hasta ahora ningún periodo de gobierno local ha logrado avances significativos en dotación de servicios y bienes básicos, lo evidencian las estadísticas oficiales inscritas en este capítulo; pero una vez que dejan de ser gobernantes, siguen teniendo vigencia y hasta preferencias electorales para los mismos cargos a los que fueron electos, comportamiento inducido por la crisis del sistema y la representación política local.

De otro lado las supuestas nuevas opciones electorales de la localidad provienen de funcionarios públicos gubernamentales en funciones, debido a que estos cargos de por si hacen protagonismo y esta suerte de palestra es utilizada en ese “beneficio”; otro mecanismo utilizado para visibilizarse en la política local es mediante las representaciones sociales con cierta actoría, sin descontar el respaldo de un título profesional que resulta importante en el contexto.

Toda esta domesticación y práctica artesanal de la política local, es producto del vacío estructural de los partidos políticos, como del inexistente debate o análisis político en los escenarios académicos, profesionales, sociales, comunicacionales, educativos, comunitarios, organizativos que logren cambiar la cultura y comportamiento institucional y ciudadano. Además que ni dentro, ni por fuera de las instituciones políticas del cantón existen espacios de debates, discusión, aportes, propuestas, o hasta críticas en función de la construcción de una gobernabilidad democrática que contribuya a corregir, remediar, incidir o dar un giro a las practicas gubernativas actuales de la localidad. Esta figuración de la dominación política sometida a la inercia en la localidad, hace de por si un territorio vacio de politicidad

En cuanto a la composición espacial del cantón Chone, este tiene como prioridad la ciudad, que es donde están asentado y desarrollan las actividades la institucionalidad pública, aunque la principal función es la residencia poblacional con arraigo urbano y

por movilidad rural de la misma jurisdicción; el espacio urbano consolidado (centro) facilita ciertos servicios con bienes en infraestructura para actividades económicas, comerciales, sociales y políticas.

Este espacio urbano en su mayoría ha sido autogestado (diseñado y abastecido por la misma gente) y no planificado; el ente rector (Municipio) no ha incidido deliberadamente en el crecimiento urbano con anticipación, donde haya programado la dotación de bienes básicos, más bien ha sido forzado a aprobar asentamientos de viviendas (en su mayoría lotizaciones, no urbanizadas); esta forma de configurar el espacio es una de las razones que hacen parir la ciudad informal, una vez asentado barrios o ciudadelas, la misma gente se organiza para peregrinar por años atención, ya que por ausencia de una política responsable de dotación de infraestructura y servicios, que debe ser uno de los mayores desafíos de pasar de este estado informal a una ciudad formalizada, que este conectada con las dinámicas sociales y económicas que se han desarrollado y desarrollan en el escenario, las que en la realidad no están respondiendo a las políticas públicas o intervención estatal.

Los bienes y servicios que dispone la ciudad que aunque deficientes son para su propio uso, los que con dificultad se extienden a la jurisdicción territorial (área rural), mismos que aún no cumplen con estándares de satisfacción para la población servida y usuaria, con débil vinculación ciudadana.

Los tres servicios más importante de competencia exclusiva del Municipio para el área urbana: como eliminación de basura por carro recolector en el 2001 se cubría al 89,89% y en el 2010 alcanzó un 97,44% (7,55 puntos de incremento); en cuanto a conexión de viviendas a la red de alcantarillado en el 2001 se tenía una cobertura del 55,91% y en el 2010 alcanza al 56,18% (0,27 puntos de incremento); conexión de viviendas a red pública de agua potable en el 2001 cubría al 90,68% y en el 2010 al 93,36%[36] (2,68 puntos de crecimiento).

Estas cifras demuestran que en casi una década (2001 – 2010), de acuerdo a las estadísticas oficiales hay un incremento en la recolección de basura, rubro que no es

[36] INEC, Censos de Población y Vivienda años: 2001 y 2010.

significativa la inversión; mientras que la cobertura en red de alcantarillado público se mantiene y en el caso de la red pública de agua potable se incrementa lentamente, esta ultima recientemente fue transferida la competencia a la localidad (2010), pero en ambos indicadores no se muestran avances por la alta inversión que no han merecido atención prioritaria por el organismo competente y por ser obras públicas que no endosan votos.

De otros bienes y servicios básicos en este mismo periodo que no son competencia municipal, el área urbana en el 2001 tenía una cobertura del 94,81% de luz por parte de la empresa eléctrica, y en el 2010 alcanzó al 93,70% (1,11 puntos de decremento), mientras el área rural en el 2001 tenía una cobertura del 47.94% y en el 2010 alcanzó el 78.07% (30,13 punto de incremento); por otro lado el servicio telefónico convencional en el 2001 existía una cobertura del 37,87% y en el 2010 del 28,18%[37] (9,69% de decremento); es preocupante las cifras de estos dos indicadores, que aunque en servicio de luz eléctrica haya un incremento solo en el área rural, no quiere decir que se ha mejorado la calidad del mismo, que para este cantón sigue siendo de carácter residencial, la que aún no tiene condiciones para instalar bienes de capital (industria) que transforme la producción (de materia prima a productos elaborados); y en el caso de la telefonía la reducción de cobertura convencional se debe al incremento del servicio celular personalizado.

Toda esta situación por las evidencias determina que los índices de pobreza por NBI se mantienen (ver tabla 3 de este capítulo), la que sigue dependiendo mucho de la acción gubernamental en todos los niveles, como de la esperada integración de la participación ciudadana que logre no solo superar las condiciones de pobreza, sino de acortar la brecha que distancia a los escenarios campo-ciudad y convertir al territorio intervenido integralmente.

La brecha a la que se hace mención es debido a que la ciudad tiene unos recursos y servicios superiores al área rural, potencialmente más poderoso, por la diversidad de habilidades y medios con que cuenta, como a las posibilidades de aprendizaje y de inventiva alcanzado, la existencia de redes de cooperación y de movilización social

[37] Ídem.

logrado; todos estos elementos se entrecruzan y se articulan por la proximidad del espacio urbano priorizado por el modelo dominante, que no significa que en la realidad sea una fortaleza de capacidades desarrolladas en la localidad, más bien habría que asumirla en la nueva propuesta con dimensión a ser implementada en toda la jurisdicción cantonal.

Desde este pronóstico las expectativas, como los desafíos son amplios y complejos en el caso concreto del cantón Chone, que a pesar de la larga data de jurisdicción política-administrativa (1894) esta mucho por hacerse, primero el crear las condiciones para adaptar y adoptar una propuesta de gobernabilidad local democrática, en la medida que esta no ha sido un desafío, aunque existen condiciones favorables, ya que en este escenario la conflictividad política no es tan evidente en la búsqueda o el control del "poder" local por y entre la institucionalidad existente, esta búsqueda o control más bien ha tendido a personalizarse, a falta de actores políticos (partidos políticos) e institucionalidad democráticamente eficiente.

Estos concentrados y prioritarios escenarios urbanos (macro) en la actualidad constituyen un lugar en disputa, donde se han construido fronteras espaciales (entre ricos y pobres) y por la institucionalidad que las gobierna, a la vez han entrado en escena los diversos estratos sociales, sean estos por vivienda y el negocio que esta encierra, por espacios públicos (ciudades comerciales-molles, plazas, parques, bulevares, malecones con algunos rasgos de nuevas centralidades), por recursos presupuestarios, por atención en bienes básicos, incluso hasta la violencia en los variados tipos ya es actor dominante; disputa que todavía no llega con fuerza a las ciudades pequeñas como las nuestras, en las que aún subsisten elementos de cotidianidad y relacionamiento de la población.

El crecimiento de Chone ciudad se ha estancado, marcado por algunos factores estructurales, como: déficit de bienes básicos y sociales tanto en servicio, como en infraestructura; reducido escenario para el desarrollo de actividades que generen economía y empleo; débil acción pública, que no ha tenido como desafío consolidar la espacialidad urbana, estructurada en zonas: de primera (con bienes y servicios básicos y urbanos), segunda (medianamente servidas con bienes básicos) y tercera (marginales sin bienes y servicios básicos, como desconectadas a la vida de la ciudad), que si no son

atendidos con prontitud y prioridad como parte de las políticas públicas que se implementen, no se reducirán los niveles de pobreza y segregación existente.

Esta problemática central a más de sostenerse, se ha agravado con la sobrecarga poblacional por unidades de viviendas (más de una familia por vivienda); por otro lado la ciudad por sí misma no genera empleo urbano, la población económicamente activa (PEA), una parte de esta está vinculada a la poca institucionalidad pública, otro rubro importante se dedica al trabajo informal que abastece o le da servicio que requiere la población y otro % se desplaza fuera de la geografía urbana o cantonal diaria y temporalmente por la falta de plazas de trabajo, como también por mejoras salariales y condiciones de vida.

Un aspecto de contribución "positiva" al cantón ha sido el incremento en cobertura de la escolaridad, hasta llegar a concluir carreras universitarias; este aspecto ha abonado el crecimiento de las expectativas por mejoras salariales y de vida, aunque la realidad no la compensa por tener una población subempleada, o desplazada fuera del cantón, quedando despoblado de mano de obra calificada; esta contribución ¨positiva¨ tampoco ha sido pensada deliberadamente para los requerimientos de la visión del desarrollo y modernización de las actividades sociales, políticas, económicas-productivas, esta ultima que es la razón vocacional de la jurisdicción cantonal no ha vinculado profesionales para su transformación y mejora en producción y productividad.

Lo anotado determina que la geografía no es un marco físico dentro del cual acontece el crecimiento económico, el empleo o el bienestar. La geografía es la materialización de la expansión de las relaciones políticas, económicas y culturales entre los hombres. En el espacio se organiza, se estructura y se reparte el poder y la marginalidad. El poder siempre estructura el espacio[38].

Esto demuestra que en el ámbito de la jurisdicción territorial las deficiencias siguen siendo relevantes, como distantes e insignificantes a la lógica del desarrollo, en

[38] RESTREPO Botero, Darío, (2011), *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*; Descentralización para la equidad, Grupo Iniciativa, OFIS, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 352.

la medida que los 8 GADs (municipal y parroquiales) no están insertados de manera directa a ninguna actividad clave en lo económico-productiva o social (educación-salud), sino al cumplimiento competencial mediante débiles servicios de producción urbana (agua potable, residuos sólidos y líquidos), vialidad urbana, sin imaginación urbanística, las que no han contribuido o contribuyen de manera sustancial a superar la pobreza, las deficiencias y las brechas señaladas; más bien se torna problemático en la producción de contaminación en desechos líquidos y sólidos, parque automotor, ruido, etc.

Frente a todo esto no se puede entender la existencia de una realidad de tanto atraso, cuando las sociedades mediante sus estados han realizado sus mayores esfuerzos a través del tiempo en cambiar las situaciones de precarias a satisfactorias, aunque estos tengan la categoría de pobres y subdesarrolladas, lo que no quiere decir que la pobreza sea mayor en la población y sus territorios, que para el caso del cantón Chone los índices presentan un cuadro de mayor insatisfacción frente a su similar de la misma provincia con casi iguales características como Jipijapa, este último lo supera en dotación de NBI, en cuanto, a: vías de acceso a las viviendas, eliminación de basura, conexión y procedencia de agua por tubería y de red pública, dotación de luz eléctrica, etc. (INEC CPV 2010).

Todo esta situación debe tener una explicación transparentada, del porqué de esta realidad, debido, a: que los presupuestos públicos no han sido los suficientes, porque se ha incrementado la cobertura espacial y poblacional, por la falta de prevención planificada que no se proyectó con anticipación, por deficiencia de la gestión, por despilfarro y corrupción de recursos públicos, por deterioro; entonces no será necesario que para dotar y cubrir al cantón de bienes y servicios públicos eficientes desde la acción pública se debe mejorar la calidad de la gestión y asignación presupuestaria responsable.

El componente presupuestario municipal es altamente dependiente de la hacienda nacional, proceso arrastrado desde los finales de la década de los 60 del s. XX, que producto de las crisis del Estado nacional, este concentró las competencias de los GADs en cuanto a cobro de tributos, mediante el supuesto de la reforma fiscal de “unificación impositiva”, donde se derogaron la mayor parte de los tributos locales,

sustituyéndolos por trasferencias equivalentes, que desencadenó en dependencia presupuestaria central, que desfiguró la real autonomía de los llamados entes seccionales.

Este aspecto estructural no ha sido superado, en la medida que desde la localidad institucional (GADs) no se ha hecho un esfuerzo deliberado por incrementar recursos propios, más bien sigue la tendencia en firme de conformarse con los recursos transferidos del presupuesto del Estado central, para mayor referencia se revela que los municipios de la provincia de Manabí son los más dependientes en el nivel nacional, anulando la capacidad de incrementar la capacidad de recursos propios producto de la pereza fiscal (Banco del Estado, Sistema de Información Municipal, 2008).

Esto último es incompatible con la máxima de la economía, la que busca rentabilidad en la inversión, si es privada pretende obtener la mayor rentabilidad de carácter financiera, entonces la inversión pública debería buscar la máxima rentabilidad en beneficios sociales, traducida en mayores coberturas en bienes y servicios aún insatisfechos, producto que en la actualidad desde la vigencia del COOTAD los GADs han incrementado sus presupuestos, pero no han incrementado la acción de sus competencias, como tampoco han mejorado las que sostienen.

El destino de los recursos presupuestarios por ser públicos, al asignarlos tendrían que valorarse supremamente mediante la rigurosidad desde la lógica de proyecto y lo que este implica, que no es la libre disponibilidad de estos para ejecutar una obra, sin que este medido por un horizonte, de que dicha obra y recursos contribuye a disminuir índices insatisfechos o al desarrollo del cantón, porque si no cumple con esas condicionalidades de la gestión pública, lo que se configura es el despilfarro.

Este cantón, siendo un territorio amplio y complejo en su configuración geográfica, mayoritario en el escenario rural, la gestión pública concentrada en el espacio urbano, su deficiencia y debilidad ha hecho perder influencia que dificulta la acción estatal, sea esta local, provincial o nacional, que hasta ahora no han resuelto problemáticas básicas y estructurales de manera definitiva; esta concentración de la gestión en lo urbano, en vez de satanizársela, se la debe constituir en una nueva

centralidad que implique una intervención horizontal que equilibre la acción de y entre GADs, como de los organismos del gobierno central, que sería definitoria.

Esta institucionalidad instalada en el cantón debe proponerse la adopción de los postulados de la gobernabilidad democrática, procurando actuaciones individuales y coordinadas de manera equilibrada, que no implique una práctica de subordinación de ningún ente público, que aunque el municipio es la institucionalidad más fuerte, no implique dominio, sino el que marque la pauta y el liderazgo como principal responsable del territorio, donde se armen redes de cooperación y esfuerzos mancomunados y dotarse de mayores capacidades de respuesta y logros plasmados en planes sean estos de desarrollo y ordenamiento territorial; este relacionamiento debe contener un carácter contractual (institucionalizado) y no jerarquizado entre GADs (municipal, parroquiales), institucionalidad pública y sociedad civil.

En la medida que la intervención institucional pública conjunta: hace, produce y garantiza derecho o derechos, por sí sola ninguna institución por rectora, grande o influyente que sea no tiene capacidades para garantizar derechos ciudadanos, aspecto fundamental que es el enfoque de la intervención pública, el bienestar de la población inscrito en el definido Estado constitucional vigente.

Para garantizar derechos, con los niveles mínimos de desarrollo que aún persisten, los GADs (1 Municipio y 7 Juntas Parroquiales) deben dotarse de fines y medios para articular acciones territoriales que se deben establecerse entre estos en el escenario propuesto como practicas de buen gobierno que estarán desarrolladas en el presente trabajo.

Los espacios de coordinación entre estos GADs han sido puntuales, enfocados mayoritariamente en aportes desde el Municipio hacia las Juntas Parroquiales, práctica que aún no encaja como signo de buen gobierno, al no haber institucionalizado este mecanismo clave el que quede establecido esta forma de relacionamiento mediante la adopción normativa (ordenanza), que no dependa de quien haga las veces de ejecutivos locales (Alcalde, Presidentes de Junta Parroquial), sino de la gestión pública eficiente.

Los GADs están definidos en la Constitución como instancias en calidad de iguales, lo único que los diferencia es la jurisdicción territorial y por lo tanto competencias exclusivas que tienen para estas, en cuanto al relacionamiento como articulación deben ser institucionales, acordada por sus ejecutivos: Alcalde y Presidentes de Juntas Parroquiales, a través de definiciones programáticas, sin descontar las acciones coyunturales que fortalezca el ejercicio de la acción pública en el territorio.

En la conformación del Concejo Municipal, la representación política de los espacios urbano y rural se da mediante la configuración de distritos electorales para la elección de Concejales/as urbanos (seis 6) y rurales (cinco 5) para el cantón Chone a partir del 2009, estos representantes-legisladores cantonales deben constituir el elemento de conexión del Concejo Municipal, en el caso de los rurales con las Juntas Parroquiales.

Este propósito de democratización local hasta ahora no demuestra que se haya reconfigurado el Concejo Municipal como ente legislativo, que relievando la representación rural, no parroquial, se haya integrado la dimensión territorial del cantón, como la consecuente conexión entre GADs (municipal y parroquiales); este propósito de configuración institucional y espacial aun sigue limitado, pudiendo ser por el corto periodo de ensayo (2009-2012) que aún no determina una evaluación pertinente.

Aunque la nueva función (Concejalías Rurales) depende de quién ejerce la función, estos provienen de extractos comunitarios y/o parroquiales como referencias espaciales, político y de vida, que se constituyen en elementos reductores para cumplir la representación de legisladores cantonales, los que conciban todo el escenario rural de la jurisdicción y que rompan con fronteras parroquiales estructuradas que catapulten a actuaciones globales.

El proceso implementado con esta innovación de conformación del Concejo Municipal en distritos electorales (urbano y rural), los resultados de quienes fueron electos, estas candidaturas siguen respondiendo a las jurisdicciones parroquiales y no al espectro rural del cantón, como muestra de los cinco Concejales Rurales del cantón, tres de estos se pertenecen a una misma parroquia de residencia, lo que deviene en concentración de la representación legislativa en la parroquia de mayor votación.

Este tipo de conformación del Concejo Cantonal mediante distritos electorales, que asumiendo el supuesto de democratización y gobernabilidad aún no ha enriquecido la producción legislativa, el ejercicio de un mayor nivel de fiscalización, ni logrado una real integración territorial de la jurisdicción cantonal. Esta elección distrital, sigue siendo el mecanismo de legitimación gobernante, a pesar de lo anotado, no ha cambiado la calidad de la representación, ya que los electos siguen desvinculados al distrito que los eligió, por lo tanto el electorado sigue desprovisto de representación.

A pesar de los limites anotados, existe una oportunidad histórica inscrita en la nueva Constitución y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo Descentralizado (COOTAD), principios jurídicos que armonizan la función y competencias de los GADs, para esto el Concejo Municipal tiene la posibilidad y responsabilidad de generar legislación intramunicipal e intermunicipal.

Desde lo intramunicipal, legislar para todo el territorio cantonal de manera coordinada con las siete Juntas Parroquiales como actores institucionales claves del cantón, ya que estas están restringidas de formular normativa; desde lo intermunicipal dotar de capacidades a los ejecutivos locales (Alcalde y representantes de las Juntas Parroquiales / Consejeros) para la actuación pertinente de estos en la corporación Consejo Provincial para enriquecer el enfoque de la gobernabilidad local democrática en los niveles parroquial, municipal y provincial.

Para esta pertinencia el cuerpo legislativo local debe estar dotado de capacidades que a partir del ejercicio de la representación agreguen intereses, los que tengan que ver primero con las necesidades-demanda de la población, interlocutar entre el gobierno y los agentes sectoriales locales, interacción que se traduzcan en normas con sentidos de política pública. En la línea de esta función que estando huérfana de postulados políticos, estructuras partidarias que los promovieron, no sigan ejerciéndose individualizadamente, sujeta a cambios de posiciones por intereses personales y no de la acción política por el bien común local.

Cuánto de lo que legisla (norma) o resuelven estas corporaciones (Concejo Municipal y Juntas Parroquiales) está respaldado en el conocimiento de la realidad, ya que los GADs no cuentan con sistemas de información local con aproximaciones

científicas y técnicas investigada de la realidad, ya que la realidad que no se investiga, no se conoce y lo que no se conoce no se lo puede transformar, o que lo que se haga o ejecute tenga una repercusión positiva; parecería que la practica artesanal de la acción de estos organismos hace prever que esta herramienta sustancial no es prioridad, por lo que se puede predecir que las regulaciones aprobadas pudieran estar desconectadas y desarticuladas de los marcos constitucional y orgánicas, como de la planificación del Estado, en la medida que no se reflejan en logros tangibles la utilidad de las normas y resoluciones corporativas.

La articulación entre los actores locales deben tener su centralidad en lo programático, plasmada en el proceso planificador con visión estratégica que aterrice en la operatividad que se ejecute, surtiendo efecto positivo en las acciones que se desplieguen eficientemente en el territorio; este proceso planificador debe tener importancia como mecanismo efectivo para la gestión, retomado con fuerza desde la Constitución y normativa jurídica, con sentidos: 1. Vertical (nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial) y 2. Horizontal (articulado en el mismo territorio) del Estado. Esta planificación en lo local debe dejar de mirarse a sí misma, requiriendo una alta dosis de articulación local-global-local insumo sustancial de la política pública.

En la construcción de los territorios que es más social e histórica, los procesos modernos de la gestión pública pretenden imprimir el predominio del ordenamiento planificado, siendo importante ambos enfoques hay que armonizarlos; el enfoque técnico siendo el horizonte a seguir debe lograr una convivencia estratégica mediante la interacción de los actores locales; este horizonte debe superar la tendencia que lo que se planifica necesariamente es lo tangible, lo que se mide o presupuesta, dejando de lado lo intangible que puede ser más o igual de importante (por ejemplo Cultura Ciudadana); desde las dos ópticas deben contribuir a hacer de la planificación cultura institucional y ciudadana en las localidades.

En los espacios social y planificadamente construidos con gobernabilidad democrática, debe estar inscrita en los instrumentos de planes estratégicos y de ordenamiento territorial, no solo concentrado en las NBI, aunque estas deben contener los aspectos preferentes o meritorios (educación, salud, seguridad y justicia), aspectos que deben tener el suficiente juicio de valor por su arrastre histórico de incumplimiento;

pero por otro lado debe centrarse fundamentalmente en la garantía de derechos del Buen Vivir, desde esta visión no basta la sola referencia de los inscritos en la Constitución, sino que la localidad asuma como una apuesta sustancial que de todos los derechos universales se priorice el cumplimiento efectivo de una parte de estos, en la que se pueda a la vez incorporar derechos y valores que no contempla la Constitución y se constituyan en necesarios para la localidad.

La importancia que cobra la planificación como instrumento de gestión pública eficiente, no es nueva, en sus inicios se constituyó en uno de los supuestos de la unidad nacional (año 50 del s. XX), fundamentada en la centralización, control y dominación estatal, la que no nació de las entrañas nacionales, sino de la influencia de los organismos internacionales; en los escenarios locales debe democratizársela y hacerla útil, porque aún desde los GADs no se la asume para el ejercicio eficiente de la gestión, solo asumida como habilitante a ser presentado a los organismos de control y financiamiento nacional (SENPLADES y Ministerio de Economía), la que carece de una instancia técnica-política permanente al interior de estos que la sostenga, sustente y mida los resultados de la acción pública en la localidad.

Qué es esta planificación que se propone, siendo esencialmente social, no es más que la propuesta de intervención deliberada por parte del Estado sobre una situación inicial no aceptable (los datos que reflejan la realidad actual debe ser la línea de base, de donde se parte), la que necesita ser transformada en una situación objetiva deseable (proyectada en el tiempo, son estos los indicadores que miden los avances); en el caso de los GADs esta nueva forma de hacer planeación no se la debe hacer a distancia, porque encerrado en un espacio físico entre expertos y actores locales no se hace planificación participativa, si esta no es constatada con la población visualizando todo el territorio de la jurisdicción cantonal.

Por otro lado el simplismo de lo que implica el ordenamiento territorial, el cual no debe ser concebido como el nuevo formato del mapa dibujado en un papel por decisión gobernante (Alcalde-Concejales/as – Presidentes y Vocales de JP), sino que debe ser el resultado acordado mediante la interrelación de actores locales, que debe quedar inscrito en el documento para que se haga política pública y no política publicada; por lo que los instrumentos sean estos planes o programas no son la política

pública, sino su proceso desde la construcción y la consecuente concreción; este proceso debe tomar en cuenta que el ordenamiento del territorio es un espacio de disputa del y por el poder, por lo que en el proceso de interrelación de actores determinantes se diluya la sola visión dominante de los gobernantes de la localidad.

La planificación local con que cuenta el cantón, aún tiene usos instrumentales, visiones y enfoques técnicos que no necesariamente reflejan la localidad, con contenidos tangibles (lo que se ve, se mide y se presupuesta), con bajos niveles de participación ciudadana, destinado a ser más vinculante al Municipio, y con serias limitaciones vinculantes al conjunto de organismos públicos que actúan en el cantón; para que este instrumento sea útil estratégicamente debe responder como insumo fundamental, de referencia y guía de la acción de las instancias públicas y ciudadanas, dotada con normas de aplicación transformada en política/s pública/s locales.

El proceso de actualización de estos instrumentos, ya no debe ser objeto de recolección de información primaria inducida, ni de la recopilación de información secundaria desactualizada, sino que a partir de información recreada y validada con y por los actores claves de la localidad, con estos se defina y decida el qué hacer, con quién, cómo y con qué, para que desde el liderazgo del Gobierno Municipal y las Juntas Parroquiales sean los conductores y aportadores para que se cumplan, es en esta interrelación e interlocución local donde se hace posible la construcción de políticas públicas locales, articuladas al PNBV como mandato constitucional, la que no sea solo para cumplir lo que señala el ordenamiento jurídico (COOTAD, Planificación de Finanzas Públicas).

En este proceso de planeación no se trata de que arroje la detección de las evidentes NBI, sino que este proceso permita establecer entre autoridades y sociedad civil por decirlo figuradamente una tabla de prioridades, la que señale: cobertura, inversión, responsabilidad presupuestaria, fuentes de financiamiento segura, resultados satisfactorios, vida útil duradera, etc.

Desde la línea anterior, sabiendo que los recursos presupuestarios en nuestros países son escasos para satisfacer NBI, en este mismo sector e inversión se deben hacer los sacrificios de rubros, que incluso se destinan al despilfarro o corrupción, por

ejemplo detener el crecimiento del gasto corriente innecesario, salvo que el modelo de gestión democrático y eficiente lo requiera, desde la lógica del proyecto, esto es un costo de oportunidad (*verdadero valor de los recursos cuando estos se dedican a su uso más valioso*). Lograr calidad de la inversión, es lograr trabajar en sus componentes esenciales: equidad y eficiencia, equidad en la superación de la pobreza y eficiencia en el manejo y utilización mediante los productos obtenidos del presupuesto público.

Estos necesarios instrumentos claves para la implementación de la gobernabilidad local, deben estar sujetados mediante regulaciones normadas localmente que fundamenten, garanticen y sostengan la democracia y el desarrollo local, en esta regulación debe estar contenida la visión programática (*plan de desarrollo y ordenamiento territorial*), además con alcance y capacidad sancionadora, como medio y no como fin que contribuya a la cultura política local.

Esta normativa no debe estar enfocada tendencialmente a la generación presupuestaria para la hacienda local, sino que debe propiciar la redistribución adecuada de recursos públicos para soluciones duraderas, perfile a aportar a la construcción de la economía local. Esta producción legislativa debe estar en concordancia con los mandatos constitucionales y legales del país, como de la necesaria articulación a la planificación local, provincial, regional y nacional.

De los elementos señalados tendrán asidero cuando todos los insumos, propuestas, acuerdos que se establezcan entre los ocho gobierno locales y actores ciudadanos claves sean traducidos en políticas públicas, es en este acuerdo estratégico institucionalizado a través de ordenanza (Concejo Municipal) o resoluciones (Juntas Parroquiales), legitimado en procesos participativos, que enfrente el reflejo de intereses por el control y dominación del territorio mediante el acceso a los recursos públicos, la lucha social por atención de bienes básicos, las resistencias a las propuestas y cambios, el sostenimiento o creación de fragmentaciones territorial e institucional (urbano- rural, cantón-parroquias, Municipio-Juntas Parroquiales), conformación de redes por el poder y no por el desarrollo local.

Esta gobernabilidad no solo pasa por tener buenas instituciones y prácticas de gobierno, sino cuenta con una ciudadanía responsable, activa, que no solo genere

demandas, sino que asuma responsabilidades, ya que si el eje o centro de la acción de la institucionalidad pública es el ser humano, tiene que ver no solo con la responsabilidad exclusiva del Estado desde la actuación del gobierno, sino extender esta responsabilidad a la ciudadanía y en ese encuentro hacer corresponsabilidad en la perspectiva de un nuevo contrato social. Es el *ciudadano* el único capaz para expandir su espacio de participación, no sólo como un ejercicio cívico sino para impulsar un retorno al Estado como una organización de ciudadanos que tenga el objetivo de materializar las decisiones efectivas en asuntos de bien público[39].

Para extender la gestión con la participación activa de la ciudadanía, se le debe dar a esta un status compuesto por un conjunto de derechos y deberes de carácter políticos, sociales y cívicos, tomando en cuenta que esta ciudadanía no es única porque se expresa en varios niveles y escenarios, sea este local, nacional y supranacional; para el presente trabajo la ciudadanía esta circunscrita en el escenario local, sin que esto signifique negar su derecho en los otros escenarios; la ciudadanía a la que se hace mención basa su acción mediante los mecanismos institucionalizado en la Constitución y normativa jurídica vigente.

En la actualidad toma vigencia con sentido Constitucional y legal, aunque esta visión con enfoque de participación ciudadana no es nuevo, según VH Torres en los años 80 del s. XX, durante el periodo de transición democrática, tomo fuerza este enfoque, ampliándose las ideas de incorporación y autogestión hacia la intervención de los agentes sociales en las actividades públicas, por medio de lo que Cunill (1997: p. 81) denomino “arreglos institucionales”, que replantean la relación Estado-sociedad civil en el diseño de las políticas públicas, revocatoria de mandatos de autoridades electas y transferencia de prestación de servicios públicos.[40]

A pesar del antecedente anotado, esta ciudadanía sigue restringida o mínimamente actuante, como con desniveles de participación al interior de esta para el caso de Chone, debido a que el dispositivo institucional instalado sigue resistiéndose a

[39] MORA, Velázquez, Salvador, (2009), *Reflexiones sobre el ciudadano en el espacio público: una crítica de la representación*, La conflictiva relación entre el gobierno y el ciudadano, Revista CONVERGENCIA núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México. Pág. 340.
[40] RAMON, Galo, Torres, VH, (2004), *El Desarrollo Local en el Ecuador, Historia Actores y Métodos*, la participación: acumulados y sentidos, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 178.

vincular esta acción de la sociedad civil como parte sustantiva y de fortaleza en los procesos de gestión pública, en los casos que esta se ha dado ha estado motivada por "cumplir" el ordenamiento jurídico, recaída en ciudadanos que responden a los intereses de los gobernantes o representantes institucionales, perdiéndose la perspectiva de una real participación ciudadana; por lo tanto este aspecto aún no ha generado hasta ahora un propósito de democratización institucional o de desarrollar capacidades a la organización social local.

Las justificaciones o argumentos de la poca importancia e interés de participar en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, no es tan real, a pesar de identificarla débil y dispersa en lo local, hay una porción de estas que son funcionales en el circulo de la gestión en los GADs y organismos del gobierno nacional, incluso estas expresiones organizativas están al margen o desconocen de la normativa Constitucional y legal que garantiza la participación ciudadana, volviendo la inclusión de la ciudadanía en la gestión pública inútil, por los bajos niveles de fomento y vinculación de este aspecto de democratización en la institucionalidad pública de la localidad.

Esta ciudadanía sin que se le garantice un ejercicio pleno se vuelve funcional a los intereses de los gobernantes o representantes de la institucionalidad pública, anclada a mecanismos disfrazados de expresión, deliberación, consulta, o incluso a ciertos grados de toma de decisión, sin que esté integrado la rendición de cuentas y niveles de control social, que se conviertan en resoluciones tangibles de los planteamientos ciudadanos o de la materialización efectiva de bienes básicos requeridos en el cantón.

La concepción de ciudadanía en las localidades como Chone es aún incipiente, debido a que está limitada por elementos de espacialidad o escenarios actuantes, anclada en lo micro, sin mucha perspectiva que traspase la frontera al macroescenario local (cantón), estas microexpresiones son de carácter: barriales, comunitarias, profesionales, de actividades laborales, productivas, sociales, solidarias, etc., portadoras de demandas especificas referidas a sus mismas espacialidades que en su mayoría son marginales o actividades incluso las económicas potentes que no se han transformado en sector importante, que pudiera ser parte de una nueva dirigencia local; todas estas expresiones adolecen de referentes organizativos que articulen demandas integrales que pudieran

modificar las practicas institucionales con rezagos autoritarios o patrimoniales y se perfilen a aportar la reorganización democrática de la gestión pública local.

Esta ciudadanía con sus limitantes hay que enfocarla hacia la gobernabilidad democrática que se propone, aunque existe la norma Constitucional y jurídica que la respalda, sigue estando en el ámbito que decreta y señala los mecanismos de actuación, pero que de por si no configura o produce la actoría ciudadana, para que asuma las diversas instancias que contempla el sistema de participación local, como: silla vacía, veedurías, observatorios, iniciativas populares normativas, revocatorias de mandato, presupuestos participativos, Consejos de Planificación Local Participativo, etc., sistema que sigue dependiendo de la "voluntad" de quienes dirigen las instancias públicas, que dificultan este ejercicio incumpliendo el ordenamiento jurídico ecuatoriano y la construcción de escenarios e instituciones democráticas.

Además esta ciudadanía requerida para instalar la real gobernabilidad democrática, no debe estar vinculada solo a los mecanismos que establece la Constitución y leyes, si así fuere solo actuaría por decreto, ya que desde este enfoque se marcan las fronteras que restringen los escenarios de actuación; esta ciudadanía y participación se da a la vez sin necesidad de ser parte de la administración pública y no necesariamente debe estar vinculada a organización formal alguna, la que debe propender a construir un movimiento social local fuerte, articulado, con visión de desarrollo no solo organizativo, sino que actué en la construcción de un espacio socio-territorial democrático, con fuerte contenido hasta de autogobierno, que sin que lo asuma el ordenamiento jurídico vigente logre esta categoría actorial, el que movilice no solo su fuerza organizativa, sino que incida en las políticas públicas que incluya a los conglomerados espaciales marginales en la dotación de bienes y servicios de sus asientos poblacionales y contribuya a una convivencia integral tanto en la centralidad urbana, como en toda la jurisdicción territorial.

El marco de la participación ciudadana analizada reivindica con fuerza la demanda social local planteada por los sujetos sociales y legitimada institucionalmente, que no abone a la conflictividad social, ya que esta puede contener variadas tendencias, como el clientelismo político, el cual no es solo fomentado desde el lado gobernante,

sino de la demanda social, o que esta demanda contribuya a la organización y participación democrática de la ciudadanía.

Además de lo propuesto, se recoge la pertinencia que señala VH Torres, que la experiencia muestra que la participación no es fruto del voluntarismo de la gente o las instituciones, ni resultado del azar o la suerte *(esta participación no se la mide o hace en reuniones, conversatorios, talleres, asambleas por buenas o numerosas que sean, se la hace con sentidos democráticos)*[41]; es un acontecimiento intencional que requiere de enfoques orientadores, el uso de procedimientos mínimos que demandan del manejo de instrumentos y técnicas, todas aprehensibles, esto es conocimiento y destrezas disponibles a todas las personas y que puedan mejorarse en la práctica. Las construcciones en torno a la construcción del poder advierten la necesidad de caminos ordenados y pasos sistemáticos para ejercer influencia, accediendo a recursos locales; es decir, la construcción colectiva del poder exhorta a la metodología participativa.[42]

Con los argumentos expuestos se debe llegar a la construcción del Poder Ciudadano, tal cual como lo establece vigente la Ley de Participación en su Art.- 29, el poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior[43].

La garantía del pleno ejercicio de la participación ciudadana no lo hace la Constitución, ni la normativa orgánica, aunque estas la respaldan, es la ciudadanía la que debe emprender este propósito fundamental en la acción pública democrática, porque acogiendo la conclusión que sigue, que aunque parezca contradictorio, hoy nos enfrentamos a un mundo donde a pesar de que se regula la rendición y obligación de los gobiernos a rendir cuentas, menos comprometidos se sienten a dar trámite a las

[41] El paréntesis es aporte del autor.
[42] RAMON, Galo, Torres, VH, (2004), *El Desarrollo Local en el Ecuador, Historia Actores y Métodos,* acerca de metodologías, métodos y técnicas participativas, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 182.
[43]Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, 2010.

demandas de los ciudadanos[44]. Esta rendición de cuenta que se obliga puede entrar en el laberinto de las buenas intenciones de democratización, en la medida que esta está desvinculada de las demandas sociales y de los acuerdos programáticos locales.

El propósito del nuevo marco político constitucional de ciudadanizar el poder público, como mecanismo institucionalizado del control social, más bien se pudiera estar dando una situación revertida del control de la ciudadanía por parte del poder público, como un nuevo mecanismo de dominación política, ya que los "sistemas" de participación ciudadana aprobados sin debate político-social en lo local, denotan que en vez de viabilizar el ejercicio pleno de la participación ciudadana, lo que se está es regulando (ordenanza) restrictivamente este derecho.

Esta situación se torna preocupante en el escenario del cantón Chone por las escasas, disminuidas, desarticuladas y desmovilizadas expresiones organizativas de la sociedad civil local, las cuales no han demandado históricamente al Estado local (municipio), sino al Estado nacional, el que las centralizó a través de las expresiones sectoriales obrero-campesina, que no permitió construir un movimiento social en lo regional-local; a pesar de la situación descrita en la actualidad la demanda social se la está descentralizando, con un agravante, sin actoría social, la que tuvo protagonismo en el Estado nacional; esta actoría en construcción para que actué en lo local, hay que darle un sentido más diversificado que supere la dicotomía capital-trabajo.

En lo concerniente a la representación política, esta debería gestarse en las estructuras partidistas, aunque estas están en crisis, las pocas expresiones sobrevivientes ancladas en las localidades, deben llenar vacios que se enmarquen en gobernabilidades democráticas; este es un desafío que debe dar contenido a la acción política e institucional del Estado, para que la interlocución entre institucionalidad pública y sociedad civil siendo directas, las estructuras partidistas tengan participación en la misma y no se creen condiciones para la reproducción de clientelismos políticos por parte de los gobernantes.

[44] MORA, Velázquez, Salvador, (2009), *Reflexiones sobre el ciudadano en el espacio público: una crítica de la representación*, La conflictiva relación entre el gobierno y el ciudadano, Revista CONVERGENCIA núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México. Pág. 338.

Los partidos o movimiento que se sostienen en la localidad instrumentalizan las representaciones políticas, las que actúan por fuera del sistema político, dejando de estar insertadas en la lógica de movimientos o partidos que promueven postulados políticos, las que no influyen mucho en sus contextos, más bien traban el proceso político del Estado y/o la concepción de políticas públicas, debido a que su incidencia territorial es reducida; para mayor ilustración una muestra tomada en el 2009 para AL, estos partidos locales tienen presencia en un 6,7% de la población (FLACSO, IPSOS, AECID, 2010).

Por estas prácticas la gestión local tiene elementos paralizantes, en la medida que sufre de un pragmatismo político doméstico, que vive del día a día, haciéndole falta horizonte y sentido estratégico a lo político-institucional; si se sigue con este tipo de visión hará falta como lo vaticinan los expertos más de cinco décadas de intervención presupuestaria fiscal para resolver solo los temas de insatisfacciones básicas, sin descontar las que se acumulen por el paso del tiempo, el desgaste y destrucción de estos bienes públicos actualmente instalados.

Esta práctica artesanal por la que se rigen los gobiernos locales, no tienen ningún rasgo de proyección dotado de un proyecto político de largo aliento, convertidas en entidades ejecutoras, cumpliendo lo que señala la Ley en cuanto a competencias, adaptándose para justificar las actuaciones gubernativas con carácter coyuntural; la planta ejecutiva (Alcalde y Presidentes de Juntas P), legislativa (Concejales/as y Vocales Principales de las JP), como Directores, Jefes y Técnicos son operadores-ejecutores, los que no han trascendido a operadores-ejecutivos y estrategas que es lo que necesita la nueva arquitectura institucional que haga realidad la gobernabilidad democrática.

En esta línea de debilidad institucional, para el caso de la Municipalidad, la ciudadanía no acepta la intervención de directores, jefes, incluso de Concejales, debido a que esta estructura no está investida para resolver demandas locales, las que necesita de manera exclusiva de la máxima y última instancia de decisión que es el Alcalde, ya que la cultura política en las localidades el único interlocutor válido es el más alto representante institucional, que es él que recibe o concede audiencias como autoridad, las que no son públicas, donde la ciudadanía tendría algún nivel decisor, sino que esta es

individualizada, haciéndose sentir la jerarquía del ejecutivo (Alcalde) que es él que en ultima determina la solución de requerimientos locales, sectoriales o territoriales.

Este ejecutivo fuerte en el gobierno local, tiende a gobernar para sí mismo de manera unidireccional, a pesar de que la estructura del gobierno local se extiende a una planta gerencial (Directores y Jefes Departamentales), en la realidad no constituyen una figura de gabinete, que haría de la acción gubernamental un sentido de corresponsabilidad, haciendo del Alcalde el responsable y estratega político y de la planta gerencial responsables competenciales programática, técnica y jurídicamente.

Lo anterior se lo demuestra identificando aspectos que se relacionan con la gestión de desempeño, no solo para una acción responsable, sino transparente, tal como lo reporta el Grupo FARO, que solo el 62% de los Municipios del Ecuador en el 2010 cuentan con sitios WEB para publicar información, de los cuales solo el 28% publican información sobre el presupuesto, en un claro incumplimiento de lo que establece la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública (LOAIP).

De estas, para el caso de Manabí solo lo hacen el 12,78%, por debajo de la media nacional que es el 17,23% para enero del 2010; solo con un ligero incremento a octubre del mismo año la provincia de Manabí alcanzó un 19,53%, siguiendo por debajo de la media nacional ubicado en 21,24%; aunque desagregado por cantones Chone se ubica en el 42,88%, lo que no quiere decir que está asumiendo un estándar ni siquiera aceptable, ya que lo optimo sería el 100%.

Esta realidad se puede interpretar que con relación a este aspecto sustancial, aunque está respaldado por una norma jurídica orgánica se la siga incumpliendo desde los GADs, que no disponen de información pública, la que no solo debe ser facilitada en las dependencias municipales, sino en esta época de las Tecnologías de Información y Comunicación (Tics), digitalizada virtualmente; este elemento constituye parte de la rendición de cuentas permanente a lo que si no es dada con sentido democrática, están obligados, para que la ciudadanía este informada, además para que ejerza este derecho y la de participación ciudadana cuente con información oportuna, pertinente y veraz.

En lo referente al presupuesto municipal, la gallina de los huevos de oro, siendo público ha tenido y aún tiene un manejo cuasi privado y no publicado, aunque innovativamente está establecido en la Constitución y normas orgánicas un ejercicio participativo de la ciudadanía, el que es vinculante a este ejercicio está reducida la partida de inversión en más del 50% del total del presupuesto institucional del cantón Chone; por lo tanto lo que se presupuesta participativamente no logra cubrir las demandas sociales urbanas prorrogando su satisfacción; pero por otro lado no se dispone de información pública referente a lo que se programa y presupuesta, versus a lo que se ejecuta programática y contablemente de cada año fiscal.

A más del acceso a la información pública, lo que implica en concreto al presupuesto participativo, este se encuentra en el laberinto porque aún no se lo concibe, asume, implementa como lo establece la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana, en el Art.- 67. Lo define, que es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas; de la definición lo caracteriza mediante el debate público del uso de los recursos del Estado en el Art. 68, que lo articula a los planes de desarrollo en todos los niveles y particularmente al local mediante el Art. 69, donde está establecido un proceso de elaboración señalado en el Art. 70 y que le da un carácter de vinculante u obligatorio de cumplimiento en el Art. 71; con este respaldo normativo sigue estando muy lejos de lograr acercarse a las experiencias democráticamente exitosas como la de Porto Alegre en Brasil.

Este aspecto es vital en el rescate Estado-sociedad civil como logro en el actual contexto político que determine avances de la participación ciudadana en la definición de las políticas estatales mediante la gobernabilidad local participativa, como eje direccionado al mejoramiento de la intervención de la población organizada en la construcción de equidad social. Que la implementación fomente en la sociedad a observar el uso y distribución equitativa y eficiente de los recursos de los GADs, y activar las capacidades e iniciativas de todos los actores que participan y deciden sobre el presupuesto con carácter participativo.

Es imperiosa la utilidad que tiene el Presupuesto Participativo por la cantidad de beneficios tangibles para el GAD como para la sociedad civil y los propios ciudadanos interesados en participar de las decisiones que se toman para sus espacios (barrios, comunidades, etc.) donde viven. Lo factible se da en la mejoría en el control y la transparencia del gasto del GAD así como la estimulación de la participación de la ciudadanía para tomar decisiones sobre la distribución/disposición de los recursos locales.

Esto implica una contribución a la gestión local que cada día se encuentra más avocada a fomentar el Gobierno Local y los movimientos ciudadanos que han de colaborar en el desarrollo local a través, básicamente, del presupuesto participativo. Por ello su justificación radica sustantivamente en los aportes que se están produciendo a nivel local y que se encuentran directamente vinculados con los cambios en las formas de participar de la población. Estos cambios son diferentes en cada localidad, como del país, de las ganas por el desarrollo que le pongan las autoridades del GAD en sus gestiones, las que generan capacidad y oportunidades reales de participación así como también la promoción de un mayor involucramiento ciudadano en las decisiones de los GADs.

Los logros que debe propender el Presupuesto Participativo, es entendiéndolo como una política de participación ciudadana que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa). Es, en sí mismo, según Sousa Santos “una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de las recursos de inversión.”

El propósito del Presupuesto Participativo, implica estar en todo su ciclo, que empezando por evaluar su pertinencia, se define los parámetros de acción, para diseñar los ejes de intervención, y llegar a implantar todo lo anterior, para lograr transparencia y control ciudadano, modernización y democratización de la gestión pública, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país, construye capital social y se logra la plena participación ciudadana en la gestión pública.

Por lo tanto el presupuesto participativo, no es una nueva forma de repartir los recursos públicos, sino el de democratizar el destino de esos recursos, donde la ciudadanía se sienta artífice de sus propias soluciones, como de las soluciones de su contexto, esto tiene enorme trascendencia. Además no es cuánto me llevo a mi barrio o sector y si es más mejor, sino como de las decisiones colectivas se reducen los despilfarros y la consecuente corrupción, además no supone solo ser parte de la Asamblea Ciudadana y "decidir" el solo momento de la estructuración del presupuesto (aprobación), sino estar en todo el proceso de ejecución, donde la ejecución sea transparente y por tanto se cumpla lo aprobado participativamente, esto permite visualizar que este hecho democrático va resolviendo problemas específicos y estructurales en los territorios locales.

En lo que tiene relación con la conformación de los gobiernos municipales, entre un ejecutivo (Alcalde) y legislativo (Concejales/as), esta unión de dos funciones en una misma institucionalidad (Municipalidad) ha sido conflictiva, la que no ha terminado de configurarse, en la medida que el ejecutivo es el que gobierna (Alcalde) por sobre lo corporativo (Concejo Municipal), prevaleciendo un ejecutivo fuerte que es el que marca la acción institucional y un legislativo débil; esta realidad muestra una asimetría que no logra aplicación para la gobernabilidad democrática, que es la que debería crear las condiciones para establecer el cogobierno, cumpliendo cada uno con sus competencias (Alcaldes-Concejales / Presidentes de Juntas-Vocales Principales).

Este ejecutivo fuerte (Alcalde) se da solo en el contexto institucional, porque es débil en el contexto de la jurisdicción por la poca importancia que representan los GADs para la ciudadanía, producto de su baja capacidad en la prestación de servicios, como tampoco asume un rol más dinámico en la vida de la localidad; es por esto que el gobierno local no tiene demandas u oposición pública por fuera de su dominio institucional, salvo el caso cuando los pocos servicios que presta se deterioran (recolección de basura, abastecimiento de agua, vialidad urbana, etc.).

Los espacios comunes que se den entre los niveles de gobiernos locales, sean estos Municipio y Juntas Parroquiales, deben estar orientados con dimensión territorial, para esto deben estar las reglas del juego claras que ya están inscritas en mandatos constitucional y normativos, y en los acuerdos que se establezcan sujeto a las

competencias exclusivas y fundamentalmente en las compartidas y/o concurrentes, superando las practicas de subordinación o colonización institucional o territorial.

Este relacionamiento debe procesar la conflictividad entre GADs, ya que el nuevo escenario político-constitucional y jurídico por un lado los armoniza (COOTAD), pero por otro lado se da la disputa de intereses por mayor atención, reconocimiento y representación; en el caso de las parroquias, debido a que estas su composición inicial, aunque estaba provista de territorio, tenía un contenido de dominación eclesial, que posteriormente se le atribuyó poder y control civil, no político-administrativo a través de la autoridad de los tenientes políticos.

Es en este contexto que las Juntas Parroquiales en la lucha por reconocimiento institucional en calidad de GADs, y por ser el territorio de menor jerarquía política, en la actualidad están contribuyendo a la fragmentación de la gestión pública que reafirmaría la inevitable colonización interna, y no están destinando su atención de hacer de sus territorios y centros parroquiales nuevas centralidades para sus propias jurisdicciones, como una gestión local diferente y eficiente, trabajando elementos de integración mancomunadas entre estas y con sus globales (Consejo Provincial y Municipio).

Frente a todo el contexto hasta aquí desarrollado, también hay que evidenciar que en el cantón se han desarrollado cuatro experiencias significativas que merecen ser recogidos en el presente trabajo, el uno fue motivado por los vientos de modernización neoliberal en el periodo 1986-1990, denominado Plan de Desarrollo Urbano, en la Alcaldía de Wagner Álava, el enfoque de esta propuesta respondió a la planificación de la organización territorial urbana, priorizando la razón técnica mediante la estructuración de los planes maestros (alcantarillado, agua potable, vialidad urbana, control de inundaciones, etc.) que resolverían los pendientes déficit de bienes básicos, como el desarrollo de actividades que potenciaran el escenario urbano. Esta primacía estaba dada del orden mundial a la vida nacional mediante el diseño de megaproyectos como solución y visión del desarrollo para los países pobres.

La fortaleza de esta propuesta importante estuvo centrada en su versión técnica y ausente de la interacción de los actores claves de la localidad que decidieran el presente

y futuro, siendo este un instrumento útil técnicamente, las sucesivas administraciones locales lo desecharon.

La otra experiencia fue gestada en los escenarios microbarriales marginados de la gestión pública urbana entre 1993-1997, los que habían desarrollado capacidades de organización y movilización, para esto presentaron un proyecto a través de la Unión de Barrios (organización de segundo grado) a la cooperación internacional de origen alemana (EZE), a ser ejecutado por la Asociación Cristina de Jóvenes (ACJ organización no gubernamental de desarrollo); aprobado el proyecto, se puso énfasis en la salud, por ser el mayor problema identificado debido a los índices de morbilidad y pobreza en seis barrios seleccionados de la ciudad de Chone.

El proyecto estableció un enfoque de atención primaria de salud, mediante el desarrollo de capacidades a un equipo de promotoras, atención médica a la población y la consecuente coordinación con los servicios de salud pública; este componente irrumpió del barrio marginal a la ciudad a través de la potente metodología de Foro Urbano, que logro ubicar en la agenda de los organismos públicos la atención a los sectores urbano-marginales, periodo en el que bajaron los índices de morbilidad propios de estos sectores, aunque una vez concluido el Ministerio de Salud no incorporó los logros, ni la cobertura a su gestión.

El proyecto estaba respaldado por el fortalecimiento de la organización barrial, la que elaboró un plan de desarrollo participativo que incidió en una solución icono que afectaba no solo a la población, sino a la ciudad, producto de la invasión de 214 familias al antiguo canal del Río Chone, los que vivían en condiciones de absoluta insalubridad, convirtiéndose en fuente de contaminación a la captación de agua potable de la ciudad, decidiendo su reubicación al mismo número de familias en una zona que prestaba condiciones de asentamiento para construir viviendas, infraestructura básica y vial, financiada entre COPEFEN-Municipio (1997-2000).

La otra iniciativa fue desarrollado entre el Municipio y Corporación de Estudios para el Desarrollo- CORDES, en el periodo 1995-2001, mediante el Programa de Asistencia Municipal (PAM), el que puso énfasis en la participación de la población en

las decisiones y programas de acción de la municipalidad, como condición fundamental para que esta institución se convierta en el eje del desarrollo de la comunidad local.

Las acciones ejecutadas lograron darle un contenido de gobierno local innovador para la época, aunque fue interrumpido por la renuncia del Alcalde titular (Raúl Andrade 1996), y de la inestabilidad del sucesor hasta su destitución (Alfredo Molina / 1996-1999), con todas estas dificultades se retomó la ejecución, donde se viabilizó el funcionamiento de comisiones con la participación de representantes barriales, comunitarios y locales que incidieron en propuestas, de: salud, educación, Proyecto Propósito Múltiple, producción y comercialización, infraestructura y vivienda, y condiciones de vida; por otro lado se emprendió en apoyar al mejoramiento de la institucionalidad municipal.

En este periodo Chone vivió un invierno fuerte que provocó severas inundaciones, desde el proyecto se aportó vinculando la solidaridad del Municipio de Quito con maquinaria y personal, apoyo sustancial que mitigó los efectos negativos de las inundaciones.

Los resultados tangibles del proyecto fueron pobres, quedando una teórica apuesta a posicionar la nueva visión de gobierno municipal, aunque mediante ordenanza se creó el Departamento de Desarrollo de la Comunidad, el que ha mantenido niveles de relacionamiento con la población desde su creación con debilidad.

La última experiencia o iniciativa se da al calor del nuevo cambio de época (a partir del 2007), aunque no fue deliberada como propuesta del gobernante de turno (Dan Vera – Alcalde), sino generada con un enfoque de masificar la asistencia en lo social que no solo se quede en la "atención de la niñez" de 0 a 5 años (desarrollo infantil) en corresponsabilidad con el INFA, sino que se expanda al fomento deportivo, de expresiones artísticas diversas, particularmente en los periodos vacacionales del sistema educativo.

La iniciativa se mantiene y es valorada por la ciudadanía como un aporte sustancial a la población de niñas/os, adolescentes y jóvenes de manera permanente, por lo que debe convertirse en una política pública local, la que no debe ser municipalizada,

sino empoderada por la ciudadanía, la que contribuya a disminuir los riesgos vinculados a vicios y violencia de los que son sensibles la población de estas edades.

Los testimonios de estas experiencias demuestran que en el escenario se han implementado iniciativas que han contenido enfoques de modernización espacial, participación ciudadana, gestión municipal democrática, y atención en lo social intangible, aunque sus logros se han disuelto en el tiempo en los tres primeros casos, quedan algunas prácticas que pueden crear condiciones para la gobernabilidad democrática con dimensión territorial que vincule a la localidad a sí misma y con sus contextos globales con mayores capacidades e influencia política.

Aunque se persiste en seguir haciendo más de lo mismo, constituido en un círculo vicioso insuperable, donde los gobernantes y representantes públicos locales están convencidos que están apostando por avances positivos para el cantón, a pesar que la realidad reflejada en las estadísticas demuestran lo contrario (ver capítulo II); la perspectiva del presente trabajo se perfila a consolidar una propuesta democrática, la que dependerá de la decisión responsable de los gobernantes actuales en acuerdo con la actoría ciudadana organizada del cantón proponerse el cambio profundo; si sigue predominando en seguir haciendo ese lo mismo, se debe plantear desde la sociedad civil activa y organizada asumir este desafío.

Por lo expuesto, será que se hace necesario frente a tanta distorsión que no tiene un horizonte de cambio radical, inscribir una norma con categoría Constitucional, la que señale que en caso de incumplimiento del plan de gobierno local ganador, como de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, el mandatario en funciones si incumple debe ser destituido, más no revocado tal como se lo contempla en la normativa jurídica de la vecina Colombia, esto último no quiere decir desaparecer el recurso de la revocatoria de mandato.

El cantón Chone como escenario de construcción política e institucional, el desafío tiene que convertirse en su apuesta sustancial que supere la visión de desarrollo anclada en los mega proyectos u obras de infraestructura que sigue priorizando el espacio urbano, justificando su existencia hasta con el denominado Proyecto de Propósito Múltiple (PPMCH), que de sus cuatro componentes (1. Presa de Río Grande,

2. Control de inundaciones de la ciudad, 3. Planta de agua potable y 4. Canales de riego), tres están destinados para la sobrevivencia urbana (1. Presa de Río Grande, 2. Control de inundaciones de la ciudad, y 3. Planta de agua potable), que siendo necesarios como condición básica no están articulados a una lógica del desarrollo local, porque este último (PPMCH) no demuestra una contribución que genere mayores capacidades productivas y de productividad del cantón.

Las responsabilidades históricas y contemporáneas de los entes públicos, como de instancias que siendo privadas tienen un destino público (finanzas, transporte, etc.), carecen de juicios de inventario, este grado liberal que han tenido quienes han dirigido en su tiempo con altas practicas patrimoniales en beneficios privados en desmedro del atraso y bien público local son responsables directos del destino de la localidad; esto tiene relación que el cantón como instancia política-administrativa no tiene en su haber competencia descentralizada del Estado central, incluso en el nuevo contexto político-constitucional aún no muestra evidencia de entrar a un proceso de cambio radical, asumiendo competencias más allá de las establecidas, por ejemplo vivienda; que de alguna manera es generalizada para el conjunto de municipios manabitas, de los cuales los únicos que han traspasado la lógica tradicional para entrar en ciertas buenas prácticas de gobierno son Santa Ana y Manta.

Para poder sostener y hacer útil estratégicamente lo propuesto se requiere apostar en la construcción de una institucionalidad fuerte con prácticas de buen gobierno, una sociedad civil que incida y modifique las practicas y acción pública, la que participe protagónicamente en todo el ciclo de la Política Pública.

Esa política pública, implica, la:

1. La definición de los problemas públicos locales (identificación y definición por parte de actores públicos y sociedad civil),
2. Definición de la agenda pública local (que es la responsabilidad de intervenir de toda la acción pública donde esté integrada la demanda social local),
3. Formulación de la Política Pública local (que es más allá del plan estratégico y de ordenamiento territorial del cantón),

4. Legislar la Política Pública formulada por los actores locales (respaldo y garantía jurídica mediante ordenanzas que lleve a la legitimidad),
5. Implementación de la Política Pública dotada de un modelo que en el apartado del capítulo IV se desarrollan aportes, direccionada por objetivos y articulada a la estructura y contenidos del PNBV; y,
6. Evaluación, que debe estar sujeta a la rendición de cuentas Constitucional que deben realizar las autoridades y representantes de la institucionalidad pública, como ejercido el control social de la ciudadanía organizada que verifique el cumplimiento de los objetivos que contenga la Política Pública.

Esta visión integral de la intervención territorial y relacionamiento intercultural local, superará situaciones estructurales de pobreza, como la separación y brecha espacial urbana-rural del cantón Chone.

1.3 LA PROPUESTA ESTRATÉGICA DEFINIDA PARA EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CANTÓN CHONE.

Las propuestas estratégicas definidas y decididas en el cantón tienen que responder a superar la situación deficitaria descrita en este capítulo (apartado 1 de este capítulo) y en la perspectiva del cambio radical, para evidenciar esa pertinencia se transcribe la Visión General del Plan de Desarrollo aprobado, que define que *el cantón Chone al año 2022 es un centro de vinculación regional, que cuenta con altas capacidades y potencialidades dentro de un territorio ordenado y sustentable que permitan el desarrollo humano para mejorar la calidad de vida de sus habitantes*[45].

Esta visión determina los objetivos[46]:

1. Que estructura el territorio del Cantón Chone por sectores estratégicos de planificación: cuencas hidrográficas, parroquias y sitios, de acuerdo con sus potencialidades y su funcionalidad, para incorporarlo como factor del desarrollo económico, social y ambiental, a partir de una propuesta concertada de

[45] GOBIERNO Municipal del cantón Chone, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Chone, *visión del 2012 al 2022.*
[46] Ibíd.

ordenamiento y racionalización de su uso, con el fin de impulsar la competitividad productiva, la habitabilidad social en un ambiente saludable mejorando su calidad de vida;

2. Cuenta con la debida planificación para el desarrollo del cantón Chone hacia el año 2022 donde se defina visión, objetivos, líneas estratégicas, políticas, resultados, metas, modelo territorial deseado, para lograr mejores condiciones de vida y de competitividad; y,
3. Desarrolla un modelo de gestión que asegure y facilite la implementación de programas, proyectos priorizados, cronogramas y presupuestos estimados, instancias responsables de ejecución, y un sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación, que facilite la rendición de cuentas y el control social.

El horizonte estratégico esta dado para el periodo 2012 – 2022; concebido en tres momentos: el corto, el mediano y el largo plazo.

El alcance estratégico se constituye en el instrumento de gestión de los GADs, los cuales integran el accionar público con el sector privado. Su ámbito de acción es cantonal, urbano y rural. La estructuración estratégica responde a la necesidad de proyectar el desarrollo del territorio al año 2022, mediante la visiones por subsistemas[47]:

1. Visión Sociocultural: Cantón planificado y organizado (seguridad, educación, salud, servicios básicos) que garantice la calidad de vida de sus habitantes;
2. Visión Económico-Productivo: Cantón con una producción y comercialización asociativa, generadora de valor agregado, competitiva y creadora de empleos;
3. Visión Ambiental: Territorio cantonal con alta calidad ambiental y manejo sustentable de los recursos naturales y el entorno paisajístico;
4. Visión Político-Institucional: Un gobierno local que impulse el desarrollo humano sostenible, mediante la provisión de un servicio de alta calidad y eficiente que cree condiciones adecuadas para el buen vivir, a través de la participación activa, consciente y democrática de los diferentes actores de la sociedad civil; y,

[47] Ibíd.

5. Modelo Territorial Propuesto: Un Desarrollo Equilibrado para un territorio de oportunidades productivas.

Lo definido en el cantón contempla elementos sustanciales que toma en cuenta todo instrumento de planeación estratégica, el que parte de la ubicación estratégica de la jurisdicción que de alguna manera concentra, aún no integra la zona norte de la provincia y conecta a la misma con la costa norte del país (Santo Domingo y Esmeraldas) y la capital de Republica (Quito), por estas características se puede convertir en un nodo no solo provincial, sino de carácter regional, el que tiene que superar situaciones estructurales de concebir una propuesta de desarrollo más allá de las fronteras del cantón.

Las visiones de los subsistema que constituyen el PD y OT, a más de definirse en sí mismas, no tienen que desarrollarse para sí misma, sino que tienen que interconectarse, en la medida que la visión de desarrollo de una jurisdicción es de carácter integral, es pertinente esta señalización, en la medida que los procesos de planeación en su fase de implementación tienden a autocentrarse, para anticiparse a esta identificación macro se requiere un alto nivel de la gestión; además que se tiene que corregir el límite que subsiste, que el PD y OT no es Municipal, sino del territorio cantonal, por lo tanto vinculante y articulado a toda la acción pública, social y privada que en este intervenga; por lo tanto estas definiciones limitan concebir e implementar una propuesta de gobernabilidad local democrática y territorial que es el propósito del presente trabajo.

El cuadro que sigue señala las propuestas en cada subsistema[48] que conforman el conjunto del PD y OT.

[48] Ibíd.

CUADRO 4. SINTESIS DE LAS PROPUESTAS DE SUBSISTEMAS DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

PROPUESTAS DE SUBSISTEMAS			
SOCIO CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVO	AMBIENTAL	POLÍTICO INSTITUCIONAL
POLÍTICAS			
-Incrementar la cobertura y calidad de los servicios (salud, educación, saneamiento) -Proyectar los servicios para la población futura. -Mejorar la infraestructura vial urbana y rural. -Establecer un sistema de seguridad ciudadana ante riesgos naturales, antrópicos. -Desarrollar acciones especializadas para mejorar la calidad de vida de personas y grupos de atención prioritaria. -Fomentar la práctica del deporte de competencia y la recreación, con la dotación de equipamientos adecuados con capacitaciones y promoción. -Racionalizar y regular el crecimiento urbano, propender a un modelo compacto. -Promover y desarrollar un sistema urbano-rural articulado. -Establecer un sistema eficiente en vialidad y transporte -Realizar acciones de revitalización y mejoramiento urbano.	-Fortalecer y mejorar las capacidades y potencialidades de la población -Promover y fortalecer la producción y comercialización asociativa -Impulsar y desarrollar sistemas alternativos de financiamiento y brindar asistencia técnica integral para actividades productivas y de servicio. -Promover y desarrollar infraestructura necesaria para la producción y servicio. -Desarrollar, promover, apoyar y promocionar emprendimientos asociativos que generen valor agregado a la producción agropecuaria, turismo y de servicios.	-Preservar, promover y recuperar las fuentes hídricas, recursos naturales, y el entorno paisajístico cantonal. -Prevenir y controlar la contaminación ambiental por emisiones de gases, descargas liquidas, residuos sólidos o sustancias químicas o biológicas del cantón. -Promover e incorporar el uso de tecnologías limpias y prácticas amigable con el ambiente que sean eficaces para reducir la contaminación ambiental. -Promover el uso y aprovechamiento de materia prima, residuos e insumos. -Concientizar a la población constantemente de causa y efecto de la contaminación ambiental. -Conservación de áreas de importancia eco-sistémicas -Forestación y reforestación cantonal -Control de la contaminación del recurso agua, suelo, aire y reducción del hábitat de la biodiversidad -Manejo integral de residuos sólidos y aguas residuales urbana y rural.	-Administrar la municipalidad en forma eficiente y eficaz. -Incrementar los ingresos municipales -Optimizar la prestación de los servicios municipales -Canalizar los esfuerzos de las comunidades en el fomento de la cultura, deporte, recreación y educación. -Enfocar los recursos municipales para el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios públicos -Fortalecer mediante una estrategia de comunicación para promover la participación ciudadana en el quehacer cantonal. -Responder como gobierno local con accesibilidad, equidad e igualdad de género en las necesidades de la comunidad. -Coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad ciudadana en el cantón.

Fuente: Equipo Técnico PD y OT – Chone - 2011
Elaboración: Autor.

Las políticas que se han definido, si bien son las pertinentes, pero a estas hay que concebirlas para un primer estadio, en cuanto a superar la situación estructural deficitaria en NBI, infraestructura e instalación de servicios sociales, productivos y ambientales; en la medida que estos son la base para el desarrollo del cantón, aunque siguen teniendo un enfoque asistencialista en servicios tangibles (salud, educación) e intangibles (recreación, desarrollo de géneros artísticos, más que cultural) y economicista (basado en la producción agropecuaria), adolece de desarrollar enfoques

de cultura ciudadana, democratización institucional y territorial, integrar la diversidad intercultural de la potente autoidentificación montubia de la localidad, como articular toda una agenda de acción entre los diversos niveles de los GADs y de estos con los organismos del gobierno nacional.

El modelo territorial propuesto en el PD y OT[49] se inscribe en los elementos que se sustentan en el cuadro que sigue.

CUADRO 5. SÍNTESIS DEL MODELO TERRITORIAL

<table>
<tr><td colspan="4">MODELO TERRITORIAL PROPUESTO</td></tr>
<tr><td colspan="4">Desarrollo ordenado: Equilibrio de la estructura territorial cantonal; Desarrollo del modelo polinuclear y equilibrado de asentamientos; Compatibilización y desarrollo armónico de los planteamientos de carácter municipal; Reforzamiento de los flujos y relaciones inter e intra-cantonales.</td></tr>
<tr><td colspan="4">PRINCIPIOS</td></tr>
<tr><td>Integración regional</td><td colspan="3">Mejora en la integración territorial del Cantón en el contexto provincial, regional y nacional.</td></tr>
<tr><td>Desarrollo sostenible</td><td colspan="3">Utilización racional del espacio y compatibilidad entre usos del territorio; Conservación activa de los espacios y bienes protegidos; Mantenimiento y fomento de paisajes rurales; Desarrollo turístico.</td></tr>
<tr><td>Mejora de la calidad de vida</td><td colspan="3">Favorecer el desarrollo económico endógeno de las zonas rurales; Mejora de la dotación en equipamientos y servicios básicos; Implementación de nuevos sectores económicos generadores de empleo.</td></tr>
<tr><td colspan="4">MODELO TERRITORIAL URBANO: ciudad compacta.</td></tr>
<tr><td>OBJETIVO GENERAL
Reconfigurar de manera espacial y funcional los elementos y actividades conflictivos en la ciudad mediante una propuesta urbana que le permita a sus habitantes la apropiación del espacio público.</td><td colspan="2">OBJETIVOS ESPECÍFICOS:
-Reconfigurar y normar el uso de suelo a nivel de zonificación, de manera que se garantice un equilibrio entre las demandas del desarrollo físico del territorio y las limitantes sociales y ambientales.
-Mejorar la integración territorial de la ciudad por medio de la circulación y accesibilidad entre los distintos espacios urbanos.
-Potencializar espacios de esparcimiento aprovechando los bordes del río.
-Implementar sistemas de transporte alternativos y mejorar la calidad vial peatonal.
-Incentivar el uso colectivo del espacio público, mejorando e implementando sitios de encuentro para optimizar la cualidad relacional de los habitantes.
-Mejora de la dotación en equipamientos y servicios básicos.</td><td>MODELO TERRITORIAL URBANO: ciudad compacta.
Se ha considerado el Modelo de “Ciudad Compacta”:
-Consolidación y densificar el área urbana
-Dotar con eficiencia y agilidad los servicios básicos.
-Concentrar equipamientos en poli-centros con variedad de actividades.
-Fortalecer la diversidad de componentes urbanos
-Incentivar la apropiación del espacio público
-Mejorar el entorno existente
-Mejorar la movilidad urbana</td></tr>
<tr><td colspan="4">ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL DEL CANTÓN</td></tr>
<tr><td>Objetivos:
-Mejora de dotación en infraestructura básica.
-Mejora y fomento de las tecnologías.</td><td>Actuación estructurante de carácter vial
-Eje vial de Integración Cantonal Flavio Alfaro-Chone (Parroquia Convento)-Jama.
-Eje vial de Integración Parroquial Chone-</td><td>Área funcional de dinámica Administrativa y de Servicios.
-Se estructura en torno a cinco cantones (Bolívar, Tosagúa, Sucre, San Vicente, Flavio Alfaro) y a seis parroquias rurales de Chone (Eloy Alfaro, Ricaurte, Santa Rita, Canuto,</td><td>Área funcional de Complementariedad y de Integración Norte.
-Desarrollar una centralidad que se fundamenta en una complementariedad y contraposición de las parroquias aisladas:</td></tr>
</table>

[49] Ibíd.

-Fomento de la agricultura y ganadería ecológica. -Desarrollo del turismo en base al eje vial de integración cantonal Flavio Alfaro-Chone-Jama. -Fomento de la protección de cuencas hídricas.	Ricaurte-Eloy Alfaro-Convento-Chibunga. -Eje vial de Integración Cantonal Chone (sitio El Pueblito-Tablada de Sánchez)-Pichincha (Parroquia Barraganete) -Eje vial secundario de Integración Parroquial El Pueblito-Tablada de Sánchez-Ñause-Puerto El Mate -Eje vial secundario de Integración Parroquial Ricaurte-Boyacá.	San Antonio). -El objetivo es de jerarquizar territorialmente con un rol especializado en servicios a la ciudad de Chone, que sirva de complemento administrativo y comercial al área de influencia. -La centralidad se articulará con los ejes estructurantes del sistema vial nacional y los ejes de estructuración local, conectando los diferentes poblados de segundo nivel (parroquias) y otros sitios para reforzar el tejido socio económico y sus diversas actividades a nivel cantonal.	Chibunga, Convento y parte de la parroquia Eloy Alfaro. -La formación de "Centralidad de Carácter Estratégica" de la parroquia Convento propone: -territorio equilibrado -Desarrollo del potencial productivo -desarrollo económico endógeno, basado en el valor y aprovechamiento de elementos propios del área.

Fuente: Equipo Técnico PD y OT – Chone - 2011
Elaboración: Autor.

El cuadro que antecede, lo propuesto al modelo urbano le falta vitalidad en crear al interior de la ciudad nuevas centralidades, estas pueden ser no solo de carácter institucional o comercial, aunque esta última se debe ampliar, asumiendo otras centralidades, como:

- Centralidad de todo el corredor educativo interconectado física y funcionalmente, que no solo este al servicio de sí mismo y sus usuarios temporales (Av. Eloy Alfaro), sino de la ciudad y cantón;
- Centralidad de la parroquia Santa Rita, la que se configure en su propia espacialidad urbana;
- La centralidad del Rio Chone a partir de la ampliación de malecón (corredor integrado desde y hacia del Bejuco al Olimpo de ambos lados con 34 km de movilidad peatonal y vehicular); centralidades de recreación (parques, plazas, estadios);
- Centralidad de una creada zona rosa, etc.

La ciudad compacta del centro cantonal, debe extender su crecimiento mediante un mecanismo de conurbación (aunque esta se da estrictamente en asentamientos urbanos contiguos), esta conurbación es con sus siete centros parroquiales (cabeceras parroquiales), donde las competencias directas del Municipio se extiendan a estos espacios, sin que signifique interferir en las competencias de las juntas parroquiales, estos centros parroquiales tienen que configurarse en nuevas centralidades urbanas de sus jurisdicciones parroquiales.

Esta conurbación generará sostenibilidad no solo poblacional, sino productiva, lo que disminuirá el impacto del crecimiento urbano del centro cantonal y su consecuente empobrecimiento, ya que esta no crea condiciones de autosostenimiento.

El modelo territorial de integración vial propuesto aún no corrige la desestructuración que mantiene desconectado al centro cantonal urbano, con los centros urbanos parroquiales, el que puede provocar un futuro cercenamiento territorial, similar a los generados por los cantones El Carmen y Flavio Alfaro, por lo que hay que fortalecer el aspecto de la mancomunidad vecindaria múltiple, como de la efectiva concurrencia interna (del cantón) y externa (con los otros cantones de la provincia y otras provincias que limita el cantón).

Otro aspecto relevante de lo que se proponga Chone en su cambio radical, es el logro supremo de la equidad, este principio es y debe ser un insumo de cohesión no solo poblacional, sino territorial en el escenario urbano y rural, este enfoque redistributivo no solo presupuestario, sino de oportunidades reales; para el escenario urbano la equidad territorial debe ser sustentada en la acción pública dirigida a los sectores (urbano marginales) con altas deficiencias básicas y de integración en la espacialidad urbana compacta, que no concentre la sobre inversión pública en la zona centro.

Siguiendo la línea de las centralidades, el espacio urbano cantonal tiene que serlo, no solo para su propia espacialidad urbana, sino una real centralidad de toda su jurisdicción cantonal; además esta centralidad debe extenderse a los cantones vecinos (cercanos) de conexión directa: Flavio Alfaro, Bolívar (Calceta), Tosagúa y Sucre (parroquia San Isidro).

Lo decidido estratégicamente por y para el cantón, se evidencia que no se pone a tono con el nuevo rol de los GADs en el actual contexto político-constitucional, en tener que constituirse en el organismo rector de su misma jurisdicción, este tiene que ser su mayor desafío; en la medida que en lo que va del periodo de esta nueva época, el COOTAD no ha logrado armonizar el relacionamiento de los GADs en sus diversos niveles (provincial, municipal y parroquial), ni en el caso de la misma jurisdicción entre el municipal y parroquiales; si se sigue con este tipo de prácticas de la acción pública

local descrito en este capítulo, se sostendrá fragmentada la gestión, la que no contribuirá a efectivizar lo que describen los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Porque la mayor y suprema centralidad que debe de desarrollarse, es un modelo exitoso de gobernabilidad local democrático en el mismo escenario cantonal, el que se refleje en el contexto global.

CAPITULO III

1. LOS ACTORES CLAVES DE LA GESTIÓN LOCAL CON ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD TERRITORIAL, DEMOCRÁTICA, INTERCULTURAL DEL CANTÓN CHONE.

El presente capítulo toma en cuenta el involucramiento de los actores que hacen la gestión y la acción pública en el cantón Chone, a los que se conducirán mediante los elementos de la caracterización de la realidad del escenario seleccionado, el marco conceptual de la gobernabilidad en el contexto del Estado nacional y de su consecuente adopción en lo local, sustento que para ser contrastado o ratificado desde la visión de la actoría local, siendo estos los gobernantes y/o responsables de la gestión pública, como de la acción institucional, política-partidaria, ciudadana, social, productiva, etc..

El producto del dialogo que se produjo con estos actores, que democráticamente expusieron sus visones y percepciones está inscrito en el presente capitulo, reconociendo la dosis de responsabilidad democrática que les corresponde, como lo es el caso del Alcalde y Presidentes de las Juntas Parroquiales, como de dos Concejales Municipales, constituyéndose en la versión oficial como autoridades públicas; en lo que corresponde a la participación de miembros de la sociedad civil local, ejercieron la ciudadanía activa como parte de este debate; aunque también se presentaron limites puesto por la mayoría de Concejales y Concejalas, el Jefe Político en funciones y de miembros de la sociedad civil local que no contribuyeron democráticamente a este dialogo-debate aquí planteado, aunque esa situación no desmejora el nivel académico del trabajo, en la medida que los participantes aportaron con argumentos valiosos al enriquecimiento de la propuesta aquí sustentada.

El dialogo con los actores aquí registrado, se circunscribió en los aspectos que se plantean:

- Asumir como punto de partida la utilidad de los planes de gobiernos locales, mismos que se presentan al organismo electoral, puesto en debate en cuanto a su vigencia e implementación en el ejercicio del periodo gubernamental, y si este se inserta en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las jurisdicciones políticas-administrativas.
- El relacionamiento entre los ejecutivos (Alcalde – Presidentes de Juntas Parroquiales), con las instancias legislativas (Concejo Municipal – Vocales

Principales), donde se refleje el grado de colaboración o disputa en estos espacios, además de tomar en cuenta la nueva configuración de la representación del Concejo Municipal a través de distritos electorales (urbano y rural).

- La coordinación entre los GADs de la misma jurisdicción (cantonal), específicamente Gobierno Municipal y Juntas Parroquiales, puesto en perspectiva para la gobernabilidad local territorial.
- Identificación de límites, potencialidades y oportunidades para adoptar una propuesta de gobernabilidad local efectiva en el territorio cantonal.
- La participación ciudadana en la acción pública local, nivel de organizacidad local e incidencia en la acción pública.
- Grado de concurrencia entre GADs de los diferentes niveles (provinciales, municipales y parroquiales), articulación o desarticulación con los organismos del gobierno nacional con asiento o intervención en la jurisdicción local.
- Pertinencia del actual marco constitucional, jurídico y político en la perspectiva de la gobernabilidad local territorial.
- Condiciones de la jurisdicción para la implementación de la gobernabilidad democrática territorial local.

1.1 LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS EN LA GOBERNABILIDAD LOCAL DEL CANTÓN CHONE.

Al abordar la temática de la gobernabilidad local con el Alcalde de Chone como el ejecutivo de mayor relevancia del cantón[50], el gobernante declara un discurso propositivo por un Chone mejor y diferente.

> El que aún no se muestren evidencias claras de ese mejor y diferente por la falta de mecanismos adecuados y eficientes en el proceso de gestión de la acción municipal, a través de un modelo basado en buenas prácticas de gobierno; a pesar de lo anterior está presente el cumplimiento del ordenamiento constitucional y jurídico vigente, en la medida de las posibilidades y capacidades institucionales de la municipalidad; misma que está sustentada en el plan de gobierno que presenté como candidato al Consejo Electoral, este instrumento no ha perdido presencia en la ejecución de lo que va del periodo de gestión y sigue siendo referente de la acción municipal, al que se le ha hecho modificaciones ajustadas al nuevo marco Constitucional y legal, en la medida que esta constituye una etapa histórica transicional de enmarcar los planes de gobierno a los planes estratégicos y de ordenamiento territorial, con estos últimos se marca el rumbo de las jurisdicciones decidida con la ciudadanía (mediante Asambleas) y ya no desde nosotros como autoridades.
>
> Desde estos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, lo que ha decidido la instancia ciudadana es mandatorio para la acción municipal, adecuando por un lado el presupuesto, al cual se le está dando cumplimiento; por lo tanto el plan de gobierno presentado ha sufrido cambios en este proceso, surgido de los mandantes que sugieren u ordenan; a la vigencia del plan de

[50] Entrevista al Alcalde del cantón Chone, Dr. Ítalo Colamarco Vera (2009-2014), de los registros electorales del Movimiento Manabí Primero, realizada en junio 18 del 2012.

> gobierno que hago alusión se le han ido adicionando aspectos que la gestión real le condiciona, aunque se mantienen los ejes originales, basado, en: 1. Rescatar la institucionalidad del cantón, tan venida a menos por el conflicto de la destitución del Alcalde en funciones (año 2005-2007), 2. Reconstrucción de los servicios básicos, debido a que el municipio desde sus competencias brindaba una baja cobertura y con deficiencias, y 3. rescatar los espacios públicos, como encuentros ciudadanos, para reactivar la sociedad local más allá de la obra de infraestructura; de este plan original en lo que va del periodo de gestión se ha ejecutado en su gran mayoría; además esta gestión no solo se ha quedado en el área urbana como competencia exclusiva de la municipalidad, sino que se ha ampliado a los centros parroquiales, donde el Gobierno Municipal se ha comprometido en la dotación de alcantarillado y agua potable, mediante: estudios, financiamiento y ejecución, de los cuales se cuenta con un apoyo sustancial del Gobierno Nacional a través del BEDE mediante los mecanismos de subsidio (80-20 / 40-60 y no reembolsables) y del Consejo Provincial, proyectos que están en proceso de ejecución en diferentes etapas.

Lo expresado por el Alcalde, se interpreta una conducción procedimental que esta establecida en la Constitución y leyes, aunque lo sustancial que se tiene que tomar en cuenta, es que los planes de gobierno que se presentan en los procesos electorales siguen vigentes, no solo para cumplir como habilitante para la inscripción de candidaturas, sino que son los argumentos que se proponen a la ciudadanía y esta valore por quien debe sufragar en este caso en su localidad de vida y residencia; además estos planes de gobierno deben estar enmarcado en los planes globales de desarrollo y ordenamiento territorial de las jurisdicciones; con estos planes de gobierno, el gobernante ganador traza el rumbo y rol del GAD que dirigirá y sobre qué rendir cuenta o se le fiscalizará en su periodo de gestión.

En este apartado es pertinente lo expresado por un grafitis patentado en la paredes de la ciudad de Buenos Aires, "*basta de realidades, queremos promesas*", pareciera paradójica la expresión, porque se supone que en los procesos electorales lo que más se manifiesta son promesas, aunque la realidad a la que hace referencia el grafitis, es al baratillo de ofertas que al por mayor se presentan en los procesos electorales, donde el candidato ganador como gobernante no cumple o se distancia de esta, transformando la gestión en improvisada o basada en intereses propios o de grupos; en cuanto a que el pueblo elector necesita de promesas, entendida esta como que la propuesta ganadora se constituya en el imaginario, no solo del gobernante, sino para el presente trabajo de la jurisdicción territorial que gobierna.

En otra parte destaca el Alcalde, la importancia, funcionamiento y relacionamiento con la otra instancia constitutiva del Gobierno Municipal, el Concejo Municipal.

> Que siendo el máximo órgano legislativo, el Concejo Municipal (Concejales/as), su funcionamiento como órgano legislativo cantonal, este es producto de la visión de cada Concejal/a, los cuales no actúan por bloques de identificación partidaria, a pesar de esto al interior de esta instancia se procesan las diferencias o discrepancias democráticamente, sin que interfiera o trabe la gestión municipal en mi condición de Alcalde.
>
> Este relacionamiento con el Concejo Municipal, este tiene un punto de partida que es la agenda de la acción municipal decidida en mi calidad de Alcalde, y desde esta se ha dado la producción de toda la normativa (ordenanzas), readecuándola al nuevo marco Constitucional y jurídico, acción todavía no concluida; donde incluso ha tenido cabida las iniciativas presentadas por parte del Concejo Municipal.
>
> Este relacionamiento ha tenido y tiene sus altos y bajos, aunque se ha propiciado mantener el equilibrio, que sin dejar de lado las discrepancias con los/las Concejalas/as y entre Concejales/as existe una práctica corporativa con visiones diferentes, que es lo que le da funcionalidad al Concejo Municipal. (Entrevista realizada al Alcalde del cantón Chone, en junio 18 del 2012.)

La identificación del relacionamiento que se hace mención está bien definido desde una lógica de la funcionalidad institucional, ya que esta puede ser o no relevante, a pesar de las trabas o diferencias que pueden presentarse se viabiliza la producción legislativa y con mayor prioridad la que tiene que ver con lo relacionado a los procedimientos de la institucionalidad municipal, además les ha tocado readecuar las normas locales a los marcos constitucional y orgánico nacional, aunque esta readecuación todavía no es compatible con la nueva perspectiva del Buen Vivir democrático del Ecuador.

Para la conformación del Concejo Municipal en este nuevo contexto político del país, el Alcalde toma en cuenta:

> que en el presente periodo la conformación del Concejo Municipal se dio mediante dos distritos electorales, este es un avance importante, aunque aún tiene sus límites en la medida que los distritos de elección de Concejalas/es tanto urbanos, como rurales, estos no son tan específicos; para el caso de los urbanos, el cantón está conformado por dos parroquias urbanas (Chone y Santa Rita), las cuales tienen anexado un vasto territorio rural, además en ambos distritos (urbano y rural) son rebasada las fronteras por aspiraciones electorales de parte de los Concejales; aunque hay que destacar que con esta innovación de la conformación del Concejo Municipal se ha podido integrar la visión y aspiración de las parroquias rurales con mayor legitimidad que en el pasado.

> En relación a los distritos electorales conformados, propone que para cantones como Chone de amplia geografía territorial (3.500 km2 y 7 parroquias rurales), para el distrito territorial rural constituido por 5 Concejalías, no debe ser de un solo distrito, sino que se agrupen parroquias vecinas, donde se conformen tres distritos para que la representación rural sea más equitativa y puedan responder con mayor efectividad a los territorios, aunque puede ser interpretado como fragmentación territorial, pero corregiría la concentración de la representación en la parroquia de mayor votación.
>
> En el distrito urbano también existe distorsión, más aun en las ciudades grandes, en la medida que los Concejalas/as son elegidos no solo los de mayores posibilidades (partidarias y económicas), sino que en su mayoría viven en el mismo sector, que para corregir, aunque hay un reconocimiento del distrito territorial, más no electoral de las parroquias urbanas, las cuales carecen de representación política (Junta Parroquial), que si bien no se elija a un gobierno parroquial, pero si se constituyan distritos electorales para la elección de Concejalas/es para la conformación de los Concejos Municipales. (Entrevista realizada al Alcalde del cantón Chone, en junio 18 del 2012.)

De lo manifestado por el Alcalde se pueden recoger propuestas validas, aunque más allá de la conformación del Concejo Municipal, hay que reconocer, aunque no se lo manifiesta o admite que el relacionamiento de las instancias (Alcalde-Concejo Municipal) en una sola institucionalidad ha sido y es conflictiva, a pesar que el ordenamiento jurídico vigente establece competencias claras y diferenciadas de estas dos instancias, no coexisten armónicamente, lo que determina limitantes para constituir un real cogobierno democrático, interferido por variados intereses que van desde: imponer la agenda de la acción municipal por parte del Alcalde, ejercer una real fiscalización y legislación de los Concejales incompatible con la línea del Alcalde, visibilizar la acción del Concejal/a como catapulta a cargos de elección popular de la misma o mayor jerarquía, por incidir de manera protagónica en la agenda del Alcalde, negociación de la designación de partidarios del Concejal/a en el gabinete de Dirección o Jefaturas Departamentales Municipal.

Por ser este un espacio conflictivo de relacionamiento en el Gobierno Municipal, y para que la acción institucional no se trabe, el COOTAD faculta al Alcalde expedir (Art.- 60, literal i), previo conocimiento del legislativo municipal, el orgánico funcional, como nombrar o remover cargos de libre remoción (Direcciones, Procurador Síndico), que en el pasado era motivo de juego de intereses.

La práctica de este relacionamiento tiene variación en el periodo para el que fueron electos, al iniciar el periodo se da entre conflictiva y pasiva, conflictiva hasta

compatibilizar propósitos, intereses y hasta de personalidad entre Alcalde y Concejales; pasiva en la medida que el periodo inicial se vuelve cotidiano producto de una menor presión ciudadana, posteriormente se intensifica de alguna manera la acción fiscalizadora al Alcalde cuando se presiona o se presentan demandas que se tornan en conflictivas por parte de la ciudadanía o se aproxima otro proceso electoral, lo que a ratos se configuran situaciones "desestabilizadoras" producto de denuncias públicas, amenazas de destitución al Alcalde, que de alguna manera paraliza el funcionamiento del Concejo Municipal, etc.

Otros elementos que se ponen en escena en la conflictividad o acuerdo, que tampoco se lo admite, se da mediante la conformación de mayorías y minorías de respaldo u oposición al Alcalde, este es uno de los aspectos más visibles de "desestabilización", en la medida que el Alcalde se ve forzado a negociar respaldo de Concejales para viabilizar la gestión de su periodo, más no en la línea de la gobernabilidad o concertación, sino del sostenimiento del periodo al que fue electo; negociación que se presta a conceder nombramiento de direcciones o jefaturas departamentales a colaboradores directo de Concejales, supuesta concesión de contratos de obras u oscuros reparto de comisiones por la realización de obras.

Con respecto a otro relacionamiento importante del Alcalde, con las Juntas Parroquiales en el contexto del los GADs que son parte del cantón, donde retoma lo siguiente.

> Esta tiene un punto de partida que es en cuanto al reconocimiento institucional de las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno y en función de la gestión conjunta para fortalecer competencias en los dos niveles que repercutan en la gestión del territorio cantonal; desde el Municipio se delega la coordinación y mantenimiento de los servicios públicos: recolección de basura y limpieza de calles de los centros parroquiales, parques, cementerios, mercados que son de uso parroquial.
>
> Debido a que la municipalidad a asumido cubrir servicios en las jurisdicciones parroquiales, que si bien la directa responsabilidad municipal es en el centro cantonal urbano, en el caso de la recolección de basura se ha ampliado a los parroquias, este servicio tiene grabado una tasa municipal, la cual es revertida en el mismo servicio, el que se refleja satisfactoriamente en la comunidad.
>
> Otro aspecto que se está implementando es mediante la concreción de los proyectos de dotación de agua potable y alcantarillado, debido a que la rectoría en toda la jurisdicción cantonal es de la Empresa Pública Municipal, se está creando filiales parroquiales para domiciliar la recaudación y administración del

> servicio, el que responda con eficiencia en el territorio una vez que estos proyectos entren en funcionamiento.
>
> Destaca, que no se ha descuidado la atención desde el Gobierno Municipal sin que sea su competencia directa lo referente a la coordinación para la dotación de la vialidad rural, particularmente en la estación de verano, donde el municipio concurre anualmente a través de una planificación conjunta con las 7 Juntas Parroquiales, estas últimas generan las prioridades en sus respectivas jurisdicciones parroquiales, aspecto que es respaldado en mi condición de Alcalde como Consejero en la Cámara Provincial, a pesar de todo los esfuerzos conjuntos este es un aspecto al cual no se tiene la suficiente capacidad de respuesta, aunque concurran: Prefectura, Municipio y Juntas Parroquiales.
>
> En cuanto a la coordinación necesaria de los GADs del cantón, Municipio y las 7 Juntas Parroquiales, es una iniciativa común producto del encuentro en el proceso de gestión del cantón; iniciativa en la que concurre la participación de los tres niveles: provincial, municipal y parroquial. En este proceso se está preparando la transferencia del Municipio a las Juntas Parroquiales de la competencia para que regulen, administren y recauden lo referente a vía pública y funcionamiento comercial. En lo que va del periodo se mantiene una coordinación permanente, aunque esta no está garantizada mediante una ordenanza, más bien se conduce con lo que establece el COOTAD.
>
> Otro aspecto que relieva el Alcalde de parte del Municipio, es que está trabajando una iniciativa coordinada con las Juntas Parroquiales mediante el Plan Finca, en la medida que estos últimos tienen una mayor proximidad a los productores campesinos que la municipalidad, esta iniciativa tiene el propósito corresponsable de aportar al proceso productivo cantonal. (Entrevista realizada al Alcalde del cantón Chone, en junio 18 del 2012.)

Frente a lo señalado por el Alcalde, se puede colegir que el relacionamiento con las Juntas Parroquiales es formal, la que todavía no responde a ejes programáticos que compatibilice sustancialmente los planes y ordenamiento provincial, municipal y parroquial como guía de acción pública; además esta coordinación por parte del Municipio (Alcalde) es con cada Junta Parroquial, lo que fracciona la gestión integral del territorio cantonal, este tipo de práctica de uno a uno se torna inequitativo, que aunque no se pretenda tender a la inequidad, el mecanismo practicado hace perder la horizontalidad que requiere la gestión territorial del cantón; por lo que hace falta basar el relacionamiento en ejes programáticos, los que estén contemplados en los planes de desarrollo, ordenamiento territorial, plurianual y operativo anual del GAD municipal y los GADs parroquiales.

Con relación a aportes en asistencia técnica requerida por las Juntas Parroquiales, debido a que estas tienen una debilidad institucional al no contar con una planta técnica y humana, debe ser consistente y quien más que el GAD de mayor proximidad a las Juntas Parroquiales que el Municipio, para que los parroquiales se

desempeñen con mayores capacidades de sustentación no solo de la gestión, sino de las propuestas especificas (proyectos) que son parte de sus funciones, esta realidad aún no es trabajada coordinadamente en el cantón.

Por otro lado, es pertinente identificar los límites por los que atraviesa el cantón, el Alcalde desde su perspectiva identifica que sobreviven algunos aspectos que no permiten el despegue del desarrollo local.

> El uno tiene que ver con la dificultad del control territorial, el cual se torna complejo por la extensión del cantón (3.500 km2), aunque en el modelo territorial propuesto se pretende corregir mediante la conexión vial del centro cantonal con los 7 centros parroquiales, siendo importante no es el único, pero esto haría la integración territorial; por otro lado de intensificar la coordinación entre Municipio y Juntas Parroquiales con carácter programático.
>
> Otro limite esta dado por las múltiples vecindades con 10 cantones de la misma provincia (Manabí) y 2 provincias (Esmeraldas y Santo Domingo), hasta ahora no se han creado condiciones para formar mancomunidades, porque este mecanismo de integración depende de la decisión de los Concejos Municipales, aunque se realizan coordinaciones puntuales con los cantones vecinos, particularmente en la apertura vial de acceso y utilización comunes (Sucre y Flavio Alfaro).
>
> Si se puede asumir como limitación en la planta gerencial del municipio (Direcciones y Jefaturas Departamentales), se está cambiando la visión de ejecutores a ejecutivos, dotados de capacidades de decisión y presupuestaria en el marco de planes y programas institucionales, sujetos a indicadores de gestión que mide la ejecución, aunque se está en el proceso inicial que requiere de instrumentos que midan eficiencia, eficacia y efectividad, los que estén informatizados, agiles y a la disponibilidad para el escrutinio ciudadano.
>
> Reconoce que el acceso a la información publicada de la gestión municipal es reducido en la página WEB, este mecanismo está en proceso de construcción, no es un incumplimiento a la norma legal, sino que por los costos y complejidad técnica, en la medida que se va a incorporar hasta la consulta en línea, como a dotar de una herramienta adecuada y útil no solo para la municipalidad, sino para la ciudadanía.
>
> Frente a las limitaciones arrastradas del pasado, en el actual contexto de cambios profundos se han creado una serie de reglas orgánicas a la que tienen que adaptarse los GADs, época que hay que superar, pero también la rectoría del Estado central no solo debería crear la norma, sino los mecanismos que desarrollen las capacidades institucionales con pertinencia y oportunidad. (Entrevista realizada al Alcalde del cantón Chone, en junio 18 del 2012.)

Los limites identificados, los de mayor peso tienen que ver con el contexto interno, la extensión territorial, si bien es una justificación objetiva de la complejidad por la extensión, aunque el control territorial no es una prioridad de los gobiernos

locales, este control no está enfocado a la pertinencia de una gestión territorial eficiente, sino al control del electorado, porque en la realidad el radio de acción de los GADs en el cantón se extiende máximo a la periferie más cercana al centro urbano cantonal, porque la intervención sigue siendo con enfoque institucional, o sea desde la sede del Palacio Municipal, la que no toma en cuenta con fuerza la variable de la gestión del territorio.

La múltiple vecindad, siendo este una fortaleza y oportunidad, más bien es una realidad desaprovechada, en la medida que la visión de la administración política de las jurisdicciones es hacia adentro (encierro), cada uno "respondiendo" por su territorio, manteniendo una desconexión no solo territorial, sino política y de desarrollo de territorios y jurisdicciones más amplias e integradas.

Con relación a las otras identificaciones realizadas por el Alcalde, estas están analizada con detalle y profundidad en el apartado 2.3; referente a las adecuaciones a la normativa vigente, siendo nuevas, hace concluir que los GADs en específico no están preparados para asumir los cambios profundos que el actual contexto político-constitucional requiere, a pesar de que gran parte de la normativa constitucional y legal puede ser interpretado que son impositivos desde el Estado Nacional y no convertirlos en desafíos locales.

Al abordar lo relacionado con el sistema de participación ciudadana local, el Alcalde expresa:

> Que siendo nuevo este aspecto, se están adecuando las condiciones en capacitación con los actores sociales, con el propósito de ir creando cultura ciudadana, de asociatividad y se ejerza una verdadera representación social, en la medida que los lideres en la mayoría de los casos no representan los intereses de sus respectivas comunidades, por lo que con este proceso se busca fortalecerlos; por otro lado tampoco hay voluntad de organizarse integralmente en algunos sectores ciudadanos, porque solo les interesa su microespacio, dejando por fuera el pensar en la ciudad, se resisten en hacer el ejercicio de priorización mediante la lógica de la planificación; por parte de la municipalidad se están readecuando las condiciones para que la planta institucional responda a este marco jurídico actual, con la coordinación del Departamento de Desarrollo Comunitario, además se está apoyando en la legalización de las instancias organizativas de los Barrios.
>
> En lo relacionado al presupuesto participativo, este se lo viene trabajando desde el 2011, mediante la Asamblea Ciudadana y con el Consejo de Planificación Participativo Cantonal, en su mayoría se está entrando en este proceso, la ciudadanía organizada está entendiendo el concepto, la lógica y el mecanismo de elaboración, pero todavía falta mayor fuerza legislativa; del conjunto del

> presupuesto municipal, el 60% (10 millones de dólares en el 2012 son parte del presupuesto de inversión participativo), en este rubro se ha incluido la inversión en lo social, la que no estaba tomado en cuenta en el 2011; a pesar de todo este esfuerzo en valorar el mecanismo del Presupuesto Participativo aún no se refleja en la localidad de lo que se está ejecutando, producto de que el gobierno municipal no ha tenido un buen mecanismo de difusión de la acción ejecutada; otra limitación es que todavía hay ausencia de participación de los representantes de las organizaciones de base territorial en la toma de decisiones ciudadanas, aunque en esta administración se está trabajando para cumplir lo que establece la Constitución, leyes y decisiones ciudadanas, donde se incorpora la rendición de cuentas permanente a través de la difusión en medios de comunicación y el programa Cuentas Claras, además de la rendición de cuentas anual, mucha de esta rendición de cuentas tiene directa relación con el presupuesto participativo; aunque reconoce que el control social aun no se ejerce decisivamente por parte de la ciudadanía.
>
> También destaca limites estructurales en la desinstitucionalización de Chone, producto de arrastres que se han tenido con los múltiples conflictos provocados en el periodo 2005-2007, los que no se sometieron al rol controlador de la ciudadanía, como tampoco han obedecido a una política pública de largo aliento; por otro lado se ha acelerado en la actualidad el mecanismo de participación ciudadana sin haber estado preparada la institucionalidad y la ciudadanía, donde ha faltado niveles de rectoría gubernamental para adaptar esta nueva lógica de la gestión pública. (Entrevista realizada al Alcalde del cantón Chone, en junio 18 del 2012.)

Lo expresado con relación al sistema de participación local, que siendo innovador en el presente periodo, el fomento que está ejecutando la municipalidad por democrática que sea tiene una visión desde esta institucionalidad, por lo tanto no constituye la versión que debe y tiene que conocer la ciudadanía para ejercerla, que determine sentidos de democratización institucional y local, esta ciudadanía solo participa a medias en los espacios e instancias que contempla la Constitución y leyes.

En cuanto al Presupuesto Participativo, aunque el proceso de elaboración pueda presentar muestras de participación ciudadana, la aprobación aún no constituye un mecanismo mandatorio para la aplicación y su consecuente cumplimiento; además se queda en la sola instancia de la aprobación y no se extiende a la permanente vigilancia y exigibilidad en el cumplimiento de lo decidido por la Asamblea Ciudadana, aunque la Asamblea dialoga, debate y llega acuerdos ciudadanos, decidiendo lo que le compete, para que en la ejecución la autoridad (Alcalde) decida otro tipo de realización sin consulta y justificación previa, entonces se estaría distorsionando el sentido de la participación ciudadana, por lo tanto aún este hecho clave de democratización local e

institucional esta siendo utilizado instrumentalmente para los propósitos institucionales y de los gobernantes.

El aspecto del relacionamiento del Gobierno Municipal con los organismos del Gobierno Nacional, el Alcalde señala, que:

> El ejercicio de la rectoría estatal se está cumpliendo, aunque con dificultades, en lo concerniente a ambiente se ha puesto énfasis en mejorar la eliminación de desechos sólidos, aunque ha faltado mecanismos e incentivos para que se cumpla de manera adecuada, pero por otro lado con este ministerio se ha emprendido acciones conjuntas en reforestación; con el MIDUVI quizás por la relación directa por la preocupación común de mejorar el servicio de agua potable y del plan de mejoramiento barrial, en este último se ha apoyado a un asentamiento con características marginales (Ciudadela Camilo Gíler) es bueno; con Turismo en señalética turística; con el Ministerio del Interior en la construcción de 6 Unidades de Policía Comunitaria que están previstos para el cantón; y con la Agencia de Transito está en proceso la instalación de señales verticales (semáforos), como la cuantificación de la competencia a transferir; debo reconocer que se han transferido las competencias del Registro de la Propiedad, y la competencia de la administración del servicio de agua potable que era administrada por la SENAGUA.
>
> En el contexto señalado, aunque el relacionamiento ha sido armonioso, el proceso de transferencia de competencias esta lento, producto de la poca agilidad del Consejo Nacional de Competencias, a pesar de contar con el plan de descentralización diseñado por SENPLADES. Se reconoce que el marco Constitucional y legal vigente es adecuado y pertinente, aunque falta afinar ciertos detalles en vacíos legales, además que se agilite los procesos de transferencias de competencias.
>
> Concluye, en la línea del presente trabajo que la gobernabilidad como buenas prácticas de gobierno en el cantón es posible, en la medida que el marco jurídico lo fomenta, facilita y requiere, pero falta desarrollar madurez política de los actores públicos y ciudadanos, para que se construya una visión conjunta, la que depende en mucho del esfuerzo del Alcalde como líder del territorio cantonal.
>
> En la misma línea anterior el rol del Alcalde en la Cámara Provincial como legislador se ha articulado a su propio territorio cantonal con prioridad, que aunque no tiene competencias directas en el área rural, fomenta la intervención fortalecida con el Gobierno Provincial en todo el escenario provincial, destacando que la funcionalidad de la Cámara Provincial responde armoniosamente a los intereses de cada cantón y al conjunto de las parroquias rurales. (Entrevista realizada al Alcalde del cantón Chone, en junio 18 del 2012.).

Con las fortalezas y dificultades expresadas por el Alcalde, lo identificado es una muestra que el cantón, su institucionalidad pública y actores ciudadanos requieren asumir acuerdos democráticos que viabilicen el desarrollo local, donde la gestión concurrente no debe darse solo entre los GADs, sino con los organismo del gobierno

nacional para sostener una política de equidad territorial en la provincia, cantón y parroquias.

Se puede interpretar lo que señala el Alcalde, que solo se está haciendo lo que manda la Constitución y leyes, que es donde se percibe la ausencia de proponerse desde la localidad asumir facultades, competencias y responsabilidades más allá de lo que condiciona la normativa.

En cuanto al rol de la legislación y fiscalización en la acción y gestión pública local es determinante, para los procesos de democratización y transparencia eficiente, específicamente del GAD municipal, desde estas premisas los Concejales del cantón Chone[51] asumen este rol a partir de lo propuesto por el Alcalde como responsable de la acción municipal, el cual se registra en esta parte del presente trabajo, donde destacan que:

> uno de los elementos sustanciales de la gestión municipal está íntimamente ligado al plan de gobierno del Alcalde en funciones, siendo el punto de partida del relacionamiento entre la instancia ejecutiva (Alcalde) y legislativa (Concejo Municipal), sobre este aspecto el Concejal Zambrano manifiesta que no fue presentado al seno del Concejo Municipal al iniciar el periodo de gestión, en el que coincide el Concejal Alcívar, el que solo fue explicito en el momento que se solicitó una revocatoria de mandato al Alcalde, la que no prosperó; en este plan se destacan los ejes viales urbanos y rurales inconclusos, la regeneración urbana, de este último se están cumpliendo lo concerniente a alcantarillado, aunque ha existido inconvenientes en el proceso constructivo por responsabilidad del contratista; por otro lado el Concejal Alcívar señala que todo los candidatos presentaron un plan de gobierno, el del Alcalde debe contemplar el desarrollo del cantón.

Lo manifestado constata el desconocimiento del plan de gobierno del Alcalde por parte del Concejo Municipal, lo que lleva a inducir sobre qué elementos, sustentos y horizontes se ha estado legislando y fiscalizando en el periodo, o solo esta función clave ha estado dirigida a partir de las prioridades presentadas por el Alcalde, adaptación al nuevo marco Constitucional y jurídico del país, aunque a pesar de esta limitante reconocen:

> que se ha legislado de acuerdo a lo que le compete al gobierno municipal, y en función de las necesidades y demandas del cantón, para muestra en lo que va del periodo se tienen aprobadas o reformadas unas 34 ordenanzas, a pesar de

[51] Entrevista al Concejal Rural Manuel Alcívar de los registro de Alianza País; y al Concejal Urbano José Zambrano Argandoña, de los registros de la coalición de partidos: Roldosista, Socialista e Izquierda Democrática, para el periodo 2009-2014, el 3 de julio del 2012.

> este avance en su mayoría no se las ejecuta a cabalidad, esta legislación tiene un carácter de aplicación para toda la jurisdicción cantonal, aunque muestra una debilidad de no ligar al distrito rural integrado a la conformación del Concejo Municipal, donde solo se ha reivindicado que los servicios que se destinan a las parroquias rurales, los que generan alguna tasa, esta se reinvierta en la misma jurisdicción. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012 a los Concejales Alcívar y Zambrano, el 3 de julio del 2012).

El reconocimiento realizado por los Concejales hace de por sí una primera conclusión en cuanto a que el cuerpo legislativo cantonal no cuenta con una agenda legislativa, sino que actúa por lo que la coyuntura y práctica política-institucional le asigna o le señala el ejecutivo (Alcalde). La inexistencia de proyecto o agenda política del Concejo Municipal, con este tipo de práctica no se constituirá en contraparte u opositora del Alcalde, como tampoco será la fortaleza que equilibre a un ejecutivo fuerte, donde ambas instancias se propongan gobernar el desarrollo que la localidad necesita.

No ha cambiado la forma de actuar de la corporación municipal en cuanto a la conformación de mayorías y minorías, como lo señala el Concejal Alcívar:

> Se siguen conformando las mayorías y minorías al interior del Concejo Municipal, de las cuales se define no ser partidario, sobrentendiéndose que la corporación edilicia debe trabajar por el bien común del cantón, debido a que este comportamiento debilita la acción no solo del Concejo Municipal, sino del mismo gobierno municipal, aunque para viabilizar la agenda del Alcalde ha sido necesario la mayoría a su favor (entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

Por otro lado el Concejal Zambrano, argumenta que la innovación actual de la constitución del GAD municipal, supera la tradicional composición solo por parte del Alcalde y Concejo Municipal, con otro actor importante como la ciudadanía:

> la nueva propuesta innovadora para los GADs, específicamente del Municipal que está conformado por un ejecutivo, legislativo y con la participación ciudadana, aunque este es el esquema que contempla la norma, la realidad es otra; en lo que tiene que ver con el Concejo Municipal, este funciona a partir de los intereses del ejecutivo, el que con buenos propósitos se debería entender que es el interés de la agenda de acción municipal; con todas las limitantes expuestas se ha estado legislando apegado a la normativa constitucional y legal, y en la perspectiva del bienestar general de la ciudadanía; aunque llama la atención que de todo lo que se debate, analiza, resuelve, aprueba esta corporación la ciudadanía desconoce; para esto señala que el Alcalde debe de disponer de variados mecanismos de difusión, por ejemplo una pantalla gigante al exterior del palacio municipal, que se emita en la TV y radios locales las sesiones en vivo, en la medida que las sesiones son y tienen que ser públicas, para que mediante estos mecanismos se evidencie no solo el tratamiento de

> temáticas de competencia municipal, sino de la actuación de los miembros del Concejo Municipal; por otro lado para darle una real utilidad a la participación ciudadana, donde esta instancia constitutiva esté presente, no solo mediante supuestos representantes por ejemplo en la silla vacía, sino que se informe de la acción municipal.
>
> Ambos miembros del Concejo Municipal coinciden, que aunque el cantón ya cuenta con el PD y OT, el cual es conocido de manera general por el Concejo Municipal, allí está inscrito el horizonte de desarrollo del cantón para la próxima década (hasta el 2022), estos instrumentos están bien intencionados, pero de lo que se duda es de su vinculante aplicación, a pesar de que se esta obligado por Ley, la duda gira en torno a que el cantón y la municipalidad a tenido en variadas épocas planes maestros, de desarrollo, pero estos quedaron en el olvido, porque no existe una visión de la planificación y esta se constituya en política pública, la que no sea obligada, sino asumida en la visión de desarrollo del cantón.
>
> En cuanto a la actuación de los Concejales, cuando se reúne el Concejo no se actúa en bloque y por lo tanto con orientaciones de las estructuras partidarias, como lo afirma el Concejal Alcívar, que esto no se practica, aunque esta situación no es solo del presente, sino que así ha sido siempre, cada Concejal actúa de manera individual, sin ningún vinculo político, por lo que al interior del Concejo no se diferencia posiciones de tendencias políticas, sino el deseo de hacer bien las cosas.
>
> A pesar de la existencia de mayorías y minorías, según el mismo Concejal, estos bloques no se reúnen antes de las sesiones de Concejo para construir posturas, posiciones y definiciones, sino que se actúa a la libre dinámica como se desarrolla la sesión, por lo que en el curso del debate y decisiones puede contradecirse el mismo bloque de mayoría o minoría. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

Con las precisiones anteriores se puede colegir que el Concejo Municipal no tiene un proyecto político para el cantón, a pesar que este organismo su actuación es y debe ser político, entendido este como agregador de intereses colectivos de la jurisdicción que representan, además de estar conducido por el ejecutivo (Alcalde). Sin el principio básico de concertación para la actuación política que no se practica entre los miembros del organismo legislativo, puede deducirse que este tampoco dialoga con la ciudadanía.

Por otro lado tampoco se evidencia el grado e incidencia de la fiscalización en la acción municipal, que aunque se realicen informes de Comisiones según el Concejal Zambrano:

> de parte del Alcalde no tiene ninguna utilidad, lo que hace de la fiscalización una acción casi inexistente, y la que se realiza esta restringida al orden del día o proyecto que se aprueba o informa en la sesión de Concejo, pero no del conjunto de la gestión institucional, por lo que están impedidos que los Directores y Jefes Departamentales provean información, sino es a través o por autorización expresa del Alcalde; lo anterior no puede desconocer que la

> información pertinente del orden del día siempre está a tiempo y tener conocimiento para el debate en las sesiones de Concejo. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

La evidencia que se muestra, es que a pesar de que la Constitución, normas orgánicas y los sentidos democráticos de los estados históricamente han concebido a la fiscalización, la auditoría y control del poder público, que aunque se resistan los gobernantes de turno, como el poder dominante para que no funcione o surta efecto, pero sigue siendo una lucha a la cual no hay que renunciar mientras la democracia siga siendo el mejor imaginario de las sociedades inclusivas.

En lo referente al relacionamiento del Concejo Municipal con el nivel de gobiernos parroquiales (Juntas) y de manera específica con los Concejales Rurales, se señala que debió darse cuando las resoluciones que ha tomado este nivel de gobierno parroquial requerían valor jurídico obligatorio en sus jurisdicciones, las que debieron haberse elevado al Concejo Municipal para su aprobación; lo que evidencia que el legislativo municipal no esta conectado con el legislativo parroquial, donde se le haya dado fuerza reguladora al área rural, aunque se justifica el Concejal Alcivar:

> que de su parte ha estado presente todo el apoyo a las Juntas P, aunque este esfuerzo no se ha institucionalizado, más allá de específicos apoyos mutuos, pero también señala que esta coordinación entre Concejo Municipal y Juntas Parroquiales no ha sido posible al estar de por medio la disputa por protagonismo; a pesar de esto no desconoce la realidad de las parroquias, en la medida que ha participado en las Asambleas Parroquiales, donde en este espacio han confluido los representantes del gobierno provincial y municipal, comprometiendo la intervención en la acción de las parroquias. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

Para el Concejal Zambrano, aunque no está relacionado su función y competencias de manera directa con las Juntas P, por ser Concejal Urbano, califica:

> de poca armoniosa la relación entre Municipio y Juntas P, aunque la cree conveniente e importante la coordinación, en la medida que el Alcalde dentro de sus prioridades también deben estar presente la atención a las parroquias, porque las NBI de lo rural es mayor que en lo urbano, además porque el presupuesto de la Juntas P no logran cubrir esas necesidades, aunque de este presupuesto reducido las Juntas P desde su decisión deben convenir en destinar presupuesto en ir adquiriendo maquinaria y no en la compra de vehículo por necesario que sea. Además hay que profundizar la concurrencia para resolver la mayoría de problemáticas más complejas en lo rural, a esta concurrencia identifica que se ha efectivizado, pero no con todas las Juntas P. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

En la versión expresada por el Alcalde en este apartado hace entender que las relaciones entre Gobierno Municipal y Juntas Parroquiales, aunque se las declare que son amistosas y cordiales, no quiere decir que sean armoniosas institucionalmente entre los dos niveles de GADs, por lo tanto aunque hayan relaciones personales entre los representantes de los GADs, la relación institucional no tiene este carácter, sino desde la calidad de gobernantes y representantes de los respectivos GADs, lo cual es ratificado por los dos miembros del Concejo Municipal.

En el denominado "tercer componente constitutivo" de los GADs actuales, la sociedad civil local, sigue estando en la norma sea esta Constitucional u orgánica, sin mayor incidencia y actuación. Aunque este ha sido un desafío en el que está sustentado la aprobación de la ordenanza del sistema de participación local, esta aprobación no desencadeno un dialogo con los actores organizativos locales, no solo para este trámite, sino para que desde la visión de las instancias sociales, fueran los que inscribieran la configuración del pleno ejercicio de la participación ciudadana; antes de la aprobación de esta norma, que no era necesaria su existencia para implementarla, ya que estaba en vigencia por mandato Constitucional y ratificada por la Ley de Participación Ciudadana y Control Social; "a pesar del marco legal existente no fue integrada al proceso de gestión municipal, en el caso especifico la de mayor importancia, la silla vacía, esta ha sido de poca utilidad, ya que en muy pocas ocasiones se ha convocado a la ciudadanía para que la ejerza, como lo certifica el Concejal Zambrano, pero también aduce que por el lado de la ciudadanía hay poca vinculación e interés por involucrarse en la gestión municipal" (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

En lo que tiene que ver con la Constitucional rendición de cuentas que deben realizar los gobernantes de elección popular, "ambos Concejales coinciden en que la norma no explicita los espacios, instancias o mecanismo para cumplirla, por lo que el único medio al que han comparecido son los de comunicación, por lo que han supuesto esta comparecencia como la rendición de cuentas" (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

El tercer elemento constitutivo de los GADs relacionado con la actoría de la participación ciudadana, esta aún es inexistente en el cantón Chone, debido a que las expresiones sociales organizativas de la localidad no tienen capacidades para

convertirse en protagónicas, aunque esta debilidad y dispersión no es justificación para su negación o exclusión por la gestión pública local.

En cuanto al desinterés de la ciudadanía en participar de la acción pública, esta afirmación no es tan cierta, en la medida que la Constitución y leyes señala la existencia de una Asamblea Cantonal, que es la instancia directa donde en este caso las autoridades municipales (Alcalde y Concejo Municipal) deben rendir cuenta anualmente, por otro lado cada organización de base territorial tiene sus espacios de encuentro periódicos, todos estos son mecanismos legítimos para realizar la rendición de cuentas, y no las supuestas rendiciones a través de medios de comunicación, con lo que se está incumplimiento con la norma constitucional y jurídica.

Más allá del cumplimiento o no de la rendición de cuentas, lo que se percibe es un entendimiento restringido de lo que implica este principio democrático, que va desde concurrir o pagar espacios en los medios de comunicación, desde estos espacios solo se trasladan declaraciones, las que giran en torno a los intereses del medio o periodista y no del interés ciudadano, por lo tanto no representa el cumplimiento estricto de la rendición de cuentas.

Por otro lado todavía se está entendiendo que la redacción de un informe para ser leído en determinado acto público, es rendición de cuentas, aunque en el fondo esta instrumentalización tradicional tiene otros propósitos, como que la autoridad gubernamental se constituya en el centro de atención ciudadana, más que informar responsablemente por eficientes realizaciones ciudadanas y sociales, la cual no es sometido a control social alguno; por otro lado este tipo de informe es dado en función de actos supuestamente positivos de realizaciones del gobernante, aunque este positivo no es compatible con los intereses ciudadanos.

La real rendición de cuentas es manifestarle a los electores del distrito (urbano, rural o del cantón) donde se le informe de lo propuesto, decidido, como de las dificultades, conflictos, hasta errores, para pasar al escrutinio ciudadano (control social); si este ultimo aún no cumple la condición para que sea directo (con auditorio vía asamblea), donde se le observe al mandatario de las incompatibilidades entre lo realizado vs lo ejecutado que le interese a la ciudadanía para que corrija, si no es directo

(mediante asambleas ciudadanas), entonces el electorado-ciudadano haga su juicio de valor en la próxima contienda electoral; lo afirmado sigue siendo la utopía, que está muy lejos de ser parte de la realidad del cantón Chone.

Para mayor argumentación en concebir la participación ciudadana, en cuanto al aspecto clave del Presupuesto Participativo, sigue siendo el de menor significación de incidencia ciudadana:

> aunque se está entendiendo algo del concepto, pero muy poco en la instrumentación procedimental por parte de la ciudadanía, por lo que es necesario revisar las cuentas municipales, señala el Concejal Zambrano (Presidente de la Comisión de Presupuesto), de cómo está distribuido este presupuesto, que de los 18 millones 660.000 dólares que corresponden al año fiscal 2012, 7 millones 100.000 dólares se destinan para gastos corrientes, lo que representa el 38% con tendencia al incremento permanente, este es una carga de ineficiencia, incluso en el rubro de inversión de 8 millones 600.000 dólares, de este presupuesto también se incluye el pago de personal, en la medida que la atención en lo social está asumido como inversión, este componente no es parte de la distribución del presupuesto participativo, lo que quiere decir que el 70% del presupuesto municipal está comprometido antes que inicie cualquier año fiscal; solo queda un saldo del 30% donde la ciudadanía tendría opción de distribuir y aprobar participativamente; adicionalmente en este 2012 entraron 8 millones 400.000 dólares en condición de préstamo, de los cuales 4 millones están destinados a estudios; concluye que el Municipio de Chone es el más grande empleador del cantón, por lo tanto sometido a la inercia para la inversión en obra pública. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

De lo expuesto hace deducir que el GAD Municipal en lo que tiene que ver con la participación ciudadana tiene variadas concepciones, procedimientos y entendimientos para las mismas instancias gobernantes (Alcalde - Concejo Municipal), lo que desfigura la máxima del derecho, donde este no se interpreta, sino que se cumple, por un lado el mandato constitucional y legal, extendido hasta la ordenanza aprobada; la pregunta que cabe es dónde radica y porqué la diversidad de concepciones y procedimientos, pudiendo ser que el mismo GAD aplica la participación ciudadana de acuerdo a las conveniencias e intereses, disputándose la atención de las instancias ciudadanas entre Alcalde y Concejales, porque cada uno activa o fomenta la inclusión ciudadana, no en la perspectiva del pleno ejercicio de este derecho, sino en el manejo e involucramiento para lograr adhesiones a sus favores, que aunque se muletilla el argumento de la poca participación ciudadana, este puede ser producto de los mínimos sentidos democráticos de las autoridades públicas, donde esta ciudadanía se reserva el derecho a participar en la observancia o acción municipal.

Si los mecanismos participativos fueran implementados a plenitud, de por si haría una nueva visión de comunidad, donde incluso los gobernantes en ejercicio, o los que pretendan gobernar se conduzcan desde esta concepciones y prácticas, lo que cambiará la visión ciudadana del nada importa a importarle las instancias de gobiernos locales.

A pesar que los elementos debatidos en este apartado con y por los Concejales Alcívar y Zambrano, denotan límites para el accionar de la acción municipal, los que expresan:

> Que hay condiciones para reorientar el rumbo del cantón, para esto es necesario una propuesta de gobernabilidad local, la que tiene que encontrar voluntades por y para el bien común, donde se diluyan los interés personales o de grupos por bien intencionadas que sean, donde el punto de partida debe ser los ejes programáticos establecidos en el PD y OT, pero con mayor fundamentación y claridad, donde se señale el rol que cada actor público y ciudadano debe cumplir. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

Para abundar en el análisis se encuentran potencialidades identificadas por los debatientes, las que no se han aprovechado para mejorar el rumbo del cantón, encontrándose que ni siquiera la fuerza de la norma, sea esta constitucional, jurídica (leyes, ordenanzas) han provocado los cambios que el Buen Vivir señala; si se va a seguir apostando por la fuerza de la norma, para el caso de las ordenanzas, estas deben ser debatida democráticamente con la ciudadanía.

El rol fiscalizador y contralor, tanto del Concejo Municipal y de la ciudadanía, deben estar articulado y vinculante a la auditoria de la función contralora (Contraloría General del Estado); aunque las dos instancias públicas: Concejo Municipal y Contraloría General del Estado no han sido lo suficientemente sólidas, no solo para custodiar el uso de los recursos públicos, sino para que la obra pública logre bienestar colectivo; es por esta razón estructural que se vinculó la contraloría social ciudadana, aunque esta instancia presenta debilidades para cumplir este rol, sigue siendo una de las potencialidades por la que hay que apostar en su construcción.

Hay un marcado desconocimiento de lo que implica lo público por parte de gobernantes y ciudadanía, la que sigue anclada solo en el umbral de la institucionalidad pública gobernante, y ausente la sociedad civil local, los gobernantes actuales deben

asumir que hoy día en funciones están en calidad de gobernantes, donde no podrán perpetuarse, por lo que mañana serán ciudadanos con aspiraciones de ejercer derechos, aspecto que necesita ser fortalecido como lo establece la normativa jurídica y lo altos sentido de democratización estatal.

Las correcciones pertinentes que van desde ampliar las competencias territoriales del GAD Municipal, extendiendo el crecimiento urbano por fuera de su centro urbano cantonal (cabecera), formando una conurbación con sus siete centros (o cabecera) parroquiales, que sin interferir en la gestión autónoma de los gobiernos parroquiales, estos últimos por su baja capacidad presupuestaria y de competencias tendrían una mayor intervención directa del Municipio, destinando la mayor acción de las Juntas P para las comunidades de la jurisdicción parroquial con mayor efectividad.

La intervención de los dos Concejales en este trabajo, hacen notar una paradoja del Alcalde en funciones al ostentar doble función, del pleno ejercicio de fiscalizador en la Cámara Provincial, se resiste a ser fiscalizado por el Concejo Municipal en su calidad de Alcalde, que aunque este último se pertenezca a la misma tienda política del Prefecto, no ha sido tan relevante o evidente su rol de fiscalizador, que simulando esta actuación, pretende prescindir la acción fiscalizadora de su acción de ejecutivo cantonal, cuando esa práctica lo único que hace es anular la propia configuración real del GAD Municipal que la constituye, él en su calidad de Alcalde y el Concejo Municipal en calidad de fiscalizador y legislador .

Por último en lo concerniente a la instancia Asociación de Municipalidades (AME), para el Concejal Zambrano:

> esta es entendida como un espacio representado solo por y para Alcaldes y no del y para el GAD municipal, en la medida que él en su calidad de Concejal elevó una consulta a esta instancia referente a fiscalización, desde donde se le dio la razón al Alcalde, por lo que de por si el Concejo Municipal está ausente de representación, por lo que a esta agremiación tiene que dársele un giro de representación institucional de los GADs Municipales, sino hará falta crear una instancia asociativa de Concejales en el nivel nacional, que le restaría fuerza a este nivel de gobierno. (Entrevista realizada el 3 de julio del 2012).

La configuración del GAD Municipal es una tarea de los actores constitutivos (Alcalde, Concejo Municipal y Sociedad Civil) en la localidad, por lo que le corresponde al Concejo Municipal, este debe desarrollar mayores capacidades

legislativas y fiscalizadoras en la perspectiva de ser una función determinante en la acción del GAD y del cantón, además esta configuración no puede dejar de estar articulada al contexto externo que o lo condiciona o le crea oportunidades que deben ser o no aprovechada para el desarrollo cantonal.

Otro de los actores públicos determinantes en la gestión pública y territorial del cantón son las Juntas Parroquiales Rurales como nivel de gobierno local, organismo del que hay que integrar su visión de gobernabilidad local, siendo los Presidentes los ejecutivos de estos gobiernos en sus jurisdicciones, declaran propósitos compartidos en la mejora de los territorios parroquiales a los que representan, aunque este es el nivel de GADs que presenta mayores dificultades en sus procesos de gestión, en la medida que dependen del accionar y presupuesto de los otros niveles de GADs (Provincial y Municipal), por esta sustancial característica se debe inscribir un modelo de gestión basado en las buenas prácticas de gobierno coordinado, no solo de las Juntas P en sus respectivos territorios, sino de un modelo que estén integrado los tres niveles actuales de GADs (provincial, municipal y parroquial); para esto, los Presidentes de las Juntas Parroquiales que compartieron sus visiones para el presente trabajo se expresan a partir de lo que plantearon en el proceso de campaña y en calidad de gobernantes[52].

> Los ejes inscritos en los planes de gobierno que presentamos al Concejo Electoral como candidatos a la Junta Parroquial y electos como Presidentes de las Juntas Parroquiales son muy comunes, ya que compartimos el mismo espacio de jurisdicción cantonal y existen las mismas características territoriales y por ende sociales y económicas, estos planteamientos ratifican la prioridad en la dotación de las NBI en las jurisdicciones que representamos, las cuales son extremadamente deficientes, en la medida que todas sobrepasan el 95% de insatisfacción, por lo que nuestras gestiones están centradas en este ámbito de acción, al que hemos sumado la también deficiente vialidad rural, donde en el cantón Chone es más difícil por ser el de mayor extensión territorial de la provincia.
>
> Otro ámbito priorizado como eje de acción, es el relacionado con la reforestación, en la medida que la devastación del bosque natural del territorio, producto de la colonización surgida entre las décadas del 50 y 60 del s. XX, ha extendido la frontera agrícola y la consecuente desprotección del suelo y fuentes de agua a la que estamos prestando atención.

[52] Conversatorio con los Presidentes de Juntas Parroquiales del periodo 2009-2014: Boyacá – Sr. Darwin Quevedo electo por los registros de Sociedad Patriótica, Canuto – Sr. Ramiro Mendieta electo por los registro del Movimiento Manabí Primero, Ricaurte – Sr. Gerardo Muela electo por los registros de Alianza País (actual Presidente de la ASOGOPAR / Asociación de Gobiernos Parroquiales de Manabí), Eloy Alfaro – Sr. José Andrade electo por los registro del Movimiento Manabí Primero.

> Es de consenso que como Presidentes de las Juntas P, que el cumplimiento de los planes de gobierno que presentamos tiene una limitante estructural en la ejecución, donde dependemos de la voluntad y decisión política de los GADs: cantonal, provincial, y de los organismos rectores de intervención territorial del gobierno nacional. Que es donde nos vemos sometidos políticamente a la voluntad del Prefecto y Alcalde. (Conversatorio realizado el 23 de julio del 2012).

El presente trabajo pretende poner en evidencia que la acción de los GADs de manera específica no son conducido por planes de gobierno, que aunque son presentados para inscribir las candidaturas, estos no tienen importancia y utilidad ni en la campaña y peor en el ejercicio gubernamental, este es una realidad que tiene que ser demandada por la comunidad electoral de la jurisdicción que representan.

Desde la perspectiva de la gestión de los GADs parroquiales, estos no son ni deben ser la copia simulada o deliberada de la lógica de los municipios, aunque lo que hacen es reproducirla, por lo tanto hasta ahora no se logra concebir la naturaleza y forma de actuar del GAD parroquial, por parte de toda la estructura del Estado y por sus propios representantes, mientras esto suceda, por un lado seguirá la fragmentación de la gestión para estas jurisdicciones; por otro lado seguirán sometidos a alinearse políticamente, particularmente con el Prefecto de la provincia, ya que con este organismo se relacionan de manera más directa; esta lógica de la gestión es perversa, porque todo se lo mide en presupuesto para ejecución y como el GAD parroquial no cuenta con presupuesto para ejecución de obra pública, dependen de los otros niveles de gobierno, los cuales dejan a segundo plano la atención a esta jurisdicción, porque no se han desarrollado capacidades de incidencia de la jurisdicción parroquial a los otros niveles de gobierno, incluso al nacional.

Es por esto que la gestión que despliegan los ejecutivos parroquiales (Presidentes) es permanente, donde han desarrollado capacidades de carácter coyuntural con los ejecutivos de los niveles de GADs (provincial y municipal), como del gobierno nacional.

El especifico ámbito de la reforestación que se hace mención, siendo un buen propósito en lo rural, no está lo suficientemente ligado a los procesos productivos agropecuarios de la zona, porque aunque lo productivo es tomado en cuenta en los planes de gobierno, de desarrollo y ordenamiento territorial, no se armoniza

mutuamente con lo ambiental, sino que tiene un tratamiento separado, por lo tanto siempre será un límite en la visión de desarrollo, obteniéndose mínimos impactos en recuperación boscosa, de protección y fertilidad de suelo, como de fuentes de agua.

Frente a esta limitante estructural, plantean como Presidente de la Juntas Parroquiales, la necesidad que se les otorgue competencias ejecutivas.

> Con el consecuente incremento presupuestario, sino se mantendrá la brecha de insatisfacción de NBI, incluso esta brecha se puede acentuar en la medida que priorizamos la atención en los centros parroquiales (cabecera) en desmedro de las comunidades que están dispersas en todas nuestras jurisdicciones parroquiales.
>
> A pesar de las dificultades identificadas, las responsabilidades que hemos asumido como gobernantes parroquiales se ha podido avanzar por el reconocimiento ganado como organismo en calidad de GADs, donde contamos con proyectos en los ámbitos identificados, los cuales están en proceso de estudios, en ejecución y ya concluidos, aunque todavía la brecha en atención y dotación de servicios sigue siendo alta; a pesar de lo anterior hay que destacar que en este periodo de intervención de las Juntas Parroquiales como nivel de GADs en el cantón se ha incrementado la acción no solo en obra física, como el hecho de que la totalidad de los siete centros parroquiales están conectados con el centro cantonal o vías de primer orden con vialidad permanente, se ha ampliado la atención en lo social, no solo en educación y salud, sino en atención educativa en primera infancia, recreación (deportes), recolección de basura, limpieza de calles en los centros parroquiales, y la cobertura de seguridad por parte de la policía nacional, programa Aliméntate Ecuador, Registro Social del Bono de Desarrollo Humano. (Conversatorio realizado el 23 de julio del 2012).

Las expresiones de los ejecutivos parroquiales, ratifican la disputa en la que entraron en escena los GADs parroquiales por la entrega de competencias ejecutivas a este nivel de gobierno, pero sin presupuesto, que lo único que se conseguirá es desmejorar la acción pública de los gobiernos locales y la consecuente baja capacidad de respuestas a las demandas ciudadanas, en la medida que no está en juego la solución definitiva de por ej. NBI, sino de la capacidad de ejecución del Presidente de la JP.

El funcionamiento interno de este GAD en lo corporativa entre Presidente y Vocales Principales, para Ramiro Mendieta, “se tornó una relación, al principio del periodo conflictiva, en la medida que los Vocales como candidatos aspiraban a ser presidentes, lo que provocó un pequeño distanciamiento” (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

El aspecto mencionado esta en permanente disputa, en la medida que el propio proceso electoral les da un carácter de iguales para todos, hasta los de la misma lista partidaria, mecanismo que no logra diferenciar marcadamente entre el ejecutivo y legislativo parroquial, confundiéndose las competencias y roles entre Vocales y Presidentes; a pesar de esto poco a poco se han ido limando asperezas, hasta conseguir armonía, asumiendo el rol que le corresponde enmarcado en la Ley (COOTAD); sosteniendo esta visión, en la practica la disputa no desaparece, porque la misma acción de la Junta P configura la aspiración de llegar a la Presidencia por variados mecanismos: destitución, revocatoria o presentarse en las próximas elecciones; aunque para Gerardo Muela Presidente de la JP de Ricaurte identifica, "que la disputa se da por parte de los Vocales que se preocupan por estar en el proceso de gestión de la Junta, que no son todos, en la medida que hay Vocales que solo participan y concurren a las convocatorias cuando se reúne el pleno" (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

En la misma línea anterior, José Andrade Presidente de la JP de Eloy Alfaro, manifiesta, "que los miembros de la Junta Parroquial que él dirige antes de posesionarse acordaron trabajar en cumplir lo encomendado por los electores, aunque no se es consecuente con este principio de manera permanente, además se admite que esta armonía se rompe debido a que el Presidente en funciones mediante el accionar sigue estando en campaña" (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012); la posibilidad de la reelección no es la mejor fórmula de gobernabilidad estatal, porque el funcionario electo esta siempre en campaña y se pierde la perspectiva de cumplir a cabalidad la función a la que fue electo; pero también es contraproducente dice Ramiro Mendieta Presidente de la JP de Canuto, "porque hasta lo que va del periodo no se ha podido cumplir con el conjunto de las comunidades de la jurisdicción parroquial, por lo tanto siempre habrá un déficit de incumplimiento en este nivel de GAD, que si se pretende presentarse a la reelección se debe imprimir una mayor acción de la función en calidad de Presidente" (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

En lo referente al extremo déficit de las NBI, si bien es la mayor preocupación, no son referentes mandatorios para las Juntas Parroquiales señala Gerardo Muela Presidente de la JP de Ricaurte, "porque la dotación no es responsabilidad directa de la Junta, es aquí donde entra en acción la presión que se ejerce a los otros niveles de GADs (provincial y municipal) poniendo de manifiesto que aún del restringido presupuesto

parroquial se compromete una parte aunque mínima para la concurrencia en la ejecución de obra pública" (Conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

Frente a este déficit, se insiste en consenso que la acción de la obra pública se da en función de los recursos, aunque esto desemboca tendencialmente a la disputa no solo por atención, sino por destino de presupuesto, para esto las Juntas Parroquiales no cuentan con la estructura para la administración de mayores recursos presupuestarios, que pueden provocar complicaciones en manejos contables, aunque con el presupuesto actual, el cual se ha incrementado en este periodo, siendo poco aún se decide destinarlo en pocas obras (no pasan de cinco al año), que en su mayoría se queda en el centro (cabecera) parroquial, sobreinvirtiendo en este espacio, en el cual también intervienen la Prefectura, Alcaldía y organismos del gobierno nacional en desmedro de las demás comunidades de la jurisdicción parroquial.

En la lógica de las ya conocidas mayorías y minorías de los organismos corporativos, Darwin Quevedo Presidente de la JP de Boyacá manifiesta, "que aunque cuenta con ese respaldo (mayoría), representa de poca importancia, en la medida que el Presidente es el que define qué hacer basado en la conveniencia comunitaria, en el caso de esta Junta Parroquial hay casos de Vocales que no firman ni las convocatorias, desechan toda resolución y la ley no les obliga, aunque se les paga la dieta, la que solo se compensa cumpliendo las comisiones encomendadas" (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

En cuanto a la relación de las Juntas Parroquiales con el Municipio y Consejo Provincial, para Ramiro Mendieta Presidente de la JP de Canuto, manifiesta, "que no ha existido una verdadera coordinación para trabajar, aunque a ratos nos tratan como mendigos, por ser fuerte la expresión, no es aceptada socialmente en el ámbito político, con lo poco que se consigue no se cubre con las necesidades del territorio en ir dotando de servicios básicos, reconociendo que este tipo de dotación es más complejo en el sector rural" (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

En cuanto a la relación o coordinación de las Juntas P con los Concejales específicamente Rurales, no pasa de ser amistosa lo afirma Darwin Quevedo Presidente de la JP de Boyacá:

> cuando se les ha convocado a reuniones de trabajo en los territorios parroquiales no han asistido; aunque otra vez ratifica que los Concejales Rurales debieron haber presentado un plan de trabajo con las siete juntas parroquiales, porque la legislación elaborada y aprobada están en su mayoría para regular el espacio urbano, por lo tanto están restringidas al espacio rural, aunque este debe ser el vinculo de integración cantonal, legislando para que los planes de D y OT de las parroquias se articulen con el cantonal, provincial y nacional. (Conversatorio realizado el 23 de julio del 2012).

Aunque señala por otro lado Ramio Mendieta Presidente de la JP de Canuto, "que los Concejales Rurales se ven impedidos porque no pueden ejecutar obras en sus jurisdicciones a las que pertenecen o al distrito que los eligió" (conversatorio realizado el 23 de junio del 2012).

En relación al análisis anterior, señalan los Presidente de las Juntas P:

> que las debilidades identificadas es producto que no se dio lo mismo como para la conformación de la Cámara Provincial, en la que son parte directa los Alcaldes en condición de Consejeros, que hubiera sido en esta misma lógica para la conformación del Concejo Municipal, el que fuera representado por los Presidentes de las JP, para que las decisiones del Municipio sean vinculantes al territorio; incluso en la Cámara Provincial siendo las parroquias 53, solo existen 7 consejeros, mientras los alcaldes son la mayoría (22), esto constituye un desequilibrio de la representación. (Conversatorio realizado el 23 de julio del 2012).

Lo analizado determina que los niveles de cohesión entre las Juntas Parroquiales del cantón es débil, el esfuerzo llega solo para ponerse de acuerdo en las obras que los otros niveles de GADs u organismos del gobierno ejecutaran, además cuando son convocados por esos mismos niveles de GADs, estos espacios de coordinación no tienden a fortalecer la capacidad de gestión e incidencia en los niveles globales, incluso la plataforma asociativa ASOGOPAR sería uno de los mecanismos de fortaleza hasta ahora no aprovechada.

La figura del Presidente de Junta P, no es similar a la del Alcalde, este último es un ejecutivo pleno donde cuenta con una planta institucional, presupuesto e infraestructura para la acción ejecutiva, las Juntas Parroquiales no la tienen y sus fortalezas deben estar en otros mecanismos, como: la cohesión entre presidentes del mismo nivel, al interior de la junta y entre juntas, en la asamblea parroquial, si no se identifican y trabajan estas fortalezas, no incidirán en la globalidad de la estatalidad pública.

En cuanto a la vinculación de la participación ciudadana, manifiestan los Presidentes de las Juntas P:

> Que esta es formal a través de las instancias contempladas en el ordenamiento jurídico, como: las Asambleas Parroquiales, la aprobación de los presupuestos participativos anuales, el proceso de elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los conformados Consejo de Planificación Parroquial, aunque no hay la suficiente incidencia de este conglomerado poblacional-ciudadano al proceso de gestión de los GADs parroquiales. (Conversatorio realizado el 23 de julio del 2012).

La Junta Parroquial es el GAD con mayores debilidades institucionales, las que a ratos no tienen capacidad de procesar sus conflictos internos en el solo espacio corporativo (Presidentes y Vocales Principales), los que con mucha dificultad a penas cumplen con los espacios e instancias de participación ciudadana que señala la Constitución y leyes, por lo tanto siendo el nivel y organismo que debe `potenciar la capacidad de organización e incidencia ciudadana que acompañe las demandas parroquiales en los otros niveles globales de gobierno, es más bien la de mayor debilidad.

La relación coordinada con el ejecutivo desconcentrado en el cantón y provincia, en algunos casos hasta el nacional, expresan los Presidentes de las Juntas P:

> Son de carácter colaborativas, en la medida que si son de intervención directa en el territorio, aunque en algunos casos dependen de los grados de coyuntura que se desarrollan, pero esta relación no es equitativa porque se tiende a obtener la mayor atención de los organismos del gobierno nacional; esta práctica profundiza una disputa por más recursos, lo que tiene que ser corregido por el ministerio rector (Ministerio de Coordinación Política y GADs).

> La valoración y pertinencia del actual marco constitucional, jurídico y político reconoce el nivel de gobierno parroquial en el ámbito de GADs, la restricción de competencias y presupuesto limita ostensiblemente una mayor acción pública en lo rural, a pesar de esto existen condiciones políticas para adecuar una gestión territorial coordinada con el concurso de las juntas parroquiales y del sector rural. (Conversatorio realizado el 23 de julio del 2012).

La complejidad del escenario de gestión y acción de las Juntas Parroquiales ha sido evidenciado por sus actores directos (Presidentes de JP), en la medida que aunque haya un reconocimiento de nivel de gobierno autónomo descentralizado, sus demandas o decisiones no son vinculantes en la globalidad estatal, es por esto que se han constituido en una especie de tramitadores en el ámbito público, obligados por obtener atención a sus jurisdicciones; es por esto que los Presidentes están separados

físicamente de la jurisdicción que representan, al permanecer fuera de la parroquia en los procesos de tramitación.

La acción de las Juntas Parroquiales se circunscriben al ámbito de la gestión, el proceso de fortalecer los niveles de incidencia en la globalidad (Municipio, Consejo Provincial, entidades del gobierno nacional) están debilitados, mínimos funcionamiento del pleno de la Junta con sus Vocales, que aunque se reúnan regularmente, no se profundizan los ejes programáticos de prioridad parroquial; por otro lado la utilidad democrática de la Asamblea Parroquial no pasa por ser formal y la otra instancia como el Consejo de Planificación Parroquial; lo que quiere decir que el desarrollo de la gestión de la parroquia se da por fuera de su escenario territorial.

Se evidencia otro aspecto en cuanto a regulación, que en la jurisdicción cantonal es inexistente, aunque las resoluciones de la o las junta/s necesitan ser normadas, estas deberían ser elevadas al Concejo Municipal para su aprobación y tengan la fuerza jurídica de cumplimiento obligatorio en la parroquias rurales, no se lo ha hecho, ni por iniciativa de las JP, ni por iniciativa de los Concejales Rurales.

El aspecto de la concurrencia inscrito en la Constitución y leyes orgánicas vigentes es prioridad a ser trabajadas por este nivel de gobierno con sus globales, incluido el nacional, para ir cubriendo las necesidades y demandas territoriales; en cuanto al argumento que el concepto de recaudación que produce la parroquia por tasas y servicios se quede en la parroquia, puede resultar inequitativo, en la medida que lo que genera la misma parroquia no es lo suficiente por su baja cobertura y recaudación, la que necesita ser subsidiada por los globales (sea este municipal).

Los aportes presentados por los representantes oficiales en calidad de autoridades de los GADs Municipal y parroquiales del cantón, estos no se acogen con fuerza a las bases de la política del nivel nacional que está establecida en el PNBV, las localidades tienen que conducirse con estas bases conceptuales, políticas y metodológicas; pero el rumbo de estos escenarios se deciden con enfoques programáticos y reglas creadas en la localidad, no solo y únicamente desde la autoridad pública por nivel de gobierno que sea, si esta es tomada a espaldas y sin participación de

los actores locales determinantes, no prosperará, ni perdurará porque seguirán siendo impuestas a los territorios y sus sociedades.

1.2 LA PERSPECTIVA DEL EJECUTIVO NACIONAL DESCONCENTRADO EN LA GOBERNABILIDAD LOCAL.

En este apartado se da cuenta de la experiencia trabajada por el autor en su calidad de Jefe Político del cantón Chone en el actual contexto político-constitucional[53], el cual se inscribió en las directrices definidas por el Concejo Sectorial de la Política del Gobierno Nacional, de la cual el Ministerio del Interior (Gobernación Provincial y Jefaturas Políticas Cantonales) es parte de este concejo como entidad coordinada, a la cual responde.

> Esta operación y representación cantonal (Jefatura Política) respondió a la estrategia política del Gobierno de la Revolución Ciudadana, definida para el escenario nacional a ser trabajada en el contexto territorial desconcentrado, en: zonas, provincias, cantones y parroquias.
>
> En la medida que no existen escenarios territoriales de acción política donde esté ausente de conflictos y disputas políticas y de poder, tomando en cuenta esta realidad y actuar con coherencia en una nueva forma de hacer política gubernamental mediante la coordinación política territorial, la que no solo posicione la acción efectiva del gobierno nacional en su beneficio, sino que se cumplan eficiente y articuladamente las políticas públicas definidas en la Constitución, PNBV, planes sectoriales, programas sectoriales y ministeriales de todo el ejecutivo desconcentrado.
>
> Esta articulación política del Gobierno Nacional en el territorio consolida la dirección política, mediante equipos políticos conformado en la zonas, provincias y cantones, que son unidades de producción política del Gobierno que le proveen de coherencia a la gestión pública y de cohesión al Estado en el territorio, estructurado por delegados del Ministerio Coordinador de la Política, Ministerio del Interior (Gobernador, Jefes Políticos), Secretaria de Pueblos, Ministerio de Justicia, Secretaria de Transparencia y SENPLADES.
>
> En el denominado equipo político territorial de la provincia se debate la acción política gubernamental, que no es propaganda política, sino que ejerce seguimiento y valoración de los logros de toda la acción del gobierno en la provincia, cantones y parroquias.
>
> Este mecanismo que se ha constituido en un modelo de acción política gubernamental está respaldado por el marco jurídico inscrito en el Estatuto Orgánico del Ministerio Coordinador de la Política, de la gestión organizacional por proceso, la que se justifica para la articulación del conjunto de instituciones públicas para una acción coherente del Gobierno en el territorio.

[53] El autor de la presente Tesis, Fabián Zambrano Andrade cumplió las funciones de Jefe Político del cantón Chone, en el periodo septiembre 1 del 2009 a mayo 31 del 2010.

> Busca el más alto nivel de cooperación de los actores institucionales, sociales y políticos en el territorio, para facilitar el cumplimiento de las metas políticas gubernamentales y del Estado enmarcado en el PNBV, y para concertar acciones que acerquen a la sociedad, y con las agendas de los GADs.
>
> Además están constituidos gabinetes del ejecutivo desconcentrado en la zona o provincia, espacio de direccionamiento técnico-político de las competencias y facultades de los organismos del gobierno nacional, facilita a Gobernadores y Jefes Políticos apoyo técnico-político en forma permanente, viabiliza la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que se deben impulsar en los organismos del gobierno nacional del territorio, establecido en una agenda que actúa en la coyuntura, como en las acciones gubernamentales de largo aliento.
>
> Estos gabinetes del ejecutivo desconcentrado en las provincias son la antesala de los denominados Encuentros Ciudadanos, donde en un espacio territorial definido se practica la rendición de cuenta a la comunidad ciudadana y se recepta de estas: denuncias, observaciones y demandas a las que se tiene que responder pertinentemente.
>
> Todo este proceso toma en cuenta no solo las acciones a ejecutar, sino la realidad del contexto territorial, en lo: histórico, cultural, étnico, religioso, social, económico, ambiental, legal, político. Todo este marco aunque la rectoría la tiene el Gobierno Nacional, la actuación y debate de los actores territoriales retroalimenta a las instancias decisoras.
>
> Este modelo de gestión política siendo innovativo en el territorio, ha tenido y tiene resistencias en los mismos representantes de ejecutivo desconcentrado, aunque el mayor avance esta dado en el contexto zonal y provincial, con mayor debilidad en los cantones; en cuanto a avances se tiene formulada y en ejecución la Agenda Zonal para el Buen Vivir, propuesta de desarrollo y lineamientos para el Ordenamiento Territorial desde el 2010 (SENPLADES, referida en el presente trabajo, capítulo IV), la agenda política gubernamental zonal y provincial; estrategias de operación política de coordinación con actores políticos, institucionales, caso concreto con los diversos niveles de GADs (provincial, municipal y parroquial), y sociales[54].

En el escenario del cantón Chone, el punto de partida fue la coordinación permanente entre los organismos del gobierno nacional que tienen asiento en el cantón, con los cuales se hace el seguimiento de las acciones que se ejecutan desde sus competencias, facultades y limitaciones; se da respuestas a las debilidades, como el fortalecimiento eficiente de las responsabilidades concretas de cada organismo ministerial.

Los niveles de coordinación del ejecutivo en el cantón son asumidos desde la jefatura política, aunque aún no se inscribe como un modelo de gestión política integral de los organismos gubernamentales, ya que los niveles de mando ministeriales siguen

[54] Equipo Político de la Zona 4, conformada por las provincias de Manabí y Santo Domingo.

siendo verticales, lo que dificulta no solo la coordinación, sino la ejecución efectiva de la acción pública en el territorio.

Desde la relación con los GADs (Municipal y Juntas Parroquiales), con el municipio es permanente y directo, aunque depende del grado de interés del o los GAD/s por algún aspecto sectorial que requiere de apoyo o acuerdos; aunque estos son gestionado directamente con los tomadores de decisión que están en el escenario provincial o zonal (Direcciones o Subsecretarias), incluso hasta llegar cuando se requiere la intervención de los titulares ministeriales.

Esta coordinación de la gestión gubernamental en el cantón aún no es óptima, la que responda al cumplimiento de las políticas, metas e indicadores del PNBV y de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que están limitados a cumplimiento de compromisos parciales de los GADs y organismos del gobierno nacional, que muchos de estos no cuentan con representación y acción en el cantón.

1.3 LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNABILIDAD LOCAL DEL CANTÓN CHONE.

La sociedad civil local en el actual contexto constitucional y político es relevante, en la medida que constituye el denominado Poder Ciudadano, por lo tanto protagonista en la decisión de las jurisdicciones cantonal y parroquiales; la perspectiva en que se inscribe el presente trabajo es relievar esta participación y determinar el grado de incidencia en la acción de la gestión pública y del desarrollo del cantón.

Desde el abordaje que le da para todo el contexto del presente trabajo Boris Zambrano Cabrera[55], ciudadano y miembro suplente del Concejo Cantonal de Planificación de Chone.

> Indica que fue electo parte de esta instancia ciudadana, el GAD del cantón no le ha entregado el nombramiento respectivo, ni tampoco ha sido convocado a las reuniones de dicho organismo, a pesar de la falta de este trámite administrativo ha participado activamente en la elaboración del Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PD y OT).

[55] Entrevista realizada a Boris Zambrano Cabrera, ciudadano y miembro suplente del Consejo Cantonal de Planificación Participativa, realizada el 25 de junio del 2012.

> En el proceso de elaboración del PD y OT no se presentó como insumo el Plan de Gobierno del Alcalde en funciones, con esta limitación superado con las pautas metodológicas de la SENPLADES se empezó a trabajar la propuesta, desde el marco de los subsistemas: Ecológico-ambiental; Económico; Asentamientos Humanos; Movilidad, Energía y conectividad; Sociocultural; y, Gestión Territorial.
>
> La estructura del plan trabajado consta de programas y proyectos declarados prioritarios desde la ciudadanía, excepto que en este caso las mesas de trabajo no respondieron como es debido, es decir que la participación no fue la adecuada.
>
> Se supone que el rol del Alcalde con este instrumento clave en lo estratégico y operativo debería ser coherente con la ejecución, pero en la práctica no ocurre, entonces este PD y OT solo es un instrumento para cumplir con la rectoría de la SENPLADES, pero su ejecución es poco probable ya que el GAD Municipal tiene poco presupuesto para obras, debido a que su gasto corriente supera el 80%, que para ejecutarlo estará a la espera de las dádivas del gobierno central.

Los actores ciudadanos no se sienten integrados plenamente en las instancias de participación ciudadana previstas en la Constitución y leyes, los derechos que vinculan esta participación siguen restringidos, donde ni siquiera la consulta ciudadana ha sido implementada en la acción de los GADs del cantón, peor pudiera pensarse en la toma de decisiones que incida en la gestión de los GADs.

En cuanto al rol del Concejo Municipal, Boris Zambrano, manifiesta:

> Este ha sido poco protagónica en el gobierno local, justo en estos días (junio 25/12), cinco concejales han tomado distancias respecto a su cercanía con el Alcalde. Los que han empezado a denunciar que todo lo que se está haciendo no es lo conveniente para la ciudad y cantón, donde el Alcalde es el único que ha tomado las decisiones respecto a las obras que se están ejecutando. La ciudadanía percibe que estas declaraciones tienen un interés político ya que se acercan nuevos comicios electorales.
>
> Personalmente he exigido a muchos concejales que se pronuncien porque les elegimos para legislar y fiscalizar. La legislación se ha hecho a medias pues faltan muchos temas por solucionar, entre los que se identifican los asuntos ambientales, de producción y desarrollo. Pero en cuanto a la fiscalización la cuenta es cero ya que no han existido pronunciamientos sobre las obras que se han realizado en el cantón.
>
> Se conoce que, pese a las reuniones de trabajo con los jefes y directores departamentales, la única propuesta válida al final es la del Alcalde. Tiempo y recursos perdidos.
>
> Lamentablemente no hay democratización de las acciones municipales y se sigue actuando en razón del clientelismo político y no en función de prioridades que la ciudad y cantón necesita. La ciudadanía no sabe a ciencia cierta cuál es la propuesta anual del GAD de Chone, ni su POA de ejecución y realización efectiva. (Entrevista realizada el 25 de junio del 2012).

La visión democrática de la ciudadanía con relación a la institucionalidad pública es deficiente e invisible en el cantón, aunque existe una mayor identificación del GAD Municipal, esta falta de democratización no es solo de su ejecutivo (Alcalde), sino de todo el GAD, que son: Alcalde, Concejo Municipal, planta directiva (Directores y Jefes departamentales) y planta del personal, porque resulta que de la casi totalidad de estos actores solo se enfoca lo antidemocrático al representante máximo (Alcalde), cuando es del conjunto del GAD, ya que es paradójico que hasta los miembros del Concejo Municipal demandan, reclaman o denuncian hechos antidemocráticos del Alcalde, sin mirarse a sí mismo con sus prácticas antidemocráticas, la que debe ser extendida a toda la planta institucional.

El PD y OT es un instrumento no solo para la misma jurisdicción por valioso que sea, indica Boris Zambrano.

> Sino que este se articule con el nivel micro, esto es con las Juntas Parroquiales, luego debe conectarse con el otro nivel superior que en este caso sería el Plan de Desarrollo Provincial-Regional –Manabí-Sto. Domingo de los Tsáchilas- para ser parte estructural del Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional del Buen Vivir.
>
> De lo anterior teniendo sentido la articulación de todos los PD y OT de los niveles parroquiales, municipales, provinciales para consolidar el nacional, se contrapone porque aún no se evidencia la articulación municipal con los procesos de gestión con las Juntas Parroquiales, aunque estos deberían estar inmersos en el PD y OT cantonal, que no es así.
>
> Para muestra solo es conocido que la Dirección Municipal de Desarrollo Productivo ha levantado una línea base sobre la producción cantonal, para posteriormente crear una matriz productiva nueva que sea aplicada en el territorio cantonal.
>
> Aunque es pertinente insistir en el hecho que las propuestas deben venir desde la ciudadanía involucrada en los procesos productivos. Es urgente que el productor campesino conciba la asociatividad como una fortaleza, desarrollar capacidades en cuanto a dar valor agregado a la producción local para generar riqueza. El modelo cooperativista nos parece ser el más adecuado, pero se necesita legislación local e incentivos, como la exoneración de ciertos impuestos, así como la dotación de recursos para implantar pequeñas factorías a la que se les de valor agregado a la materia prima, como es el caso del cacao que se puede procesar para obtener varios derivados, por otro lado la leche o la producción de carne bovina que se faene en un camal regional instalado en el territorio. (Entrevista realizada el 25 de junio del 2012).

Teniendo prioridad y pertinencia lo expresado por el ciudadano, estos planteamientos no son actuales, solo que se los incluye en los postulados de la mayoría

de instrumentos de planificación estratégica y operativa que se han realizado en el cantón, pero sigue siendo deficitario el cumplimento, particularmente en lo que corresponde a los GAD, ya que la mayor parte de su gestión a estado destinada a la ejecución de la obra pública, sin que esta esté conectada para la suprema utilidad de las actividades humanas o productivas alguna.

Para ratificar lo señalado en el anterior párrafo, señala el entrevistado:

> Que desde una de las comunidades de Chone, se solicitó para ejercer el derecho a ocupar la silla vacía cuando se trate el tema que atañe a la comunidad, pero esto no se ha dado todavía, como tampoco se lo hará porque es un tema que pondrá en evidencia el poco conocimiento del mismo Alcalde y de los Concejales, porque desde estas instancias han declarado públicamente desconocimiento de ciertas temáticas de interés comunitarios o de capacidades de respuesta a demandas ciudadana.
>
> Se han realizado declaraciones públicas en medios de comunicación por parte de la ciudadanía sobre la priorización de obras, las cuales no son compatibles con el Alcalde y sus colaboradores. Para ejemplo de absurdos es destinar 1’400.000 dólares en arreglar un puente y un parque, cuando se debió priorizar en la rehabilitación del sistema de aguas lluvias o el de aguas servidas que tienen serios problemas de obsolescencia en algunos sectores.
>
> Frente a esto, el Alcalde contradice el interés ciudadano, que a pesar de las exigencias por obras verdaderas se recurre a los medios de comunicación locales como espacios de protesta. Este es el único medio de expresar el descontento mediante las denuncias porque no se dialoga con la ciudadanía al interior del GAD Municipal. (Entrevista realizada el 25 de junio del 2012).

Se ha analizado ampliamente la poca disponibilidad de los GADs del cantón, no solo el Municipal, sino los parroquiales, de no entender y concebir la participación ciudadana, pero por otro lado prescindir deliberadamente de esta participación, ya que ha sido una práctica tradicional del manejo institucional entre los “elegidos” (Alcalde-Concejales / Presidente y Vocales Principales de JP).

Otro aspecto del presente trabajo que enfoca el entrevistado, es que en teoría, todos los GADs deberían estar conectados en la planificación integral.

> Desde la provincia, y, así mismo las Juntas Parroquiales con sus respectivos municipios. Esto es lo que se promueve desde la SENPLADES, de acuerdo a las competencias específicas determinadas en los artículos 260 al 267 de la Constitución.
>
> Pero a la vez no siempre, los planes cantonales responden a la ciudadanía y en ocasiones se convierten en meros mecanismos para presentar al Estado ya que los presupuestos locales, se entiende, que deberán ser participativos y las obras priorizadas de acuerdo al Concejo Participativo de Planificación Local. Esto no

se cumple en la práctica, por lo que la participación ciudadana es prácticamente nula.

La actual Constitución es innovadora en promover y ejercer la participación ciudadana, pero a los ejecutivos (Alcaldes y Presidentes de Juntas Parroquiales) no comparten que desde la ciudadanía se exijan las obras que son necesarias, ya que tienen una visión ego centrista de la visión política. No admiten que la ciudadanía incida en la acción municipal y pública porque se sienten superiores.

En este sentido hace falta actuar más para defender la garantía de los derechos ciudadanos y conducirnos con dignidad, dejando de lado consideraciones políticas. Es frecuente escuchar a profesionales de ingeniería civil que critican aspectos constructivos de una obra, pero no lo hacen en público debido a "sus compromisos" con el Alcalde o con Concejales, porque temen no poder ser adjudicatarios de alguna obra pública.

Esto tiene que terminar y comenzar a actuar con dignidad, porque ya no se cree en declaraciones políticas que han perjudicado en los últimos años al cantón y ciudad, perdiendo tiempo porque se ha desviado el camino hacia el desarrollo verdadero.

Lo mínimo que tenemos que hacer es dejar de pensar y actuar en función de cada uno, de nuestros propios intereses, porque si bien es cierto que podemos solucionar nuestra situación particular, cuando asumimos una posición de exigir efectividad a la gestión municipal, estamos actuando a favor de la comunidad, ya que los intereses de la mayoría deben primar sobre la particular visión de quienes nos gobiernan en el cantón.

Además no solo hay que demandar de los GADs obra pública, sino el manejo institucional y democratización, por eso es urgente que se reduzca el número de la planta de trabajadores y empleados municipales, los que sobrepasan las normas internacionales y que provoca que el gasto corriente municipal sea elevado, lo que deja pocos recursos para obras.

También urge llamar a los mejores hombres y mujeres chonenses a que presten su contingente en temas de sus competencias. Por ejemplo, la página web municipal tiene información errada sobre nuestra prehistoria. También se persiste en el tema de la supuesta existencia de linaje étnico local (Reinado Chuno) cuando arqueológicamente esta cultura nunca existió.

Aunque se hace necesario forjar una identidad a partir de nuestros elementos históricos, perderemos lo poco que aún nos queda como comunidad. Esto ya se reflejó en una encuesta que hizo Paúl Zambrano C., para su tesis profesional en 2009, encuesta que trató de descubrir cuál es nuestra identidad cultural. De 367 encuestados, 315 contestaron que nuestra identidad cultural es la "Procesión del Señor de la Buena Esperanza". Estamos a punto de perdernos en la negra senda del olvido. (Entrevista realizada el 25 de junio del 2012).

Los aspectos enfocados por el entrevistado contribuyen a tener y recoger la visión de la ciudadanía con relación a la acción pública del cantón, aunque por otro lado ratifica en gran parte los análisis inscritos en el desarrollo del presente trabajo que contribuye al cumplimiento de los objetivos propuesto en el mismo.

Para contar con una mayor referencia y fundamentación de la sociedad civil local en todo el contexto del presente trabajo, desde la perspectiva de la Lic. Josefina Viterí Mendoza[56]:

> identifica que en relación a los planes de gobierno, en este caso del Municipal existe una especie de brecha entre el plan de gobierno que se presenta al organismo electoral, con el que se ejecuta, es en ese espacio donde los ciudadanos nos perdemos, cinco aspectos se pueden identificar del actual Alcalde: lo vial, servicios, cultura, identidad y la participación ciudadana, todo en el marco del buen vivir; de estos se han establecido una serie de metas que están proyectadas para el periodo de 4 años; dentro de la propuesta del gobernante local (Alcalde) se ha basado en la falta de conectividad con sectores poblacionales y ciudadanos y en lo territorial se presentaban preocupaciones para atender a las parroquias desde la coordinación con las Juntas Parroquiales, de estas la mayor conflictividad se dan especialmente con Santa Rita y Chibunga, ya que son las más lejanas con el centro cantonal de Chone y la proximidad con otros cantones.
>
> La pertinencia se pierde en el ejercicio del poder municipal, el plan de gobierno presentado por el Alcalde está enmarcado en lo que señala la COOTAD (como aclaración, en el proceso electoral del 2009 no estaba en vigencia el COOTAD), el proceso de ejecución determina un giro de los ejes que se plantearon, hasta cierto sentido hay una dosis de improvisación, aunque se justifiquen supuestas "prioridades", no se respeta el ordenamiento de lo planificado, que es donde se crea la distancia entre lo que se promete y cumple, producto de la situación cultural de los gobernantes (lo que no necesita naturalizarlo o para un mejor entender institucionalizarlo), además ratifica que de parte de la ciudadanía somos cómplices, porque dejamos hacer y no exigimos que se cumpla lo prometido y que esta promesa esté conectada con lo que necesita la población y el cantón.

Lo expresado por la entrevistada, argumenta con pertinencia la línea de análisis trazado en este trabajo, que hace por demás imperativo la fuerza e importancia que puede tener en la práctica gubernamental el contar con un plan de gobierno y que este sea coherente con la realidad que gobierna y se ajuste a los desafíos del desarrollo local y su democratización.

Por otro lado desde la percepción de la entrevistada, no hay una buena relación entre Alcalde y Concejo Municipal.

> Porque la parte legislativa es a veces oportunista, no apoya la proyección, pero por otro lado no fiscalizan desde el inicio del periodo, producto de readecuar intereses personales, sociales o de grupos que no son los intereses colectivos del cantón; se nota que no se ha hecho un diagnostico bastante profundo de la realidad, no se conoce la producción legislativa, aunque este es una práctica histórica, ni siquiera esta de por medio la situación conflictiva de la municipalidad que arrastró a toda la población del cantón (entre el 2005-2007)

[56] Entrevista a la Lic. Josefina Viteri Mendoza, docente, académica, ex funcionaria del Municipio de Chone (1994-1996) y ciudadana relevante del cantón Chone, realizada el 24 de junio del 2012.

> que sensibilice a esta instancia para llegar a grados de madurez de y entre los gobernantes, incluso identifica que con las nuevas reglas de juego no se observan cambios de comportamiento en el GAD Municipal; el bien común que se comulga en el discurso esta distanciado de la realidad, la función gubernamental que de por si produce protagonismo, aunque el que se da en las instancias gubernamentales locales es un protagonismo para uso personal.
>
> Con este diagnóstico es una determinante que no es posible un cogobierno, que sería lo ideal, porque lo impide el autoritarismo del Alcalde denunciado por los Concejales, aunque no le consta como ciudadana; es sorprendente las denuncias públicas de los Concejales, cuando en un buen tiempo no se les ha escuchado sobre irregularidades cometidas, será que puede ser producto a la cercanía de las próximas elecciones, cuando el Concejo Municipal no ha sido protagonista de emprender cambios para Chone; las movilidades de mayorías y minorías no le hacen bien a Chone, aunque responda a los intereses del Alcalde, ya que si esto persiste seguirá castigado el cantón, en la medida que no existe respeto por sus mismas investiduras de parte de las autoridades gobernantes. Además los miembros del Concejo Municipal no son accesibles al dialogo con la ciudadanía, ya que solo se los encuentra cuando están haciendo sus trámites de la función electa. (Entrevista realizada el 24 de junio del 2012).

Lo anterior es una clara evidencia que aunque no se quiera reconocer por parte de los miembros del Concejo Municipal, que esta es una instancia de actuación política, por lo tanto desde esta dinámica se está en permanente construcción de candidaturas a alguna función de elección popular, que en su mayoría apuntan a la Alcaldía, este es un motivo de conflictividad, que es el caldo de cultivo que sostiene dicho comportamiento, que aunque sea licito en la lógica de la actuación política, hace perder la perspectiva y sentido del bienestar colectivo del cantón.

En cuanto a ubicar el rol de las Juntas Parroquiales desde sus limitaciones, están dando soluciones a medias a sus jurisdicciones, manifiesta la entrevistada:

> aunque este aporte es significativo, de un caso conocido el de Chibunga, que preocupado por la existencia del analfabetismo en la parroquia, el Presidente de la JP recurrió al Instituto Pedagógico Eugenio Espejo (donde es docente), este GAD incidió en esta atención a la población; por otro lado valora que con la presencia de este organismo de gobierno en el territorio se nota una mayor integración desde y hacia las parroquias, aunque no es tan visible la relación entre Municipio y Juntas Parroquiales, que para que sea visible no debe solo quedarse en la publicación, sino en las realizaciones, enmarcado en un macroproyecto en el que concurran Juntas Parroquiales y Municipio. (Entrevista realizada el 24 de junio del 2012).

En cuanto a identificar motivos qué nos una en nuestro cantón, la entrevistada, señala:

> partiendo de que el tema de la identidad se lo ha tomado permanentemente en las visiones y misiones de planes, programas, discursos, pero con un argumento utilitariamente declarativo, más no como un principio, ha sido un aspecto recurrentemente instrumentalizado, pero no se ha permeado en la medula de la

> población local, que aunque ha sido y es parte la identidad en los currículos académicos y educativos, en la práctica sigue sin colectivizarse, disperso y diluido en la ciudadanía, más bien esta ha adoptado estereotipos externos, a pesar del último logro en autoidentificación Montubia que resulto del Censo de Población y Vivienda (INEC 2010), este no se lo está fomentando, requiriendo una mayor concientización colectiva, porque resulta paradójico que quienes declaran identidad (autoridades públicas locales), no son portadores de esta, porque no la sienten; para justificar este logro estamos trabajando en conglomerados rurales con los pasantes educativos, recreando su recuperación, aunque tiene un límite instrumental, a pesar de esto los proyectos se están sosteniendo, los que carecen de metodologías especializadas a los que hay que acompañar articuladamente con los organismos rectores (Secretaría de Pueblos, Instituto Nacional de Patrimonio, Ministerio de Cultura, Municipio, Juntas Parroquiales) y por los actores portadores de este montubio, que desemboque en construir una política pública de identidad, mediante un plan integral emergente, para su posterior sostenimiento. (Entrevista realizada el 24 de junio del 2012).

En lo que tiene que ver a las obligaciones de las autoridades públicas de rendir cuenta, manifiesta la entrevistada:

> que este aspecto está presente en los gobernantes porque se lo exige la Constitución, aunque hasta ahora no se lo ha realizado con verdadera responsabilidad, para que se dé esto desde la ciudadanía tenemos que desarrollar competencias para exigir la rendición de cuentas, hace falta que la institucionalidad por fuera de la municipalidad y la ciudadanía haga una evaluación, la que se remita al gobierno municipal donde se señale al Alcalde y Concejales lo que no se está cumpliendo, pero no se la hace por la débil capacidad para liderar este tipo de aspectos que no se cree que son tan primordiales, debido que nos encerramos en nuestras propias instituciones para cumplir objetivos aislados, sin mirar el contexto que es parte del desarrollo de los pueblos, además por la formación en ciudadanización individualizada, limites de asociatividad que se dan cuando no hay principios sólidos para practicarlo; lo anterior es producto porque no hay practicas colectivas de acción ciudadana, aunque se está fomentando estas prácticas colectivas ciudadanas en las nuevas generaciones, ya que las generaciones de adultos se resisten a la práctica de la acción colectiva; en esto hay que reconocer la implementación que se hace desde los gobiernos estudiantiles; aunque se reconoce que desde la educación no ha contribuido mucho, en la medida que los paradigmas aplicados aún no se reflejan en la sociedad con criterios reflexivos, prácticos; esta educación ha estado girando en una retorica de cumplimiento; aunque los postulados en el nuevo escenario esta para cambiarlo, no solo en el desarrollo de capacidades técnicas y científicas, sino humanas y ciudadanas, pero sabemos que en esta situación estructural en la educación los resultados no son de carácter inmediato, sino en lo mediato. (Entrevista realizada el 24 de junio del 2012).

El discurso participativo está presente en el imaginario social, de allí que se practique e incida en la acción pública aún sigue distante, porque las decisiones históricas del accionar del Estado ha sido responsabilidad solo de los electos o designados, sin la interferencia o participación de la sociedad, cambiar este paradigma requiere un esfuerzo que madure las condiciones del lado de los gobernantes y de una

mayor responsabilidad social en la perspectiva de construir la comunidad local democrática que las sociedades aspiran.

Por lo que es necesario destacar la participación en la decisión de la planificación del desarrollo del cantón, indica la entrevistada.

> Trabajando las demandas con los estudiantes, estas fueron remitidas a la Municipalidad, aunque no hay constancia de que hayan sido recogidas y peor que se estén cumpliendo, como evidencia de lo recogido esta basado en elementos para la reconstrucción del palacio municipal, el mejoramiento del centro comercial, y del malecón, como el de las noches culturales, estas últimas no se han sostenido.
>
> La acción participativa se presenta debilitada por una serie de desajustes en el relacionamiento autoridades públicas-ciudadanía, si esta ultima reacciona configurando el control social, la que no acepta lo que informa la autoridad pública, eso se lo toma como una injuria a la autoridad, que puede derivar en amenazas, hasta enjuiciamiento por la supuesta injuria, lo que hace interpretar una situación de indefensión ciudadana; esta es la más poderosa razón que no se haga control social, y siguen maquillando cifras, avances inexistentes, por lo tanto se violan las normas que supuestamente respaldan la participación ciudadana, cuando se hace control social no se falta el respeto a la autoridad, si la autoridad está falseando en lo que informa, a quien le faltan el respeto es a la ciudadanía.
>
> El discurso de las autoridades y funcionarios públicos suponen el cumplimiento de sus funciones respaldados en la norma jurídica, aunque se escudan en esta, pero en beneficio de la misma autoridad, a pesar de la existencia de la norma legal esta no garantiza la participación de la ciudadanía, creyéndose que puede interpretarse la norma jurídica por parte de la autoridad, pensándose que hasta se puede hacer jurisprudencia en cualquier instancia pública en su beneficio. Los organismos que están para hacer cumplir la ley y en este caso a las autoridades públicas como la Defensoría del Pueblo, en estas instancias las demandas de la ciudadanía se dilatan, donde se tienen que respaldar demandas con excesiva documentación.
>
> Los organismos que están para hacer cumplir lo que señala el nuevo marco constitucional y jurídico: Defensoría del Pueblo; Defensoría Pública, Consejo Nacional de Participación Ciudadana no están al servicio o conectados con la ciudadanía, y por el otro lado no hay un nivel de organización fuerte que incida en la vida de nuestro pueblo, entonces estamos a merced de la voluntad de la autoridad pública y en completa indefensión, que podría pensarse que la participación ciudadana inscrita como innovación democrática no está siendo de mucha utilidad. (Entrevista realizada el 24 de junio del 2012).

A las puntualizaciones realizadas se ratifica que las autoridades públicas no conciben, ni integran la participación ciudadana, solo habría que esperar que se fortalezca la organización social en la localidad para que llegue a constituirse en poder ciudadano inscrito en la Ley de Participación Ciudadana y Control Social, además para que se la respete.

Mientras se sostengan las debilidades, dispersión y aislamiento de la ciudadanía, seguirán las mismas prácticas del poder público local. La normativa sigue siendo favorable a los propósitos de los gobernantes y no de la ciudadanía.

Lo señalado también argumenta la entrevistada, que tiene que ver con la involución en todas las propuestas educativas implementadas.

> La estructura social, económica y política no estaba adecuada para los cambios que se propuso en su momento, aunque se percibe que el cantón ha madurado en algunos aspectos con las propuestas que se implementaron en la educación, desde la experiencia que se sembró a mediados de la década del 90 del s. XX, donde el Municipio intervino no solo en sus competencias exclusivas, sino articulado a la educación, eso no se ha perdido, en la medida que se ha tomado en cuenta en la actualidad trabajar en lo educativo, recreativo, cultural, con este insumo cree que hay una visión de lo social en la municipalidad; hay una visión, aunque los programas aún no se los sistematiza, para mostrar los resultados, que no se lo vea como un entretenimiento, ni diversión, porque sino los recursos no están siendo invertidos óptimamente, no se evalúa por ejemplo en los avances de la sinfónica, escuela de artes, estas expresiones se están mostrando incluso fuera de las fronteras cantonales, pareciera que no se está trabajando el empoderamiento que debiera ser por parte de la comunidad, hace falta que estas iniciativas ya se conviertan en una política pública local y no dependan de las buenas intenciones del gobernante de turno.
>
> En cuanto a los limites que puede identificar para el cantón, es que está siendo influido por la globalización externa que provoca desequilibrios, desorden y violencia, hay que trabajar con el sentido de ciudadanizar más a la población, superar las trabas que no permite trabajar en equipo; retomar el proyecto de vida familiar, desde este escenario tiene que sostenerse principios sólidos, trabajar en vínculos, construir sueños, utopías que sean referentes para el cantón; la educación tiene que ser societal, no solo institucional, es por eso que los procesos educativos han fracasado, quien pudiera haber imaginado que el referente global de la actual civilización como Grecia haya caído; si Chone sigue buscando un salvador en alguna persona por capaz y democrática que sea, no pasara nada porque la salvación somos todos y todas, además aún sobrevivirá la cultura del conformismo.
>
> En la lógica de la recomendación, reafirma que la articulación de todos los estamentos institucionales, políticos, sociales o de otro orden, es imprescindible, tomando la iniciativa el gobierno municipal a través del Alcalde, Concejales, sociedad civil organizada, además que este trabajo de investigación constituya un insumo sustancial de debate y sea valorado para el bien de Chone y orientador para el desarrollo cantonal, ya que no se parte desde cero porque existen propuestas, las que configuran condiciones para una gobernabilidad duradera como política local, la que pueda incluso ser notarizada (*por no creer en la fuerza de la ley, ni de las autoridades, para darle seriedad a los acuerdos*), debido a que somos seres emocionales y mañana ya la realidad es otra. (Entrevista realizada el 24 de junio del 2012).

Las expresiones de la académica Josefina Viterí, no solo llama la atención, sino que se torna en preocupación, porque el discurso del nuevo momento político sigue

distante o ausente al y del cantón y de sus actores políticos e institucionales, aunque se haya readecuado las normas locales al ordenamiento constitucional y jurídico vigente, no quiere decir que las practicas del pasado político de atraso e inacción hayan sido superadas, todavía se sigue con el mismo patrón del accionar institucional público, donde la ciudadanía a pesar de que el mandato constitucional y legal le garantiza la participación en la gestión pública, esta sigue negada.

Para ampliar la perspectiva de la sociedad civil local, ya que esta constituye el mayor reflejo de democratización o su contrario de la acción pública del cantón, en un dialogo-conversatorio democrático entre representantes de sectores importantes y de organizaciones sociales del cantón[57].

En cuanto a los planes de gobierno de los GADs, Germán Vaca manifiesta:

> que no solo el Alcalde en funciones, sino el conjunto del Concejo Municipal no han hecho conocer al cantón cuales son los ejes de desarrollo en lo que guiarían y guían a la jurisdicción que representan, aunque se hayan cumplido casi 3 años de la actual administración, siendo imperativo y necesario que la sociedad civil local sepa el rumbo a donde nos dirige el GAD Municipal, y que este rumbo se lo pueda controlar o auditar, para esto no existe ningún mecanismo que permita medir la obra pública ejecutada, aquí es donde surge la inconformidad de la comunidad local, que ni siquiera en el proceso de campaña la oferta electoral señalaba aspectos o el rumbo del Municipio y cantón, solo se subieron a una tarima a ofertar aspectos que no fueron sustentados técnicamente, tanto en estudios, como presupuestariamente. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

En la misma línea de los planes de gobierno, Simón Carbo, "manifiesta que aunque los candidatos a la Alcaldía presentaron sus ofertas en campaña, estas no estuvieron lo suficientemente enfocadas para que las entienda la ciudadanía, donde esta retenga lo que proponían los candidatos y que sea el insumo de la exigibilidad posterior" (conversatorio realizado el sábado 7 de julio del 2012); se puede interpretar a partir de lo manifestado que en las campañas electorales hay un bajo nivel de comunicación política, aunque utilizan determinados argumentos de acuerdo a las necesidades del sector donde visitaban, más bien estas necesidades se convirtieron en

[57] Conversatorio participado por Simón Cargo representante de la Brigadas de Seguridad cantonal; Genith Muñoz Marmolejo Dirigente Barrial; Germán Vaca representante de los profesionales de la comunicación; Julio Vélez representante de los profesionales locales y Fernando Flores de Valgas representante de los Cultores Artísticos de Chone, evento realizado el sábado 7 de julio del 2012.

oferta, aunque ratifica que desconoce el contenido del plan de gobierno municipal. Genith Muñoz, “señala que no tiene quejas de la predisposición de este personero, en la medida que lo que ha dicho para su sector, lo ha cumplido” (conversatorio realizado el sábado 7 de julio del 2012).

Con lo manifestado se demuestra es que para un sector importante del electorado y ciudadanía, no importa si ofertan o no en las campañas enmarcado en planes y si estos se cumplen o no, mientras cumplan con lo que prometen coyunturalmente en los sectores poblacionales.

Para un mayor argumento del conversatorio se presentan los tres ejes declarados por el Alcalde en este trabajo, en relación al plan del gobierno municipal: 1. Institucionalización del cantón, 2. potenciar la atención en NBI y 3. Recuperación de espacios públicos como encuentros ciudadanos; acogiendo estos argumentos, para Germán Vaca, “dice que en lo primero no se sabe donde esta esa institucionalización, la cultura organizacional no existe, allí está la falta de empoderamiento de los mismos gobernantes y la planta institucional del municipio”; para esto Simón Carbo, “manifiesta que en la institucionalización se ha avanzado, para superar el descontento de la población se ha restablecido el funcionamiento del Palacio Municipal, mostrando la unidad de la familia municipal, en NBI se está asistiendo a la ciudadanía” (conversatorio realizado el sábado 7 de julio del 2012), aunque se aclara que una cosa es solicitar al Municipio y otra es planificar la dotación de bienes básicos, aunque mucha de estas NBI no es solo competencia municipal, en agua potable se ha podido recuperar la competencia local, pero siguen las dificultades en la dotación del servicio.

Germán Vaca, insiste en cuanto a las NBI:

> Si se hubieran enfocado con claridad desde la administración municipal, donde se estuviera atendiendo este aspecto, entonces la población no se manifestaría contraria, caso paralización de los taxistas acaecida el 5 de julio del 2012, demandando mejora en la vialidad urbana, estas NBI son grandes, no hay una verdadera planificación para dotarla, debido a que son evidentes los problemas de algunos sectores de la ciudad para evacuar las aguas sanitarias y lluvias, estas en algunos puntos focales son evacuadas al río; con estas puntualizaciones no se sabe con certeza cuanto harán hasta el término del presente periodo (2014). (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

A pesar de las limitaciones estructurales expuestas, Genith Muñoz, “relieva que se ha construido una casa comunal en el sector donde ella es dirigente por parte del municipio, esta infraestructura es para servicio comunitario”, siendo este una infraestructura útil, una vez que se la entrega a la comunidad esta desprovista de una propuesta de funcionamiento, aunque se le ha dado un uso comunitario de la vecindad del sector y para todo el espacio urbano. Germán Vaca, “señala que a propósito de este tipo de obra, se puede diagnosticar que a la misma comunidad urbana y todos sus sectores le hace falta una visión soñada con mayor dimensión”. Para Simón Carbo, “manifiesta que la comunidad organizada sueña, pero lo que no se sabe que con el sueño llegará la realización de la obra pública”, aunque la comunidad no diferencia que lo que se construye por parte de la municipalidad es un bien público, o de carácter comunitario, ya que si esta es construida en un sector, este sector se siente dueño del bien que fue construido por el Municipio que es público, lo que restringe una visión segmentada de todo el contexto urbano. Genith Muñoz, “ratifica que el bien que construyó el municipio es de uso público, lo que si esta normado es un costo por mantenimiento” (conversatorio realizado el sábado 7 de julio del 2012).

Esta constatación hace interpretar que la misma comunidad urbana no está conectada, porque los bienes que se sienten de la comunidad vecindaria resulta una visión privada de los bienes públicos-colectivos de un espacio urbano que se entiende debe estar integrado.

A partir de la constatación identificada, para Germán Vaca, “señala que los mandatarios locales construyen lo que se les pide, siempre y cuando este de por medio un compromiso de respaldar al Alcalde, incluso seguir votando en las próximas elecciones, con esto se establece el vinculo entre mandatarios-ciudadanía”; quién les pide obra a los mandatarios son las organizaciones sociales y estas son colectivos pequeños, además que el caso de las barriales no están integradas al conjunto de la dinámica de la ciudad. Genith Muñoz, “relaciona otra obra de interés como es un parque infantil construido en el mismo sector, este si es de uso de toda la ciudad” (conversatorio realizado el sábado 7 de julio del 2012).

Es pertinente recurrir a la ejecución de obras cuando se quiere calificar la gestión de los gobernantes, aunque para Julio Vélez:

> afirma que existe un divorcio entre gobierno local con la sociedad, porque los gobernantes lo que menos presentan son esos resultados en obras, estos resultados deben iniciarse haciendo participar a la comunidad desde el diseño, hasta la entrega a la misma comunidad; para una mejor ilustración es lo relacionado a la movilidad urbana, los cambios que implicaba una supuesta mejor ingeniería, no se consultó a la ciudadanía, ni a los actores de uso permanente (taxistas y transportistas urbanos), por lo tanto la ciudadanía no esta informada de lo que decide el Concejo Municipal, lo que provoca malestar; en cuanto a la realización de obras no se sabe qué es lo que motiva lo inconsulto, será por contratar la obra sin ninguna clase de control, o por tomar la delantera no se sabe de qué, este es la configuración del divorcio entre lo técnico, lo político y la ciudadanía. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

Lo expuesto se evidencia que el centro de la acción del Gobierno Municipal lo genera el Alcalde, lo que hace invisible la participación de los otros actores de la decisión pública, como la del Concejo Municipal, aunque este está desprovisto o guiado por una agenda legislativa y fiscalizadora, y por el lado de la ciudadanía se sigue testimoniando la ausencia de su participación.

Otros testimonios se manifiestan de la realidad del cantón y la acción pública que se desarrolla en el mismo, para Fernando Flores de Valgas, señala:

> en cuanto que el desprestigio que tiene Chone no se queda solo en su interior, sino que se lo hace sentir por fuera de sus fronteras, lo que representa una afrenta, por esta y otras razones los capitales se resisten invertir en Chone, salvo el caso de las redes de comercialización de productos de consumo masivo (*alimentación y medicina – AKI, TIA, Sana Sana, Cruz Azul*) que extraen el poco capital local; además es paradójico que los choneros que cuentan con capital más bien se van a invertir fuera, a qué se debe esta situación, a comportamientos individualizados que no emprenden acciones colectivas en sectores económico-productivo, social, político, se mantiene una brecha entre lo urbano-rural por el despilfarro de recursos públicos anuales, sosteniendo la actividad agrícola que no mejora productividad, se incumple con compromisos financieros, el campesinado que no paso la barrera a productor por tener un perfil muy bajo culturalmente, que aunque haya querido superar esa barrera, no ha recibido aportes duraderos, por lo tanto ya no tiene confianza en nada, ni en nadie, por permanentes engaños, además de la incapacidad de asociatividad en este sector; qué estamos o se está haciendo para revertir esta situación, si el análisis que se hace a la responsabilidad de los gobernantes, desde este sector es muy poco lo que se puede esperar como aporte a la solución de carácter estructural y pensar en un cambio radical. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

Es altamente preocupante lo señalado, indica Germán Vaca, para mayor fundamentación de la participación ciudadana:

> por ejemplo la silla vacía se creó con el propósito de que la ciudadanía se exprese y no solo sea a través de los Concejales, los cuales en muchos casos desconocen la realidad del cantón para que se conviertan en reales

> interlocutores de la ciudadanía, pero resulta que aunque este derecho tenga categoría constitucional poca utilidad ha tenido en Chone, esta participación ciudadana no se ha dado, incluso las sesiones del Concejo Municipal no son públicas, por lo tanto este espacio no es democrático. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

Para Julio Vélez, en la línea de la participación ciudadana en el cantón:

> que lo que se suponía que debió ser debatido con la ciudadanía, la ordenanza del sistema de participación local, fue decidida sin esta, la que tampoco se ha socializado, aunque el Alcalde incorpora discursivamente la participación ciudadana, esta no se cumple, solo se responsabiliza a un determinado departamento, pero el fomento es de toda la corporación municipal, incluido los concejales, aunque estos últimos están más preocupados por las obras, donde se manifieste que en este aspecto si inciden, antes que cumplir con sus competencias; otro testimonio que conoce de cerca es que el proyecto de la construcción de la Bahía San Cayetano, obra que resuelve temporalmente la informalidad comercial en la ciudad, recuperando un espacio de vía pública transitada que fue invadida por muchos años, este proyecto no fue transparentado con los socios beneficiarios comerciales, donde se negó la información, por esta negativa municipal se solicitó la misma información al Banco del Estado al ser el organismo que financio la obra, pero esta llego una vez que ya estaba concluida la obra, sin haber cumplido con la transparencia de la información, negando el control social. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

Hasta aquí se demuestra que el solo mandato constitucional y legal establecido no va a cambiar las prácticas antidemocráticas y poco transparentes de la acción pública, si esta no es respaldada de vocación democrática de los gobernantes y de una sociedad civil organizada, que no piense solo en su micro pedazo de demanda o atención, sino del conjunto de la ciudad y cantón.

Por otro lado otra vez Fernando Flores de Valgas, “en relación a la falta de proyección en la dotación de obras, será debido a la falta de planes o por exceso de estos, en la medida que en la trayectoria municipal se han diseñado varios intentos de planes”; lo que es ratificado por Julio Vélez, “que lo que pasa es que han existido planes pero los han desechado, lo que hace falta es una política de planificación” (conversatorio realizado el sábado 7 de julio del 2012).

Desde la conclusión anterior, ambos ciudadanos dimensionan que el instrumento de la planificación es válido y no se siga desperdiciando recursos públicos.

> El último ejercicio de PD y OT realizado será un vacío, si se sostiene el divorcio de la planificación con la obra que se ejecuta, porque la obra debe tener un impacto social y económico, encaminada a resolver los problemas básicos, en la perspectiva del buen vivir, para esto incluso el rol de la educación tiene que

> estar articulado a ese buen vivir, donde los educadores deben trabajar con una claridad meridiana, al igual que los administradores públicos, y por ende la ciudadanía, para todos los desafíos deben estar enmarcado en la política de planificación, pero esta está dispersa, desarticulada, con diversidad de visiones, aunque esta visión esta en el papel, que es una situación que hay que corregir para tener un sueño común fundamental por donde todos debemos transitar, para que no se sigan poniendo trabas, donde la domestica satisfacción de la volquetada de piedra ya no sea un recurso más de ganar votos. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

Aunque el perfil de ciudadanía se reconoce demasiado bajo, la muestra esta por el tratamiento que nos dan los gobernantes dice Julio Vélez:

> casi como en la tienda de barrio, cada uno tiene su precio, por lo tanto nos contentamos con lo que nos dan, que la locomotora debe ser el Municipio, con una fuerte actuación del Alcalde, el que se reúne con la comunidad ciudadana (a través de organizaciones) que demandan, esto acto puede interpretarse que el gobernante qué es lo que pretende, distraer o no conoce la realidad de la jurisdicción que representa, o necesita del contacto para sostener la clientela del voto; nuestro Chone esta desintegrado, que aunque tenga planificación, el circulo vicioso de la reunión como que desfigura a la planificación y que esta solo debe traducirse en obras, la que no contempla a la organización social como uno de sus pilares, peor la gobernabilidad como práctica democrática de acción gubernamental. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

Por lo expuesto Germán Vaca plantea que hay que trabajar un proceso sostenido, donde la educación prepare a la comunidad local:

> Para que el docente, cree conciencia de su rol cívico y altamente responsable, con esto se sabrá cuál es el producto ciudadano del educando del presente y del mañana, con una sociedad local comprometida, aunque la realidad presenta una elemental planta de docentes, donde la educación está alejada o ajena a la formación cívica-política-ciudadana, que no quiere decir ser partidario de ideología o gobierno de turno alguno. En el caso de los partidos políticos deben vincular a su acción a la ciudadanía, no como sus electores, sino como informadores de la política. Pero obviamente estos partidos políticos tienen que dotarse de idearios, porque es tanta la pobreza de los partidos políticos en la localidad, que a los gobernantes municipales (Alcalde y Concejales) no se los identifica o diferencia a unos de otros por la tendencia política a la que se "pertenecen", sino por sus actuaciones individuales, es desde esta visión reduccionista que se hace protagonismo, además de que lo poco que es demandado por la gente, si se cumple el gobernante de turno se convierte en el político bueno y apreciado. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

En cuanto al destino de los recursos presupuestarios de los GADs locales, para Fernando Flores de Valgas, señala:

> Que se deciden al mejor querer del gobernante, de los cuales no rinden cuenta, justificando que si lo hacen, como que ir a una radio es rendir cuenta o a través de un programa pagado por la misma Municipalidad, la rendición de cuentas es lo que decidimos usted gobernante, conmigo ciudadanía, pero lo que resulta es que "rinden" cuenta de algo que se arrogaron sin consultarme antes de decidir, lo que anula el control social. (Conversatorio realizada el 7 de julio del 2012).

La visión simplista de la gestión que realiza la dirigencia ciudadana, la que tiene que enfrentarse a un carrusel de instituciones a las cuales se demanda en la localidad, debido a que la acción pública local es dispersa, ni siquiera el nuevo modelo de gestión del Estado es articulado en las mismas instituciones del gobierno nacional, por lo que la Asamblea Cantonal debería ser la mejor vitrina de interlocución integral articulada entre una dirigencia ciudadana de alto nivel, con los organismos del Estado de todos los niveles, con este mecanismo de coordinación se estructuraría una capacidad de respuesta efectiva y se contribuiría a fomentar sentidos democráticos.

Los participantes del presente conversatorio que es el reflejo de la sociedad civil local con niveles de representación social, en cuanto a la gobernabilidad en el cantón Chone, confluyen que:

> Las localidades como el cantón Chone tienen que proponerse un cambio, pero no al estilo del gatopardismo, que quiero que todo cambie, para que no cambie nada, pereciera paradójico pero así es la política y acción pública ecuatoriana, incluso la misma población plantea cambios, aunque esta misma se convierte en cómplice y encubridora de la inacción de los gobernantes locales.
>
> El control de los medios de comunicación está subordinado a la administración municipal, esta nunca ha cumplido un rol a través de una línea comunicacional de interés ciudadano, solo han actuado mediante una tendencia tradicional distractora, favoreciendo al gobernante local de turno, la que ni siquiera se constituyó en oposición mediática; incluso en los mensajes generados desde el gobierno municipal carecen de una dimensión comunicacional propositiva que fomente ciudadanía y responsabilidad pública.
>
> La socialización es una suerte de demanda ciudadana, aunque en esta hay que tener cuidado, en la medida que quien socializa es la institucionalidad pública, por lo tanto no es desde la visión de la ciudadanía, sino de la visión dominante de la institucionalidad política local.
>
> Si pretenden seguir "cumpliendo" con lo que establece la normativa en lo referente al Presupuesto Participativo, sin una real decisión ciudadana, cuando está comprometido el presupuesto incluso el de inversión, por el crecimiento de la partida de gastos corrientes, entonces con qué recursos se responderá a la ciudadanía y a la dotación de la deficitaria realidad en NBI, porque el circulo vicioso del crédito público que algún rato se terminará, donde el GAD Municipal deje de ser sujeto de crédito y de allí que le espera a Chone, en la medida que la pereza fiscal es crónica.
>
> Romper con la visión separatista del cantonismo, la red vial aún no interconecta a Chone (cabecera cantonal) con las otras cabeceras cantonales vecinas, las reivindicaciones de cantones cercanos tienen que decidirse como fortalezas mutuamente integrados, donde cada uno se "especialice" en determinados aspectos, por ejemplo: Chone con la infraestructura hospitalaria, además de la dotación de un camal de desposte, el cantón Bolívar (Calceta) la universidad (Escuela Superior Politécnica de Manabí), el cantón San Vicente el aeropuerto,

> Sucre (Bahía de Caráquez) el puerto artesanal de pesca, etc. Como evidencia de separatismo y encierro a la vez, es producto de una iniciativa productiva de la municipalidad de Chone que intentaba integrar la zona norte de la provincia mediante la creación de una empresa para acopiar cacao, la cual no prospero porque Chone tenía la sede disputada por los cantones vecinos.
>
> La iglesia católica del cantón sin estar articulada en el ordenamiento territorial a desconcentrado sus servicios religiosos en el territorio, eso quiere decir que sin estar enmarcada en la lógica política se puede trabajar un modelo eficiente de servicios.
>
> Aún persiste desconocimiento por parte de la ciudadanía en cuanto a conocer las competencias de cada instancia gobernante o de acción pública para ejercer el respectivo control social o ciudadano; es por esto que los niveles de fiscalización son bajos o nulos, solo se hace bulla y no se le da seguimiento hasta concluir los procesos de fiscalización eficientes.
>
> Nuestra clase política dirigente y gobernante del cantón y provincia no esta programada para asumir la gestión pública local, ya que esta llega improvisada, sin el mínimo conocimiento de la realidad, de la normativa Constitucional y Jurídica vigente, como de las competencias y facultades que les corresponde, creyendo que la gestión política e institucional tiene una categoría de segunda o tercera, esta tiene que ser compatible tal cual como el médico que hace cirugía, o un ingeniero que construye un edificio, todo tiene que programarse, como en la casi totalidad de las actividades que realiza la sociedad humana, pero la política local esta desprogramada, por lo tanto deficiente y seguirá así hasta que los responsables: partidos políticos y el electorado, el uno seleccione al posible mandatario con responsabilidad y el segundo elija sabiendo que el elegido decidirá la vida futura del cantón.

Este apartado constituye la versión de los actores gobernantes públicos y de la sociedad civil local, misma que ha contrastado de alguna manera el análisis de la presente tesis, como su contribución que ha enriquecido la propuesta de la gobernabilidad local territorial democrática que se sustenta para el cantón Chone.

CAPITULO IV

1. LA GESTIÓN LOCAL CON DIMENSIÓN DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, INTERCULTURAL Y TERRITORIAL DEL CANTÓN CHONE.

Es pertinente la importancia que constituye este capítulo, el mismo que pretende ser el centro del presente trabajo, para esto se parte del reconocimiento que siendo el centralismo una categoría estructural contraria a lo que aquí se desarrolla, la que se manifiesta de manera homogénea en su aplicación, no solo en el nivel central (capital de la republica o capitales de provincias), este se deriva en varios centralismos que se reproducen en cadena: en el centro cantonal (cabecera), centro parroquial, matrices o sedes de empresas, cooperativas de transporte, organizaciones sociales y/o gremiales, etc., siendo dominante, a pesar de lo identificado se vuelve dispersa su hegemonía, que es donde radica la potencialidad que permee con potencia una propuesta de gobernabilidad democrática en el territorio y/o jurisdicción local como el cantón Chone.

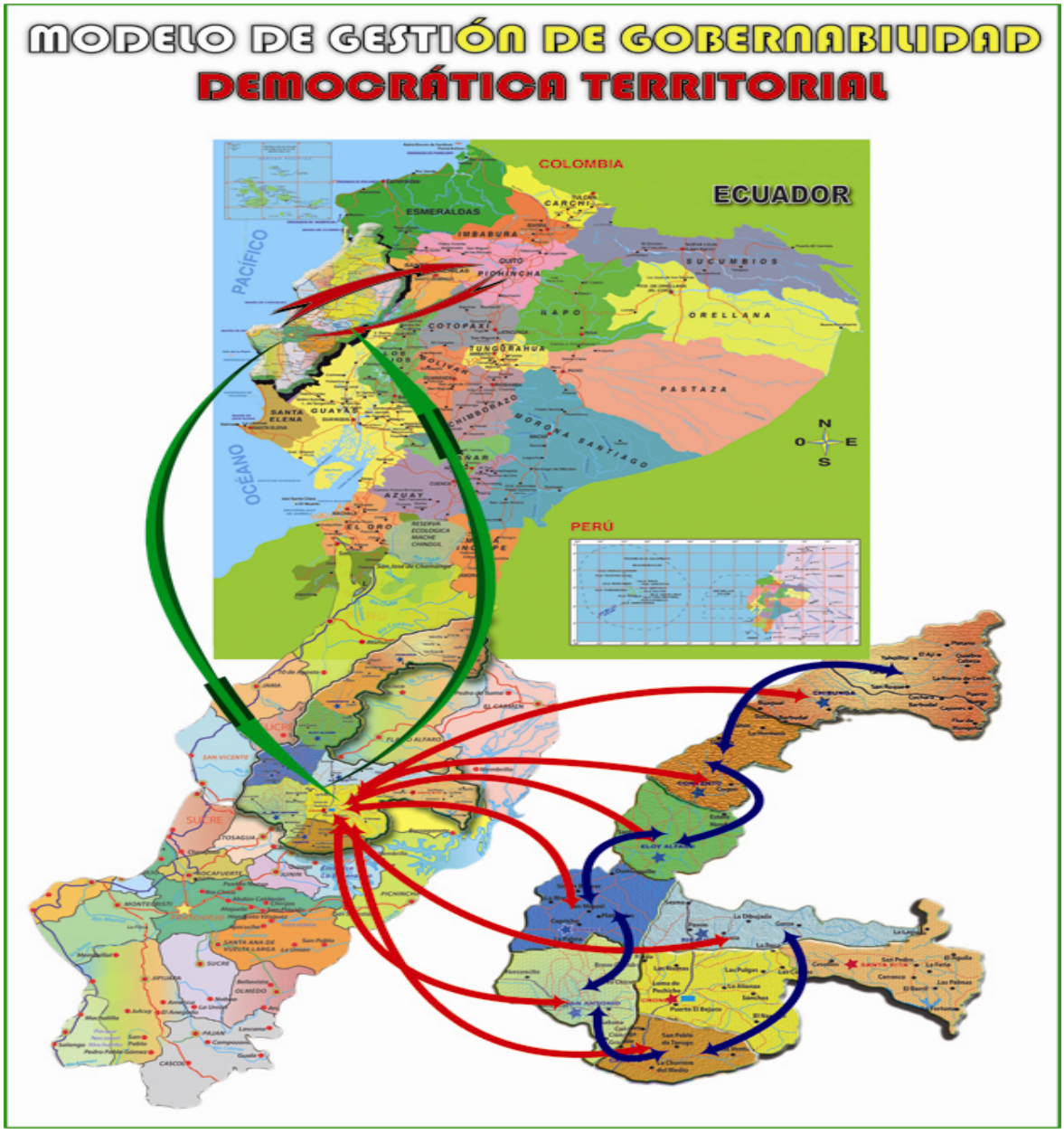
En otro orden de carácter estructural, es que la mayoría de las espacialidades urbanas del Ecuador actual, aunque parezca o se defina como la tendencia dominante, esta es producto de la movilidad rural-urbana, por lo tanto esta composición social es poco o nada integrada o cohesionada, debido a que la reproducción social sigue siendo agraria, que no se compadece con los supuestos de la composición urbana, la que configura espacios comunes de relacionamiento surgida con la revolución industrial, donde el elemento central fue la fabrica, y la escuela, aspectos que se constituyeron en conglomerados sociales con vínculos comunes.

Las dos condicionantes anteriores no se han creado particularmente en las localidades semiurbanas como las nuestras, por lo que en ausencia de los supuestos anteriores, es imperativo encontrar elementos que hagan vínculos comunes en nuestras ciudades y localidades agrarias, la que se ajusten a un imaginario como la gobernabilidad, el territorio, la interculturalidad y la cultura ciudadana como ejes fundamentales.

Tampoco se trata en o con esta propuesta de crear una localidad nueva, sino que tomando en cuenta la realidad deficitaria en todos los órdenes estatales y societales, proponerse superarlos, desde las potencialidades internas fortaleciéndolas, como aprovechando las oportunidades externas del contexto político-constitucional del Ecuador y la región.

Para una mayor ilustración gráfica se inscribe un referente de mapa que pretende explicar el modelo de gobernabilidad propuesto, como el que sigue.

GRÁFICO 7. MODELO DE GESTIÓN CON GOBERNABILIDAD LOCAL TERRITORIAL



Fuente: Instituto Geográfico Militar - 2012
Elaboración: Autor

El gráfico anterior es una propuesta que ilustra por un lado la integración no solo territorial, sino política en los diversos niveles jurisdiccionales, partiendo desde la centralidad estatal (capital de la republica -Quito), pasando por el o los gobiernos intermedios, que hoy es el gobierno de la provincia (con la centralidad Portoviejo), o mañana el gobierno de la región, sólidamente cohesionado en el territorio cantonal en y desde la centralidad cantonal (cabecera), con sus centros parroquiales y todo el territorio de la jurisdicción.

Esta integración y cohesión tampoco es dada solo desde la estatalidad, sino de los actores determinantes en el interior del cantón y sus parroquias, por lo tanto el gráfico es integral en los ordenes: territorial, estatal y societal.

1.1 LA INTERCULTURALIDAD COMO AFIRMACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL CON GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL TERRITORIO DEL CANTÓN CHONE.

El Estado unitarista de nuevo tipo debe reconocerse en su interior, en sus diversidades y diferencias, allí esta su máxima potencialidad, lo unitario debe disolver la hegemonía uniforme y monocultural; esta concepción estructuralmente inclusiva no fue tomada en cuenta por las élites de Quito, Cuenca y Guayaquil que lideraron el proceso de construcción del Estado nacional, tenían conocimiento sobre la enorme diversidad regional, ambiental, étnica, clasista, cultural y política que caracterizaba al espacio norandino en el que buscaban desarrollar su proyecto. Sin embargo, no valoraron positivamente esa diversidad, porque estaban persuadidos de que ella era un obstáculo para la integración nacional. Plantearon una propuesta de integración nacional homogeneizadora que choco duramente con la realidad[58].

En esta perspectiva diversa el Estado ecuatoriano actual se declara en sus principios (Art.- 1 de la Constitución) como Estado Plurinacional e Intercultural; Plurinacional que es el elemento constitutivo que reconoce y respeta en su interior la participación plena de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y

[58] RAMON, Galo, Torres, VH, (2004), *El Desarrollo Local en el Ecuador*, *Historia Actores y Métodos*, el espacio en el que se construyó el Estado Nacional ecuatoriano: 1808-1830, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 14.

montubias conforme a sus instituciones y derechos propios; Intercultural, que es el ejercicio de la participación respetuosa e incluyente de las diversas identidades, que promueve el diálogo y la interacción de las visiones y saberes de las diferentes culturas constitutivas del Estado.

El Estado institucional como organismo rector y coordinador de la política pública garantiza las relaciones plurinacional e intercultural, a través de acciones que promueven y fomentan consolidar a los pueblos y nacionalidades en las decisiones y acciones en el nuevo modelo de desarrollo del Estado democrático del Ecuador, este marco constitucional, jurídico e institucional define los ejes fundamentales de la acción estratégica que los garantiza para el logro del Buen Vivir o Sumak Kawsay.

La declaración de principios plurinacional e intercultural de la Constitución integra como innovación con categoría de pueblo, definido este como uno, algo que tiene una voluntad y a quien puede atribuírsele acción, este pueblo viene de población, la que tiene rasgos comunes, que debe tener acceso y disfrute del patrimonio cultural material e inmaterial, a identificarse con todo aquello que le da continuidad histórica; a producir, crear, mantener y proteger su patrimonio material e inmaterial, al pueblo montubio (Art. 56), facultándole reconocimiento en todo lo concerniente a derechos colectivos (Art. 59), que garantizan su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, las políticas y estrategias para su progreso y sus formas de administración asociativa, a partir del conocimiento de su realidad y el resto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.

La globalización como visión hegemónica, paradójicamente ha revitalizado en su interior múltiples afirmaciones: locales, territoriales y de identidad, siendo esta última el conjunto de características propias de un pueblo o persona y que la diferencian de las demás; aunque por otro lado pudiera ser la única fuente o refugio de sobrevivencia ante la devastación global, en ambas perspectivas se estaría configurando lo *glocal*, categoría que identifica el actuar local y el pensar global, o el dialogo entre lo local y lo global[59].

[59] HERRERA Luis, (2010), *Gobernabilidad y Gobernanza*, Maestría en Desarrollo Local con mención en proyectos de desarrollo endógeno, UPS, pág. 34.

En esta globalización “hay un resucitar de identidades para poder constituirse como un otro diferente, pues no queremos ser todos iguales”, anota la historiadora manabita Tatiana Hidrovo. Con esto se explica que existe un interés en estudiar lo regional y, en especial, lo montubio. “Se ve que existe una necesidad desde la Costa ecuatoriana de preguntarnos quiénes somos realmente, qué nos hace particulares y distintos como región”. Esta perspectiva cultural también acoge aunque con dimensión política, que es producto del agotamiento del centralismo y el colapso del Estado nacional, este colapso hace ver la región, no solo como la jurisdicción estrictamente política, sino que esta nace desde una mirada distinta, con dimensión de identidad.

Para la misma historiadora (Hidrovo) dice que se ha entendido lo montubio desde una categoría distinta: desde lo campesino. “En cambio, lo montubio es un concepto que me habla de una etnia”. También otro historiador como Paredes califica a los montubios como una etnia social.
Los define así, argumenta, porque detrás de ellos hay un modo de vida particular, una construcción social histórica, referentes simbólicos e incluso una sintaxis propia. Este “Montubios como categoría étnica habría solo en la costa ecuatoriana” de la que se tiene referencia a inicios del siglo XIX.

Paredes afirma que el aporte de los montubios está invisibilizado. Refiere que participaron en la Revolución Liberal, que son los que sostienen la actividad agrícola y aportan con un tercio de la economía nacional. El historiador José Antonio Gómez Iturralde destaca, que son los que cultivan el primer alimento de la dieta ecuatoriana: el arroz. Paredes señala que los organismos que se crearon para la defensa de lo montubio aún no tienen una clara conciencia de hacia dónde van. “Reivindican la cultura montubia, pero aún los cruzan divisiones y fragmentaciones”.

Esta activación de identidades, que en el Ecuador tomo mucha fuerza con la irrupción de la lucha indígena (1990), que no solo demanda bienes y servicios, ni una ciudadanía individualizada, sino el fundamental reconocimiento como colectivos asumido desde pueblos y nacionalidades, acompañada en iguales condiciones por la destacada lucha del pueblo afroecuatoriano; a partir de este referente se estaba gestando al interior de la población mestiza, una propia identidad étnica montubia, la que tuvo un reconocimiento por el Estado jurídico a través de la conformación del CODEPMOC

(Consejo de Desarrollo de Pueblos Montubios - 2001), pero se ha visto limitada en el relacionamiento y reconocimiento intercultural en todos los niveles (nacional, provincial y local).

Esta identidad étnica es reciente, proclamada con autodefinición propia y especificaciones locales de la costa, reflejando la diversidad del mestizaje en general, tal como lo define el CODEPMOC, "el montubio es el resultado de un complejo proceso histórico de adaptación y transformación étnica, interregional y socio-cultural que se dio en el litoral, donde se fusionaron indios, blancos y negros; de esta fusión provenimos los montubios, con cultura, identidad propia y particular realidad, que nos diferencia de mestizos y campesinos de la sierra y otros pueblos del país.

Rastreando este origen en un estudio realizado se señala, que a pocos años de la conquista, la costa norte de Manabí se encuentra deshabitada, en lugares además donde existían muchos pueblos. Algunas de ellas serán reducidas a pueblos por los españoles a principios del siglo XVII. No obstante, la dispersión de las comunidades indígenas dará origen a la población campesina de la provincia.[60] Este autor afirma que el valle de Chone estará habitado en el año de 1805 por los descendientes de la población mulata de Coaque y Cabo Pasado, respondiendo a una necesidad de explotar el caucho, que en un pequeño caserío de reunión de las montañas circundantes.

Con estos antecedentes se podría formular la hipótesis del poblamiento espacial del cantón, que pudo haber iniciado con el nativo asentado en el perfil costanero, que por una lado se trasladó huyendo de la presencia española y por otro obligado a desarrollar mecanismos de sobrevivencia más allá del mar, en suelo fértil, como aún todavía se mantiene en algunas comunas litorales (Puerto López, Santa Elena), esta expansión se dio aguas arriba del estuario del Río Chone, ya en el proceso de asentamiento se le torno difícil mantener la condición de pescador-agricultor por la distancia (Bahía de Caráquez-Chone), separándose de esta condición y constituirse en campesino-montubio.

[60] ZAMBRANO, C. Alberto, (2007), *el subdesarrollo de una economía periférica en el capitalismo mundial, el caso de Chone*, breve análisis del surgimiento de la formación social del norte de Manabí, Ecuador, Ed. La Tierra, pág. 41.

Los argumentos propuestos y la categoría constitucional están inscritos en el PNBV, mediante los objetivos y políticas que reafirman los principios del Estado Plurinacionalidad e Interculturalidad: Objetivo 1. “Auspiciar la igualdad, cohesión, e integración social y territorial en la Diversidad, mediante las Políticas: 1.2 Impulsar la protección social integral y seguridad social solidaria de la población con calidad y eficiencia a lo largo de la vida con principios de igualdad, justicia, dignidad, interculturalidad. 1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad. 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etáreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.

Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad. Políticas: 8.1. Apoyar la construcción de la sociedad plurinacional e intercultural dentro de relaciones de reconocimiento de la diferencia y respeto mutuo, bajo los principios del Buen Vivir. 8.2. Superar las desigualdades sociales y culturales garantizando el acceso universal de toda persona o colectividad a participar y beneficiarse de los diversos bienes y expresiones culturales. 8.3. Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana. 8.4. Impulsar y apoyar procesos de creación cultural en todas sus formas, lenguajes y expresiones, tanto de individuos como de grupos y comunidades. 8.5. Promover y apoyar procesos de preservación, valoración, fortalecimiento, control y difusión de la memoria colectiva e individual y del patrimonio cultural y natural del país, en toda su riqueza y diversidad.

Los principios constitucionales, jurídicos, objetivos y políticas se concretan en un espacio o territorio jurisdiccionalmente definido, que se consolidó en AL bajo la influencia del modelo francés de Estado-nación. A partir del siglo XIX se empezaran a aplicar las mismas leyes de nacionalidad que en Francia y poco a poco se irá equiparando la idea de territorio con la jurisdicción. De hecho esta idea de jurisdicción, a pesar de no estar en sintonía con la gran mayoría de cosmovisiones indígenas, todavía

sigue vigente y domina los actuales debates sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre territorio, medio ambiente y recursos[61].

Desde esta noción de territorio que es el espacio habitado por el ser humano, que constituye el Estado, que lo conforma el espacio terrestre y marítimo encerrado entre las fronteras y sujeto a la soberanía. El territorio no forma parte del patrimonio del Estado sino que es un elemento que integra su ser: el vínculo del Estado con el territorio no es, entonces, de propiedad o dominio, ni siquiera inmanente, sino de poder y jurisdicción. Para Hans Kelsen, el territorio no es sino "el ámbito de validez del orden jurídico". Por otra parte el territorio constituye el ámbito espacial del poder de imperio que el Estado ejerce sobre los nacionales y extranjeros que lo habitan, y finalmente el territorio es un medio de acción del Estado en cuanto a la defensa nacional, la explotación de los recursos naturales, etc.

Otra perspectiva de Territorio, indica que es un lugar que está delimitado su configuración espacial, el que tiene características ambientales y culturales, en estrecha relación población-naturaleza, esta relación no está basada en la propiedad, sino en la armonía.

Por otro lado el Territorio es una extensión terrestre delimitada geográficamente que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia, jurisdicción, y trasmite la idea de cerramiento.

Las definiciones anteriores siendo útiles y vigentes en lo concerniente a territorio, limita concebir la plurinacionalidad e interculturalidad, que para estas es el elemento vital que configura la pertenencia e identidad, construido mediante lazos sostenidos en el tiempo y el espacio por una colectividad definida como pueblo o nacionalidad, que es en definitiva él que ejerce el dominio de la espacialidad, la que requiere el reconocimiento sustancial del Estado jurídico.

[61] ELLISON, Nicolas, Martínez M. Mónica, (2009), *Paisajes, Espacios y Territorios*, Introducción, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, págs. 13 y 14.

Esta espacialidad si se la concibe como territorialidad estaría relacionada con las acciones, prácticas, móviles, intenciones, recursos, procesos cognitivos y las historias particulares que acompañan la construcción de los territorios. Por otro lado la Territorialización se referirá a los procesos sociales impulsados por individuos, organizaciones, agentes económicos, configuraciones de poder para mantener un espacio de vida. Es por ello que investigadores como Hoffmann y Rodríguez (2007), con la intención de abarcar los dos aspectos presentes en este doble movimiento, proponen privilegiar el término territorialidad para insistir el carácter procesal de las relaciones con el territorio[62].

A este reconocimiento vital, histórico y estratégico del dominio territorial, debe integrarse los reconocimientos de sus formas propias de organización social concebidas como el autogobierno en comunidad, a sostener y fomentar su cultura y cosmovisión de generación en generación, ligado estrechamente a sus saberes ancestrales que los hace diferentes con sus iguales de la misma jurisdicción.

Para una mayor ilustración, la comunidad, para Tönnies, es una unión forjada en la identidad consanguínea y en el establecimiento de fuertes lazos afectivos. La comunidad es reconocible porque en ella, desde tiempos inmemoriales, se comparten un mismo espacio, una misma lengua y las mismas costumbres. En contraste, la sociedad se forma por motivos racionales e impersonales a raíz de que la vida asociativa se vuelve más compleja y dinámica: "La *Gemeinschaft* (comunidad) es antigua; la *Gesellschaft* (asociación) es reciente en tanto que dominación y fenómeno social […] Donde quiera que la cultura urbana florezca y alumbre, aparecerá la *Gesellschaft* como órgano indispensable […] toda alabanza de la vida rural ha reparado en que la *Gemeinschaft* (comunidad) de sus gentes es más fuerte y se mantiene más viva". La vida comunitaria se desenvuelve en el contacto permanente con la tierra, en el enclave de parentesco y con la guía de una autoridad natural establecida por la tradición; la vida social, por el contrario, se desarrolla en la economía comercial e industrial, más allá del núcleo tribal y con base en una autoridad formada en razón del derecho estatuido[63].

[62] Ibíd. pág. 14.
[63] FERNANDEZ, Santillán, José, (2009), *Sociedad civil y capital social,* Revista CONVERGENCIA núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México. Pág. 116.

El desarrollo cultural de un pueblo al compartir un territorio común (colectivo), este elemento vital lo comuninaliza; en el caso del pueblo montubio esta no es su realidad, aunque comparte una espacialidad que es la rural, este está dispersa en la misma geografía, a pesar de esta limitación se ha podido mantener la condición de identidad y comunidad.

Este reconocimiento constitucional para el ejercicio de los derechos colectivos, en este caso del pueblo montubio, no debe concebírselo como la minoría de la jurisdicción, porque este enfoque es cuantitativo, por lo tanto no se lograría un relacionamiento intercultural entre iguales con la diversa sociedad local; por lo que este reconocimiento es con el conjunto del Estado institucional para consolidarse como pueblo, en el que se defina su verdadero rol con y dentro de los GADs mediante un plan de vida, que no es igual a un plan de desarrollo traducido en proyectos (a cada problema una solución), sino que integre las visiones con carácter sistémico, en las que debe estar no solo las demandas tangibles (bienes básicos), sino que estén presente las condiciones para sostener la forma de vida, cultura, saberes, y desde el GAD y sociedad local crear una real convivencia intercultural.

Una propuesta de Estado, puesta en escena en la gestión territorial con dimensión intercultural no es para ponerse a tono o acomodarse con la norma constitucional-jurídica, porque esta puede traer un riesgo tramposo como lo señala Catherine Walsh que el pretender pluralizar y descentralizar, no lleve consigo cambiar en mayor medida la estructura, la institucionalidad y las lógicas monoculturales, reduciendo la interculturalidad al ámbito de municipios y departamentos (territorial) dentro de un marco integracionista[64]. Inclusive en esta línea de acomodo el Municipio local propondría una estructura institucional de carácter administrativa vía la conformación de una dependencia municipal con el membrete intercultural, la que seguramente se dedicaría a folklorizar la recuperación de leyendas, expresiones, lo que desaparecería un relacionamiento intercultural entre iguales.

[64] WALSH, Catherine, (2009), *Plurinacionalidad Democracia en la diversidad, Estado Plurinacional e Intercultural*, en esta propuesta de minoría, lo intercultural es algo funcional y benigno, Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (compiladores), Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala, pág. 172.

Esta propuesta de interculturalidad local, busca el reconocimiento de un actor (colectivo) históricamente invisible, el pueblo montubio, que ha sido motivo de vergüenza y subordinación en mayor medida por su extracto campesino-rural, definido como el espacio atrasado a la lógica del desarrollo, aunque también se lo ha asumido con cierto arraigo de identidad local, en ambos casos no han logrado una identidad cultural definida localmente.

Para afirmar la identidad, esta requiere del sustento espacial, donde este montubio (pueblo) ha estado excluido históricamente y en partida doble en el caso del cantón Chone, una por ser parte de un espacio subnacional y al interior de este por el escenario urbano como signo de supuesta superioridad dada por el modelo dominante; siendo esta espacialidad (territorio) parte constitutiva de un pueblo, en esta jurisdicción la minó la modernidad que redujo el territorio en propiedades y propietarios individuales, restringiendo las expresiones como pueblo; esta situación despobló lo rural, a pesar de estas limitaciones sobrevive un imaginario rural-campesino-montubio que hay que sostener, que sin territorio compartido colectivamente, se le debe atribuir a esta espacialidad como escenario de implementación y practica intercultural.

Pareciera que las localidades de población preponderante mestiza están vacías de historia e identidad, versión equivocada, ya que la contradicción clasista, dividía por dentro a la propia sociedad blanco-mestiza. Ello provoco un cambio en el discurso de la élites regionales y locales, que debieron acudir a las identidades locales para buscar principios de unidad en torno al territorio, a los personajes locales, a hitos destacados de su historia, algunos se apropiaron de la historia indígena local (*para el caso de Chone existe la supuesta etnia Chonana, dirigida por su cacique el Chuno*), elementos que fueron recogidos en las monografías que se escribieron sobre sus "patrias chicas"[65].

El germen de la amestización que se mantiene, desde esta población en el último Censo de Población y Vivienda (INEC 2010) se reivindica una categoría étnica autoidentificada, la que se constituye en una pista clave para que la localidad y país

[65] RAMON, Galo, Torres, VH, (2004), *El Desarrollo Local en el Ecuador, Historia Actores y Métodos, el Estado y la cuestión local en el Ecuador contemporáneo*, las localidades en la fase antioligárquica influida por la revolución juliana: 1925-1945, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 94.

ratifiquen la condición de plurinacional e intercultural, la que se debe asumir con anticipación para que no se derive en una mayor conflictividad.

La jurisdicción cantonal según este censo se autodefine en un 68,65% como mestiza y un 20,35% como montubia, estos resultados reafirman diferencias marcadas entre lo urbano y rural, en lo urbano la gente se autodefine en un 72,35% como mestiza y un 12,37% como montubia, mientras que en lo rural se autodefinen en un 66,31% como mestiza y un 26,06% como montubia; hay que tomar en cuenta que estos resultados no es del conjunto de la población (uno a uno), sino de la definición de la persona a la que se entrevistó por unidad censal (vivienda-hogar), pero es evidente que de los resultados del Censo 2001 no se tomó en cuenta la opción montubia, la cual se distribuyó entre un 88,92% mestizo y un 8,38% blanco, estos dos indicadores bajaron al censo del 2010, ubicándose en 68,65% lo mestizo y un 4,11% lo blanco, lo que quiere decir que la autoidentificación montubia gano relevancia en ambos indicadores.

Esta variable de autoidentificación no están definidas por linajes, los que requieren para ser tal un sustento antropológico, que determine orígenes relacionados con lo “indo y/o afroecuatoriano”, esta más bien responde a una resignificación de lo montubio por la misma gente, expresada con libertad afirmada por su propio entorno inmediato, el que tiene un alcance hasta la jurisdicción cantonal, producto de su intima relación con el contexto de la espacialidad campesino-rural, en el que sigue cotidianizada, caracterizada por el hábitat, constituido por la vivienda-hogar, en el desarrollo de las labores culturales de carácter productivas y de ocupación, el relacionamiento comunitario, las que se mantienen sin marcadas diferencias entre estratos sociales, de género y generacionales, la aún importancia del referente adulto (aunque sigue siendo jerárquico), las comunes formas de diversión y recreación; mientras que en el espacio urbano es más diferenciador, segregacionista, hasta violento, este último no quiere decir que en lo rural haya desaparecido.

La violencia no es propia de lo montubio, sino de la debilidad de las estructuras judiciales y administrativas políticas que las sostiene, genera o reproduce, que aunque se la relaciona a través del escudado macho chonerizado, esta práctica no se la puede y debe generalizar, ya que contrasta con lo montubio amable, respetuoso, gentil, anfitrión, solidario; el gentilicio para el caso de Chone (chonero) se ha degradado en las nuevas

expresiones de violencia (bandas), a pesar de esta realidad que lo desfigura sigue siendo asumida la ligazón montubio-chonero por su antecedente histórico de orgullo y dignidad local que requiere ser institucionalizado en la relación intercultural.

Con toda la potencialidad descrita de lo montubio como pueblo, esta aún no es reivindicada colectiva e institucionalmente en la localidad, a pesar del reconocimiento por parte del Estado, la reivindicación local tiene que constituirse en un desafío expresado en un acuerdo mínimo como punto de partida con dimensión intercultural, que en el cantón Chone sigue vacio, aunque existe una generalizada identificación montubia, obviamente no como pueblo, sino como expresión individual, para que a esta se le dé la reivindicación colectiva, hay que asumirla organizativamente, no anclada estrictamente a estructuras orgánicas, la que supere el enfoque social o productivo campesino, que manteniendo estas dos últimos integre su razón de ser histórica, la cultura montubia.

Este organizativo de lo montubio requiere de una estructura orgánica fuerte en la localidad con carácter horizontal, sin caudillos, ni cabecillas, que son vicios reproducidos por las expresiones organizativas comunitarias trasladadas de los enfoques organizativos dominantes, por lo tanto en una expresión organizativa de nuevo tipo, que se constituya en un referente social-cultural, la que pueda incidir en las políticas locales y en los otros escenarios mediante instancias de consulta, decisión y control.

Por el lado de la institucionalidad estatal el sentido de la interculturalidad en la localidad debe transformarla radicalmente en diferente, que supere la dominante visión jerárquica institucional, como del supuesto estatus de la autoridad en la jurisdicción política, la que desarrolle altas capacidades inclusivas para practicarla, esta práctica debe partir del reconocimiento que lo montubio es diferente, por lo tanto desaparecer un relacionamiento amestizado que encierra una supuesta igualdad ciudadana, o que se justifique que el nuevo enfoque de la planeación estratégica y de ordenamiento territorial la incluye en el sistema sociocultural, esta inclusión es de carácter declarativo con énfasis folklórico que no contempla la dimensión de una práctica y relacionamiento intercultural local.

Para acercar lo propuesto a la jurisdicción cantonal, esta debe tomar en cuenta la caracterización de su formación moderna de Chone, la que surge a partir de la primera y segunda reforma agraria (1964-1973), estos acontecimientos se constituyeron en el supuesto que superara el atraso para la modernidad, que lo enganchara al modelo de desarrollo imperante, provocando cambios profundos en la geografía productiva, de una agricultura de subsistencia a una agricultura de mercado, intensificada en la expansión de la frontera particularmente ganadera, la que destruyó los recursos naturales en bosques y fuentes de agua prioritariamente, y que también modificó la vida de la gente, la que paso de proveedora de su propia subsistencia a asalariada agrícola, además que la desligo espacialmente.

En este periodo no se modificó la práctica de intervención de la gestión pública, que influyera en los cambios supuestos de la modernización para la localidad, más bien el despoblamiento acaecido provocó la movilidad poblacional campo-ciudad a la misma jurisdicción y a otros centros urbanos, la que sigue manteniendo expresiones identitarias montubias algo disuelta, que debería ser un elemento potenciador para que el escenario urbano se revista de ella.

Los desplazamientos a los que ha sido sometida la población rural-campesina-montubia, constituyen un estructural desarraigo espacial y cultural profundo, el que no ha sido compensado por parte del Estado, en la medida que estaban desprovisto de expresiones organizativas que reivindicaran la lucha por la tierra, que la primera (1964) y segunda (1973) reforma agraria no los doto; aunque parezca paradójico estos dos acontecimientos más bien provocaron el mayor desplazamiento de la época, la que aún no se detiene demostrado en las estadísticas censales del decrecimiento paulatino que se está dando en el espacio rural; población que se ve forzada a adoptar otras formas y convivencia de vida mayoritariamente en espacios urbanos donde se han informalizado.

Este campesino ha llevado en su interior superficialmente la condición cultural montubia, ocultada por la situación de exclusión y subordinación desconectado al modelo de desarrollo civilizatorio, que los transformó en productores campesinos que los conectara con la nueva época, colonizando el espacio subnacional extendido hasta lo rural, esta conexión sigue implicando la exclusión en la negación de derechos, bienes y servicios que no fueron asumidos, ni reivindicados por la institucionalidad local.

La jurisdicción sigue separada entre el espacio urbano y rural, que es la realidad de esta y todas las localidades del Ecuador, en la medida que la representación y administración política-territorial del Estado ha privilegiado lo urbano por sobre lo rural, ya que los gobiernos municipales estaban y están destinados a la administración del espacio urbano por Ley, lo que ha derivado estructuralmente en la exclusión de lo rural, que es donde se asienta lo rural-campesino-montubio.

Todo esto demuestra que la visión civilizatoria de modernidad impuesta (eurocéntrica) como imaginario societal priorizó la propiedad productiva privada e individual, por espacios culturales socialmente construidos y controlados que predominó y predomina en el escenario rural del cantón, como único referente propiedad-productivo que reconoce el Estado público local; que para revertir esta estructuración patrimonialista del territorio, se hace necesario aunque no lo contempla el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, reivindicar un proyecto de envergadura para dotar de tierra y por lo tanto de territorialidad a campesinos asalariados y desplazados en y del espacio rural, aunque no sea una competencia municipal.

Con esta reivindicación estructural de la tierra, se recuperaría espacialidad para la convivencia montubia, que logre no expansión productiva para el mercado, sino fundamentalmente reciprocidad en lo que se produce, porque aquí radicaba la mayor solidaridad en la que se vivía antes de las dos reformas agrarias, capacidades de intercambio intra e intercomunitaria, que detenga la mercantilización de las fuentes de alimentación base de la soberanía alimentaria.

Esta es una particularidad que aún sobrevive en la provincia de Manabí, la que sigue sosteniendo su fuente alimenticia propia basada en el plátano, maní y especies marinas, que no se ha dejado invadir por lo externo (KFC o McDonalización), este aspecto a este territorio lo hace único, no solo por su diversidad ya reivindicada en este trabajo de su cultura Montubia, sino por su diversidad ancestral productiva y alimenticia, que es sustancial para el logro del Buen Vivir inscrito en la Constitución.

Para adoptar la interculturalidad en la localidad es mediante la formación de una nueva acción pública, lo que supone descolonizar las distintas relaciones de poder de

superioridad que se esbozan en las intervenciones estatales[66], esta adopción requiere de la participación de los distintos actores colectivos que planifican y logran acuerdos interculturales que fundamentan en este caso las políticas municipales[67]. En esta perspectiva el Municipio y las siete Juntas Parroquiales como entes rectores del territorio son claves.

Por otro lado resignificar el rol y acción de la educación pública, la cual debe fundamentar su implementación a más de cumplir con la política de contenidos definida por el Ministerio rector, asumir una vocación educativa con identidad local, basada en los saberes que trasciende de generación en generación; conjuntamente con lo que le corresponde al Ministerios de Salud, Cultura, Patrimonio, constituyéndose en las instancias de mayor responsabilidad para recrear, reproducir y sostener los saberes y tradiciones montubias.

Asumir esta adopción o logro es contar con políticas públicas interculturales, la que debe partir mediante el procesamiento de una profunda problematización intercultural para transformarla en ejes de la acción programática, que marque el quiebre de época innovador en el cantón Chone con fuerte intervención estatal, que esta intervención re-signifique un dialogo intercultural desde la matriz de igualdad, tomando en cuenta que las relaciones que establece el campesino-montubio es desde su oralidad (por ej. amorfino y un conjunto de habla singular), es aquí donde también lo ha excluido el proceso modernizador del Estado, ya que este ultimo establece relaciones desde la formalidad discursiva y escrita, por lo tanto dominante.

El pueblo montubio, aunque su habla es hispana, por lo tanto no tiene un idioma propio diferente al de la lengua oficial o “materna”, tiene una habla propia que es de uso generalizado en la jurisdicción, que lo hace diferente; “esta habla cortada del campo, de falta de ese, tiene que ver con una clara influencia española andaluza” (ver anexo 2), además como lo identifica el folclorista Wilman Ordóñez Iturralde que lo que más le llama la atención de los montubios es su pensamiento mítico mágico, que se expresa en los relatos, en los amorfinos, en las tradiciones y saberes que perviven, en especial,

[66] TORRES, Víctor Hugo, (2010), *La acción pública intercultural*, las políticas interculturales de los gobiernos indígenas: una pauta para su formulación, implementación y evaluación; UPS-GTZ, Ecuador, pág. 18.
[67] Ibíd.

entre los más viejos. Estos aspectos cultivados tradicionalmente si siguen pasando desapercibido en la localidad pueden diluirse en poco tiempo, los que no deben estar guardados en algún espacio físico o archivado en versiones digitales, sino que se le dé el sitial que le corresponde recuperándolo organizativamente con dimensión colectiva de pueblo.

La política pública intercultural local reorientará la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios al contexto rural y a lo campesino-montubio en condiciones de igualdad; la inclusión debe estar dada donde lo campesino-montubio tenga lugar en el mundo urbano, no vía festivales u eventos de cualquier tipo (festivos, académicos, etc.) que se refiera a este pueblo, ya que la única conexión es a través del traslado de bienes producidos y abastecerse de bienes productivos y de subsistencia que los aproxima momentáneamente a la ciudad y esta los expulsa de manera inmediata, esto no constituye un relacionamiento, que pudiera ser por ejemplo un espacio integral de acogimiento, no de tipo asistencial, sino donde se recree el mundo campesino-montubio y lo relacione no solo con el mundo urbano, sino con el contexto global (cantón, provincia, país).

Mucha de la razón de ser del centro urbano (Chone), es producto del mundo rural, pero este urbano ha creado una “convivencia” civilizatoria que esta desconectada con la convivencia rural, el que ha adoptado reglas que se han hecho producto de la proximidad espacial de la convivencia, derivada de la aglomeración humana y las actividades que se desarrollan, las que supuestamente provocan afinidades, pero más se convierten en desafinidades cotidianas.

La gestión y la acción pública tienen que poner atención a construir no solo afinidades, sino espacios públicos de encuentros ciudadanos; el que debe ser destinado tanto para el mundo urbano, como para el rural de manera diferenciado, ya que en este ultimo la convivencia espacial es más dispersa, donde las reglas urbanas (por ejemplo el “control” y el “orden”) no se acoplan para el mundo rural, las cuales restringen libertades ciudadanas y no tienen nada de relacionamiento que son las que expulsan al mundo rural (campesino-montubio).

Lo desarrollado debe ser asumido por los GADs parroquiales, como los mayores portadores de la interculturalidad, donde no deben concebirse a sí mismo o por sus sociedades como iguales, sino diferente a lo municipal, estos GADs deben ser los que aporten significativamente a la configuración espacial montubia en el mundo rural de sus parroquias para el cantón.

La interculturalidad se construye o afirma por el arraigo histórico de pertenencia montubia, por las instituciones y la estatalidad que la reconoce y práctica legitimándola en la localidad, para concebir que lo que es diverso no está desunido, lo que esta unificado no es uniforme, lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es diferente no tiene que ser injusto. Tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza, tenemos el derecho a ser diferentes, cuando la igualdad nos descaracteriza[68].

La evidencia puesta aquí demuestra que el cantón Chone no tiene una historia de sí misma, en la que haya estado presente un proceso de configuración con características identitaria como lo montubio, más bien esta ha girado en torno a la vocación productiva (campesino) de la jurisdicción y por otro lado ha reivindicado en su historia a personajes (pocos) que se han destacado por sus acciones relevantes, las que no fueron construidas para y en su propio escenario; por lo tanto sigue viviendo de la nostalgia enfocada en lo productivo (agropecuaria) o individualizada (personajes) que no le ha dado sustento y arraigo histórico que afirme una identidad cultural con dimensión colectiva al territorio.

1.2 LA GESTIÓN LOCAL DEMOCRATICA, PARTICIPATIVA Y AUTÓNOMA DEL CANTÓN CHONE EN EL MARCO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL CON ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD LOCAL EN EL ECUADOR.

Las realidades de las jurisdicciones locales del Ecuador presentan situaciones especiales y diversas, la mayor concentración de población y de actividades económicas potentes están en los espacios urbanos centrales (Quito, Guayaquil, Cuenca y ciudades

[68] SANTOS, Boaventura de Sousa, (2009*), Plurinacionalidad Democracia en la diversidad, las Paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad,* institucionalidad y territorialidad, Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (compiladores), Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala, pág. 60.

intermedias), a pesar de esto la mayor parte del territorio aunque cuentan con categoría política-administrativas han sido espacios excluidos, con características rurales-urbanas, es aquí donde se debe acortar la distancia que a ratos se presentan como dicotómicas entre lo urbano y rural, para que en el fondo responda a una sola matriz con énfasis territorial, lo que requiere un esfuerzo institucional conjunto entre los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y sus sociedades locales.

Sin desconocer la persistencia de desacomodos institucionales en estos GADs, esta institucionalidad es y debe ser la columna interna del Estado nacional, con alcance territorial, fundamentos administrativos de la gestión pública, superar ser gobernadas con un carácter personalista y patrimonialista por sus ejecutivos: Prefectos, Alcaldes o Presidentes de Juntas Parroquiales, ya que desde estos personajes de turno se sigue definiendo el rol institucional; todas estas prácticas institucionalizadas no articulan ningún nivel de gestión, ni planificación sea esta operativa, peor estratégica o plan de gobierno; además que siguen eludiendo los controles sociales organizados ciudadanamente.

Los marcos constitucionales y orgánicos aún no se cumplen a cabalidad para establecer GADs sólidos que viabilicen procesos de gobernabilidad democrática en estos niveles, y de estos con el nivel central, se mantiene el desafío de desarrollar procesos de cultura constitucional, donde la institucionalidad/Estado no esté por sobre la sociedad, ni esta ultima secuestre el Estado para perpetuar intereses patrimoniales; esta cultura constitucional debe conseguir desbrozar correspondencia con los marcos normativos orgánicos, que son los que en definitiva sostienen un modelo con enfoque de gobernabilidad.

Además de lo anterior se debe establecer la conexión entre lo global y local, para que apunte a “otro desarrollo”, pero abierto, en el entendido que deberá interconectarse con los procesos globales, pero manteniendo un grado de autonomía y diferenciación, manifestado en la iniciativa consciente y activa para transformar la realidad local desde la perspectiva del desarrollo humano, compitiendo en todo caso por las personas y no por el capital[69].

[69] CORAGGIO, José Luis, (2004), *La Gente o el capital*, perspectiva del desarrollo regional en AL, en desarrollo local y economía del trabajo, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 77.

Para apuntalar a lo que se sustenta se debe tomar en cuenta que hay que extender la gestión del territorio, este debe ser posible más allá del alcance de la intervención institucional (vía GADs, Ministerios u organismos del gobierno central), mediante la responsabilidad social-ciudadana, que ejerzan niveles de control y ciertos mecanismos incluso de administración comunitaria, la cual no debe ser vista como demandadora de atención; la institucionalidad local (GADs) por capaces que sean no logran cubrir con su gestión todo el territorio, por lo que la población organizada (ciudadanía) debe y tiene que constituirse en una socia estratégica de la gestión del territorio, como mecanismos de apropiación de este escenario.

Esta gobernabilidad tiene que hacer posible la adaptación de los cambios internos que se propongan y externos articulados al Estado nacional desde la localidad, para eso hay que recurrir a modelos paradigmáticos que hagan posible esa gobernabilidad y estos se doten de una alta legitimidad; según Karl W. Deutsch (1976: 29), esta legitimidad es la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso que permita la obediencia sin que sea necesario recurrir a la fuerza.

La gobernabilidad propuesta debe y tiene que ser aplicada desde la Gestión Institucional articulada (GADS y el conjunto de organismos del gobierno central que intervienen en la jurisdicción), no solo para la actoría institucional y social, sino para la dimensión territorial. Esto implica acciones para gobernar, dirigir, ordenar, disponer u organizar, la que tiene que estar dotada de un modelo, que debe ser concebido como un esquema teórico de un sistema para estos escenarios, es decir, que debe reunir una serie de características que sirvan de guía, orientación o referencia, que en su aplicación práctica se ajuste a realidades específicas del contexto en este caso local-territorial.

Este *Modelo de Gestión* en el territorio local, debe fundarse en la constitución de un esquema o marco de referencia para la administración de los GADs, que, como responsables de la administración pública, están para garantizar el bienestar social de la población y la construcción de territorios democráticos mediante la adopción de políticas públicas.

Para que el modelo de gestión sea posible, este propone un sistema que integra principios, enfoques, herramientas, momentos y actores que orientan la construcción de

desarrollo y gobernabilidad en cada nivel territorial (provincial, cantonal y parroquial); este modelo debe contener un alto grado de postulados participativos e incluyentes de la gestión en el territorio, incorporando y aplicando los mandatos constitucionales y normativos vinculantes. La gestión participativa incluyente para la construcción de la gobernabilidad democrática desde lo local, es un proceso complejo y dinámico en los territorios, que se basa en la articulación de los esfuerzos de los distintos actores, por lo tanto requerirá de la voluntad política de las autoridades territoriales, del compromiso de todos los actores locales, y del consecuente apoyo de la institucionalidad nacional.

La gobernabilidad local no solo debe estar circunscrita en su propio territorio, sino que a partir de las capacidades internas que desarrolle, estas se constituyan en fortalezas y expandirse en la promoción para el desarrollo regional, que debería propiciar la emergencia de redes de creciente complejidad, contribuyendo a articular acciones, proyectos e iniciativas de horizonte local, demostrándose las ventajas de asociarse o de comunicarse y de expandir el alcance de los proyectos. De hecho se viene difundiendo en el continente la nueva fórmula diagnostica: "el problema es la desarticulación, el aislamiento, la fragmentación; las capacidades están ahí, los recursos están ahí; solo faltaría la visión de que es posible, todos juntos, cooperativamente, poner en marcha nuevos procesos de desarrollo, desde abajo, desde lo local[70].

Para concretar la propuesta de gobernabilidad, no solo debe estar sustentada en el modelo y este dotado de una AGENDA que la guie, oriente y recoja los logros y resultados, que pondere las orientaciones que hagan realidad los postulados constitucionales y democráticos, que funde la comunidad política incluyente y soberana que apueste a la capacidad de/las jurisdicción/es para definir un nuevo rumbo de sociedad local democrática.

Promover el ejercicio de una "nueva política" en el territorio, esta nueva política implica el cambio de modelo de gestión, si es que este existe, este nuevo modelo debe privilegiar el acceso de todos los grupos sociales, especialmente de los excluidos a los "bienes políticos" concentrados en pequeños círculos: al conocimiento, la participación, la organización, la planificación, la información, la comunicación, la cultura, al tiempo

[70] CORAGGIO, José Luis, (2004), *perspectiva del desarrollo regional en AL, La Gente o el Capital,* en desarrollo local y economía del trabajo, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala, pág. 66.

libre, a los bienes materiales y productivos. Esta “nueva política” debe priorizar lo público sobre lo privado, lo societal sobre lo individual.

En el rearme democrático local, los bienes políticos, tienen que resultar en bienes básicos, porque las expectativas de la ciudadanía está dada o se manifiesta en demandas, aunque esta adolece de sentidos organizativos, esta demanda social tiene que crecer en y al nivel organizativo local, para que se dé el viraje, donde esta no siga siendo causa de ingobernabilidad, más bien al institucionalizarla debe evitar caer en la perspectiva de una nueva forma de clientelismo y continua mercantilización política, sino superarla debido que aún subsiste esta práctica política-institucional, ya que actualmente se han incrementado las competencias, como recursos presupuestarios en los GADs.

Esta demanda social y territorial no es coyuntural, que solo surge de los problemas o necesidades que atraviesa la población por déficit de NBI, esta demanda debe tener un carácter estructural, que para su solución contemple sentidos integrales, por ejemplo la dotación del servicio e infraestructura sanitaria, no solo es la dotación de agua, sino que esta tenga una cobertura para toda la población y cumpla con los estándares óptimos para el consumo, además que soporte el sostenimiento de actividades económicas potentes que generen riqueza en y para la localidad.

La solución del ejemplo propuesto requiere responsabilidades institucionales sostenidas, que no solo van a depender de las constituidas empresas públicas municipales, sino de la gestión y acción articulada de la institucionalidad tanto local, como nacional y de la participación activa de la ciudadanía, esta última no debe ser convertida en simple consumidora, sino en actora y mantenedora de este activo básico duradero; esta figura determina la intervención institucional del Estado, integrada al modelo decidido en la localidad, la que será posible en la medida que esta demanda este sujetada en el instrumento estratégico de la planificación y sostenida por la organización social de la ciudadanía organizada.

Incidir creativamente en la política del territorio a través de la coordinación de las potencialidades de las diversas instituciones del Estado y apoyando la realización de mecanismos de coordinación territorial, evaluando su impacto político y produciendo

análisis del proceso político local. Al crear un espacio coherente de coordinación política con todas las instituciones entre GADs y organismos del gobierno central en el territorio, permitirá al escenario acumular gobernabilidad política, consolidando democracia participativa y crear las condiciones sociales para sostener y mantener el modelo agendado.

Este modelo contenido en la nueva política crea las condiciones para promover la descentralización política como práctica social transformadora; el debate público y político de los temas trascendentes y la estructuración de diálogos que logren capacidad de respuestas, lo que evite la profundización de la conflictividad social, que sin anularla, este dialogo y debate político entre actores procese la conflictividad en forma democrática y desde “la base territorial”, que son los espacios más cercanos a la gente.

Incidir positivamente en el territorio facilitando la coordinación de los diversos niveles de la institucionalidad del Estado, que permita evaluar el impacto político de la gestión gubernamental (políticas públicas); que mantenga abierto los canales de diálogo social y político con los actores institucionales y sociales diversos, apoyando un flujo más ordenado y calificado de información y comunicación política entre las instituciones locales y de éstos con la sociedad; apoyar al desarrollo de capacidades políticas e institucionales de los GADs y de los actores políticos existentes del territorio.

Los postulados que se sustentan aquí no deben caer en el simplismo teórico al confiar que desde el diseño lo asumirá la realidad institucional existente, además que sea la localidad la que se proponga el cambio y no proponérselo desde visiones externas o técnicas, este cambio que nazca tiene que ser radical, no cosmético sino de innovación política inexistente en el actual ámbito institucional; esta propuesta debe crear una arquitectura institucional-estatal con una nueva visión para que desemboque en una práctica altamente democrática; desde los GADs pasar de la gestión y ejecución de obras físicas a otros aspectos que no necesariamente son tangibles, como en lo referente a cultura democrática, que sin dejar de lado la democracia representativa, ósea que solo se practique la gestión institucional interna y esta sea la que decida qué se hace, cómo, con qué y quién lo hace, el nuevo modelo de gestión de gobernabilidad democrática tiene que darle cabida con mucha fuerza a la democracia participativa, proponerse

estándares altos de la gestión pública eficiente, con índices descentralizados y territorialmente integrado.

Este modelo institucionalizado en los GADs no debe descuidar seguir cumpliendo las competencias asignadas por Constitución y Ley, las que deben ofrecer respuestas a las necesidades y demandas de la población bajo las formas de acciones concretas, como de la voluntad de la mayoría de la ciudadanía y a sus propias decisiones gubernativas, antes que a presiones o interés de grupos o individuales. Desde esta perspectiva pone a la democracia al interior de la gobernabilidad, relievando la canalización de demandas y la agregación de intereses en el centro del debate y atención pública.

Los elementos que necesita una gobernabilidad local, a más de las recogidas en las buenas prácticas[71] que han favorecido cambios, como: el capital social, el talento humano y conocimiento, la existencia de metodologías para hacer lo que se busca y el pensamiento estratégico.

Desde lo de capital social acumulado en estos espacios, se debe destacar la capacidad de concertación entre actores de diversa filiación política, entre actores públicos y privados, y entre los gobiernos locales y la sociedad civil; el reconocimiento a la participación como un derecho ciudadano individual y colectivo; el estímulo y reconocimiento de la corresponsabilidad social, especialmente el aporte de las comunidades.

En lo referente al talento humano y conocimiento debe tener mucho énfasis el trabajo simultáneo de educación en tres frentes, el nivel político (autoridades y actores clave), las instituciones de gobierno y la ciudadanía para lograr pactos sostenidos, modernizar la gestión pública y empoderar a la ciudadanía; fortalecer las capacidades de los actores de la sociedad civil para ocupar y ejercer con propiedad los espacios abiertos, señalado en la contraloría social que exige el conocimiento de las leyes, instituciones y procedimientos.

[71] Ministerio Coordinador de la Política y GADs, (2010), *Practicas de un Buen Gobierno y Modelos de Gestión Relevantes en los GADs del Ecuador*; Quito.

La gobernabilidad no debe ser solo un enunciado o una definición, para que sea posible se debe tener una base metodológica clara y validada para hacer las cosas, se destaca: la existencia de un sistema articulado de planificación y competencias; la elaboración de planes de desarrollo local claros y consensuados; la existencia de una metodología clara, dinámica y legitimada de elaboración de los presupuestos participativos; la existencia de un sistema de medición y seguimiento de procesos a través de estándares básicos; la inclusión del enfoque de género en estas propuestas metodológicas lo cual permite mayores resultados y la incorporación de nuevos temas como violencia intrafamiliar, salud reproductiva, fortalecimiento organizativo y emprendimientos productivos; y el manejo de metodologías de mediación.

En cuanto al pensamiento estratégico se plantea: actuar localmente, pensando globalmente; recuperar las oportunidades del entorno; la planificación estratégica local y la elaboración de planes operativos anuales; que los gobiernos locales asuman su función facilitadora para propiciar el diálogo de los actores, especialmente económicos para promover el desarrollo, sin olvidar las políticas de redistribución de la riqueza; la adquisición de competencias y capacidades para impulsar procesos de gran alcance para enfrentar aspectos como aquellos referidos al manejo de cuencas hidrográficas y medio ambiente en general; la idea estratégica de formular políticas públicas que involucren a la red institucional del gobierno central, los gobiernos locales y la ciudadanía; involucrarse en la construcción de mancomunidades lo cual ofrece una mirada más amplia de la localidad.

La Constitución se plantea como objetivo construir una mayor equidad territorial entre las diversas localidades, disminuir el centralismo, concretar la democracia participativa, cohesionar al Estado nacional, mejorar la calidad de vida de la población y el buen vivir. De manera específica, incorpora cuatro cambios sustanciales: la creación de un Gobierno Intermedio (Región) el que no debe ser visto como impuesto, sino que se conciba como una necesidad trascendental en la construcción efectiva de un territorio de acción política efectivo, la creación de un Sistema Nacional de Competencias, la creación de Regímenes Especiales y la descentralización.

Esta estructura constitucional contempla como una de sus prioridades la Organización Territorial del Estado, otorgando mayores competencias institucionales a

los GADs, como la capacidad de transferir competencias descentralizables del Gobierno central a excepción de las competencias exclusivas de este señaladas en el Art.- 261; los cinco niveles de GADs definidos en el Art.- 238 (juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales), gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

A estos GADs se les otorga facultades legislativas (Art.- 240) a excepción de las juntas parroquiales que solo tienen capacidades resolutivas, con las consecuentes facultades ejecutivas a todos sin excepción en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

La planificación se constituye en un elemento no solo de carácter técnico para todos los GADs, como lo señala el Art. 241, sino en un eje central y articulador desde el nivel central al territorial y viceversa, como entre estos; además esta articulación crea las condiciones para la gobernabilidad local democrática, participativa, concurrente y pertinente, como del logro del ordenamiento territorial, la que será vinculante en la gestión e intervención por tener un carácter obligatoria de las competencias exclusivas señalada en los arts. 262, 263, 264 y 267, numerales 1.

Otro elemento que contribuye a la gobernabilidad contemplado en el Art. 243 de la constitución, es la formación de mancomunidades, entre los mismos niveles de gobiernos; por otro lado los procesos de integración territorial entre provincias asumirían la figura de estructura política jurisdiccional de región señalado en el art. 244, constituyendo una nueva forma de gobierno intermedio del Estado en el Ecuador, extendiéndose la figura de integración la conformación de Distritos Metropolitanos señalado en el art. 247.

La Constitución asume como elemento de gobernabilidad democrática la integración de las organizaciones de base territorial, vinculando la participación social garantizada mediante el art. 248, constituyéndose en mandatorio para todos los GADs, los que deben crear el sistema que fomente el marco institucional y normativo de la participación ciudadana organizada.

Un aspecto sustancial de esta Constitución, es que modifica el carácter tradicional de las clásicas tres funciones del Estado (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), integrando una modalidad entre la función ejecutiva y el territorio como lo establece el Art. 256, para quienes ejerzan la gobernación territorial y las alcaldías metropolitanas, conformando un gabinete territorial Consultivo.

La garantía de la autonomía de los GADs inscrita en la Constitución art.- 270, no solo son orgánicas y programáticas, sino también el aseguramiento del financiamiento mediante la participación de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad; como por la generación de sus propias rentas; a la vez señalan el % de participación establecido en el art 271 (15% de ingresos permanentes y 1% de ingresos no permanentes del gobierno central), estas asignaciones son predecibles, directas, oportunas y automáticas; y definido los criterios de distribución en el art.- 272, como: 1. Tamaño y densidad de la población, 2. NBI, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GADs., y 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del GAD. A todo esto se contempla garantizada en el art.- 273, la descentralización progresiva de competencias, con el correspondiente presupuesto fiscal.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 aprobado en noviembre del 2009, establece orientaciones estratégicas para organizar al territorio nacional, que se convierten en elementos rectores para el planeamiento estratégico y territorial de los GADs.

A partir del COOTAD, que inscribe los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial e integración, constituyendo ejes de acción que trasciende proyectos de regímenes o periodos gubernamentales, convirtiéndose en políticas públicas trascendentes.

Mediante este estatuto orgánico la descentralización se hace efectiva, en la medida que el mandato Constitucional le da la condición de obligatoria, que corrige la voluntad expresada en los intereses centrales y/o locales, y progresiva, mediante el

desarrollo y dotación de capacidades gubernamentales a la institucionalidad autónoma descentralizada.

La ingeniería institucional que se establece como GADs, esta la innovada conformación del Consejo Provincial, que manteniendo las facultades ejecutoras y legislativas, dependerá la trascendencia del funcionamiento institucional, con la inclusión de los ejecutivos de los gobiernos municipales (Alcaldes) y parroquiales (delegados de los Presidentes de Juntas Parroquiales) constituidos en legisladores.

El COOTAD mantiene la misma división política administrativa, con la solo integración de la región, que no modifica la coherencia territorial, ambiental, cultural, poblacional, e histórica.

Este estatuto mandatorio surte efectos de democratización del Estado, en la medida que establece el aseguramiento de recursos presupuestarios con carácter obligatorio, oportuno y automático por parte de la hacienda nacional, además dotado de facultades para determinar tributos por infraestructura, servicios o generación de riquezas.

Este COOTAD regula mediante el sistema de competencias la transferencia efectiva del centro a la descentralización; la concurrencia entre GADs, superando la superposición de intervenciones institucionales que constituyen un despilfarro de recursos de la misma fuente que es la hacienda nacional, con esto se optimiza los recursos y minimizan los costes.

El COOTAD reivindica la gestión del territorio, aunque sigue siendo desde la vía estatal-institucional, este no implica la participación social en lo territorial como dominio, más bien se enfoca esta gestión desde el Estado en el territorio como acción pública, y un compartir con lo social pero con dominio estatal-institucional, este debe ser equilibrado y corresponsable.

Es fundamental en el territorio que se preserve la comunidad como agente de cambio social, es en este cambio social donde debe imbricarse el Estado, y en particular los GADs.

El ordenamiento territorial hay que identificarlo como una oportunidad, de ordenar no solo el espacio físico, sino la vida de la localidad, que implique alterar en la perspectiva de mejores condiciones de vida y de incluso recuperar parte de la vida natural perdida.

El COOTAD, debe tomar en cuenta el fortalecimiento del territorio unido a la institucionalidad descentralizada, este fortalecimiento o entrega de competencias no debe significar el debilitamiento del centro rector del Estado, mediante esta ingeniería política-institucional se establecerá un equilibrio que es lo que un Estado democrático funda; en los dos niveles debe estar integrada la participación de la sociedad civil que logre el equilibrio que se propone, mediante la reapropiación de lo público, que es un ámbito no solo exclusivo de lo político-institucional.

Este marco constitucional, legal (COOTAD; Planificación y Finanzas Públicas; y Participación Social) y estratégico (Plan del Buen Vivir), se constituyen en los referentes sustanciales para la definición de una propuesta de gobernabilidad local, la que necesita concebir *buenas prácticas de gobierno,* a la que se la define como una actividad específica que ha puesto en marcha un GAD en su respectiva circunscripción territorial para incorporar a la ciudadanía de manera organizada en la toma de decisiones públicas, en su ejecución, evaluación o sistematización.

Las buenas prácticas de gobierno, para que sea tal debe estar sustentada de un sostenible Modelo de Gestión, que es una propuesta consciente, concertada y dinámica que busca "*construir un gobierno diferente y participativo, en el que todos los actores sumen esfuerzos para lograr el desarrollo de la jurisdicción, mejorar las condiciones de vida de la población, profundizar en la democracia local y enfrentar de manera conjunta los principales problemas del territorio" (Hernández, 2008).* En tal virtud, un nuevo modelo de gestión aparece cuando se implementan varias buenas prácticas de gobierno, de manera de buscar un cambio integral, sostenible y perfectible.

Estas buenas prácticas requieren contar con indicadores de mejor desempeño. en: Eficiencia, Coordinación Externa y Redistribución Equitativa, los que tienen que ver con una buena capacidad para ejecutar el presupuesto público, a mejores niveles de coordinación externa con el gobierno nacional y sus dependencias provinciales, con los

agentes de desarrollo y a una mayor redistribución de la inversión entre la ciudad y el campo, y entre los diversos actores. Asumir esta trilogía como elemento de gobernabilidad local.

La esencia de este nuevo modelo de gestión, es el Sistema de Planificación y Presupuesto Participativo, en sus dos dimensiones: la planificación estratégica materializada en los planes de desarrollo cantonal, parroquial y comunal; y, la planificación operativa anual, con su instrumento emblemático que es el Presupuesto Participativo. La estrategia para el logro de importantes avances es la concertación y las alianzas, que deben permitir al gobierno local apalancar recursos económicos y proveerse de asistencia técnica especializada.

Los aspectos que hay que destacar con mayor relevancia en la propuesta de buen gobierno para la gobernabilidad local, deben ser los identificados como lo que sigue[72], las que tienen su propia dinámica a ser desarrollada en la jurisdicción local por los actores estratégicos.

A nivel ciudadano, que:

- La población debe mirarse como sujetos de derechos
- Se fortalezca el tejido social.
- Se forme una dirigencia para asumir el nuevo rol en la gestión del desarrollo de sus barrios, comunidades, parroquias y del cantón.
- La institucionalidad local y en concreto los GADs articulen la participación ciudadana organizada en los proceso de gestión integral.

A nivel del GAD:

- La coparticipación ciudadana en el diseño y ejecución de las obras.
- La gestión de recursos que permita incrementar el presupuesto de los GADs.
- El nuevo modelo de gestión debe ser valorado y legitimado en toda las jurisdicciones.

A nivel de la sociedad local y regional:

[72] Ministerio Coordinador de la Política y GADs, (2010), *Prácticas de un Buen Gobierno y Modelos de Gestión Relevantes en los GADs del Ecuador*, Quito.

- Desarrollar una estrategia de desarrollo económico local.
- La construcción de una sociedad local democrática.
- El modelo y sus resultados, deben tener incidencia en todos los GADs.

El proceso de cambio de los GAD se inició en los 90 del s. XX, muy influenciado por la corriente de democratización producida en el mundo que buscó profundizar la democracia representativa con la participación de la ciudadanía, por la revalorización de los espacios y los poderes locales como los territorios más cercanos a la población en la época de la globalización, por el desarrollo de metodologías, recursos y experticias para acompañar al proceso, y en el caso particular del Ecuador, por la influencia del capital social acumulado, especialmente del movimiento indígena que pasó del espacio comunal al público. Entre 1990 y el 2008, se desarrollaron un conjunto de experiencias en diversos GAD que lograron producir buenas prácticas de gobierno y en algunos casos, verdaderos modelos de gestión alternativos.

La aplicación de sistema de variables, indicadores y estándares a los GAD debe ser un reto, tomando en cuenta que hay grandes diferencias en la gestión entre los diversos niveles de GADs provincial, municipal y parroquial, y entre los mismos niveles, cuestión que debe permitir fundamentar para realizar intervenciones más apropiadas; para que los GADs logren importantes avances, deben mantener el proceso de larga duración, lo cual advierte que se trata de poner en marcha proceso, más que prácticas puntuales, como las que se puntualizan en el siguiente cuadro[73].

[73] Ídem.

PROCESO A EMPRENDER

CUADRO 6. VARIABLES Y PROCESO DE LA GESTIÓN LOCAL CON GOBERNABILIDAD

VARIABLE	PROCESO
Cultura Democrática Entre los GADs deben enfocarse a la Constitución y los nuevos códigos a institucionalizar: la participación en el ciclo de las políticas públicas (elaboración participativa de planes estratégicos, presupuestos participativos, programación, evaluación), control social (veedurías, silla vacía, rendición de cuentas), la inclusión afirmativa y la interculturalidad. Los nuevos aportes que hay que implementar hacen relación a ciertos detalles o miradas innovadoras para entender o ejecutar estos mismos procesos, o ciertos aspectos no contemplados en la nueva legislación, como:	La descentralización de las competencias de los ministerios correspondientes a los GAD para legalizar a las organizaciones de su jurisdicción, cuestión que favorece el registro de actores, su inclusión en los procesos democráticos locales y su corresponsabilidad social.
	La organización de la participación combinando diversas miradas: la territorial, la étnica, las formas organizativas, la diferencia urbano/rural y las características ambientales del territorio, que permite elaborar mapas completos de los actores, su zonificación y la organización de la participación y de los acuerdos.
	El entendimiento de la interculturalidad como la promoción del respecto de los derechos de los diversos; la construcción simbólica del diverso como aporte a la interculturalidad, y el logro de acuerdos entre ellos en una relación equitativa y horizontal.
	La generación de consensos pluriclasistas que incluyan a todas las clases sociales, incluso a los empresarios para priorizar las obras, definir políticas y ejecutarlas, de manera de crear territorios prósperos y acuerdos de largo alcance. Una forma de lograr estos grandes acuerdos es el foro sectorial donde se debaten las políticas y no las obras o servicios.
	Construir GADS, más allá de la legislación actual, como el Cogobierno de los representantes electos y los representantes de los sectores organizados de la sociedad local.
	El fortalecimiento de actorías sociales más agregadas y representativas, para estimular proceso de unidad entre actores, que desunidos tendrían escasa incidencia en las políticas públicas.
Capacidad de Gestión, hay que apuntalar potentemente:	La elaboración de reglamentos internos que permitan a la autoridad agilizar la entrega de materiales y estimular la corresponsabilidad social y el empleo.
	La movilización de recursos externos a través de la generación y posicionamiento de las propuestas, ganar y sumar aliados, establecer redes externas para emprender obras y movilizar a la población para resolver sus problemas. La ejecución por parte de un GAD de una obra de carácter que siendo local, ofrezca un servicio provincial (como la presa de Río Grande, que solo está enfocada para la localidad), puede ser una oportunidad para que el GAD venda servicios al país y mejore la generación de recursos propios.
	Ejecutar proyectos de gran envergadura desde la propia institucionalidad, desafío que permite mejorar la capacidad técnica y de gestión de los aparatos públicos.
	La Tasa Vial Solidaria para el mantenimiento de las vías de las redes secundarias y terciarias de las provincias, la generación de microempresas comunitarias para el mantenimiento, la conformación de consorcios de equipos camineros y unidades operativas desconcentradas y geográficamente distribuidas con los municipios.
Mejorar el conocimiento y los talentos humanos, desde esta perspectiva lo que hay que potenciar es:	La capacitación progresiva a los actores participantes, previa al establecimiento de normas, de manera que las medidas adoptadas por el GAD (en materia ambiental, vial, tasas, etc.) sean analizadas y acordadas por la propia población mediante asambleas locales. La capacitación también es útil para el buen uso y mantenimiento de las obras, e incluso es un reto para los funcionarios.
	La comunicación activa como proceso de información sistemático, creativo y culturalmente apropiado, combinado con una acción de ida y vuelta, que permita la expresión de la ciudadanía y el diálogo directo con el gobierno local, que tenga como objetivo no la propaganda política de las autoridades de turno, sino la inter-relación. La comunicación debe explorar diversos canales, sobre todo alternativos que permitan la incorporación de la ciudadanía en el proceso.

	La Formación del talento humano en el aparato público e incluso de los técnicos de los participantes, bajo diversas modalidades (en centros especializados, en servicio, con tutorías y asistencia, etc.), acompañada de seguimiento y evaluaciones periódicas, aplicación de indicadores y estándares de calidad, modernización de los apoyos tecnológicos (trabajo en red interna, acceso al Internet, entre otros).
Institucionalidad y las Normas, tomar en cuenta:	La formación y capacitación de comisiones de control ciudadano autónomas, la transparencia en la información de los procesos contractuales y la formación de los ciudadanos para ejercer plenamente su contraloría, podrían tener diversos impactos: mejorar la credibilidad ciudadana, controlar realmente la corrupción y formar una cultura más ética.
	La propuesta de reorganización institucional de los GAD a la luz de la nueva Constitución y del COOTAD para aprovechar la legislación ampliamente auspiciosa que cuentan los gobiernos subnacionales, de manera de desarrollar una gestión más eficiente, un sistema participativo más sólido y una mayor capacidad para rendir cuentas.
	El sorteo para adjudicar la construcción obras para mejorar la eficiencia de los contratistas, mejorar la calidad, propiciar una mayor redistribución, incorporar derechos sociales (salarios unificados entre hombres y mujeres, prohibir el trabajo de niños y adolescentes, mejorar las condiciones de trabajo, cumplir con las leyes laborales, entre otras)
Coordinación, es recomendable la implementación, de:	La creación de un equipo de coordinación interna entre las unidades (Direcciones o Departamentos) para lograr una coordinación permanente de los técnicos del GAD. La unificación de la coordinación entre los técnicos y los financieros resulta recomendable para hacer vinculante y más práctica a la coordinación.
	La construcción de mancomunidades múltiples: permitiría resolver los actuales conflictos de construcción de las regiones, ofreciendo un panorama más amplio.
	La coordinación entre los GAD de la provincia, a través de numerosos mecanismos como los siguientes: la división de los presupuestos de manera cuatripartita (Provincia, Municipios, Juntas y organizaciones sociales); cogestión con las juntas.
	Generalizar el uso de redes internas, como el intranet y un software que permite observar la ruta de todos los documentos, tanto internos como externos, para mejorar la información a la ciudadanía y la propia al interior de los aparatos públicos, desterrando las prácticas de esconder información o los privilegios que la información supone.
Coherencia, Integralidad y Adecuación	La articulación entre el planeamiento estratégico, con la programación anual y con las demandas de la población para lograr un enlace entre planificación estratégica y participativa, y entre demandas emergentes y programación anual. Una recomendación importante es la formulación de subhipótesis de desarrollo que permiten desencadenar procesos o concentrar la acción, para enlazar de manera más puntual las demandas (proceso participativo) y el plan estratégico.
Modelo de Desarrollo del Buen Vivir, asumiendo iniciativas:	El Control cercano de la contaminación por los GAD locales y el uso de tecnologías sencillas pero eficientes para tratar aguas servidas, desechos sólidos y diversos efluentes. Un mayor protagonismo municipal para intervenir en el tema y el uso de tecnologías apropiadas, es una acción realista y de aplicación inmediata.
	El manejo de los desechos sólidos enlazando la clasificación de la basura, la educación ambiental, la responsabilidad social el tratamiento de los desechos, la generación de empleo y su aprovechamiento económico y ecológico es una experiencia posicionada y sistematizada que ya tiene réplicas y puede ser generalizada en los diversos GAD municipales del país.
	El impulso a las actividades productivas desde diversas opciones: (i) la creación de ferias libres, el impulso a pequeñas empresas de carácter productivo y la capacitación respectiva; (ii) la creación de empresas municipales que solucionan necesidades de la población y crean puestos de trabajo; y (iii) el apoyo a la infraestructura familiar, especialmente riego en el campo, para mejorar la seguridad alimentaria, diversificar la producción y generar excedentes.
	El impulso a estudios para comprender el funcionamiento de las microcuencas, de ecosistemas especiales, incluido la ciudad (como macroecosistema) para fundamentar la intervención en planes de largo plazo que respondan a la

	variabilidad andina y desarrollen iniciativas de adaptación al cambio global. Incorporar la población al manejo de la seguridad ciudadana a partir de la autoprotección y la conexión de esfuerzos entre la ciudadanía con el trabajo de la policía y el municipio.
	El manejo del patrimonio cultural para debatir y promover los temas de identidad, conocimiento, las actividades culturales y como elemento dinamizador del desarrollo económico. Mejor si este manejo incluye una mirada pluricultural e intercultural que incorpore las diversas visiones, prácticas y referentes de los diversos.
	El manejo del patrimonio natural, que es una de las nuevas competencias de los GAD provinciales, ha desatado varias iniciativas: (i) creación de direcciones ambientales que trabajan en la construcción de planes de ordenamiento, trabajo de cuencas, de sitios sensibles, ordenanzas y creación de áreas especiales de manejo; (ii) la aplicación de proyectos que recuperan prácticas ancestrales que constituyen soluciones adecuadas, sencillas y eficientes; (iii) la incorporación de tecnologías limpias, adecuadas y accesibles para aprovechar los recursos naturales existentes y solucionar problemas.
	El impulso a la economía solidaria con la creación de empresas comunitarias que ofrecen bienes y servicios al propio GAD o a la ciudadanía en general; las ferias solidarias para acercar los productores a los consumidores urbanos; cajas solidarias para incentivar las iniciativas productivas y el ahorro comunitario; o el fortalecimiento de cadenas productivas de algunos artículos de alta potencialidad, entre otras. Ello estimula la organización, los vínculos solidarios, el conocimiento mutuo entre los grupos que se conectan, el desarrollo de nuevas formas de intercambios no monetarios, el estímulo a la producción limpia, entre varias derivaciones.

Fuente: Ministerio Coordinador de la Política y GADs. - 2010
Elaboración: Autor

Para hacer posible el apartado anterior, se requiere de un esfuerzo conjunto y articulado en la localidad, que partiendo no solo de la situación diagnóstica, sino de los instrumentos estratégicos de planificación y ordenamiento territorial, en estos instrumentos están inscritos los mandatos tangibles, que siendo prioritarios, no son los suficientes, porque se puede resolver o tener una localidad atendida en sus bienes básicos, para que estos sean duraderos necesitan de la institucionalidad fortalecida y de la ciudadanía organizada, la cual entre esta relación de un contrato social trace una ruta que contemple los aspectos aquí recomendados, los que deben estar sustentados en la planificación estratégica y operativa en la institucionalidad, como en las diversas expresiones de la sociedad civil local, dotada de un nivel de seguimiento y evaluación, cada indicador debe contener una ponderación cuantitativa mediante una tabla que parta de una línea de base de cada indicador, hasta alcanzar el nivel optimo, por lo tanto no es un imaginario local sin control:

CUADRO 7. VARIABLES E INDICADORES DE LA GESTIÓN LOCAL CON ENFOQUE DE GOBERNABILIDAD

VARIABLE	DESAGREGACIÓN DE INDICADORES
CULTURA DEMOCRATICA	Inclusión: es la capacidad de convocar e incluir en los procesos a los actores sociales, institucionales y funcionales de su ámbito territorial.
	Equidad: es la capacidad de distribuir con criterios equitativos los recursos y beneficios de la gestión pública en los distintos ámbitos y actores.
	Interculturalidad: es la capacidad para identificar la diversidad, visibilizarla y crear relación de interfecundación entre los diversos
	Inclusión afirmativa: es la capacidad de crear mecanismos transitorios para premiar y visibilizar a sectores pobres o socialmente excluidos (tercera edad, adolescentes, niños, jóvenes embarazadas, capacidades especiales, analfabetos).
	Liderazgo Democrático: es la capacidad de superar el clientelismo político por una cultura de respecto a las reglas aprobadas sin consideraciones de orden personal o cálculo político.
	Actoría Social: es la capacidad para promover la constitución de actores, su autonomía, sus mandatos y opiniones (incluso minoritarias) aún en contra del mandatario.
CAPACIDAD DE GESTION	Eficiencia: es la capacidad para ejecutar el gasto programado en el tiempo fijado en la programación y percepción de los ciudadanos sobre la calidad de las obras realizadas.
	Eficacia: es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado percibidos por los ciudadanos mediante la rendición de cuentas y el control social que legitime la acción de la acción pública.
	Movilización de recursos: es la capacidad para aumentar el presupuesto asignado por el Estado central a cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
	Recursos Propios: es la capacidad de generar recursos propios a partir de tasas, arriendos, negocios y otras fuentes de ingresos.
	Concurrencia: es la capacidad que desarrollan los GADs de manera conjunta mediante el aporte integral o especifico a la solución de la diversidad de problemáticas que tiene el territorio, la que se constituye como mecanismo efectivo de gobernabilidad.
	Mancomunidad: es la capacidad de movilización conjunta entre GADs para la solución específica de una determina problemática que implique territorios contiguos.
	Corresponsabilidad: es la capacidad para involucrar a la ciudadanía en el financiamiento de las obras, su ejecución y mantenimiento.
CONOCIMIENTO Y TALENTO HUMANO	Sistematización: es la capacidad para reflexionar, organizar, extraer lecciones y explicaciones causales y comparativas sobre la experiencia acumulada en construir buenas prácticas de gobierno y modelos de gestión alternativos.
	Comunicación: es la capacidad para comunicar y difundir por diversos medios las acciones que se realizan, activar espacios y procesos de ida y vuelta, procesar oportunamente las demandas, relacionarse de manera apropiada (idioma, mecanismos orales, escritos, visuales, locus de enunciación y gestualidad
	Posicionamiento: es la capacidad para que la experiencia del GAD y local sea conocida, valorada, visitada, invitada, estudiada, replicada
	Calificación del talento: es la capacidad para mejorar las destrezas, conocimientos, habilidades, actitudes y aptitudes de los funcionarios y talentos de los actores sociales para profundizar los procesos de construcción de nuevas prácticas de buen gobierno y modelos de gestión alternativos.
INSTITUCIONALIDAD Y NORMAS	Institucionalidad: es la capacidad de normar y mantener por más del ejercicio de un mandatario las buenas prácticas; y grado de respeto de las normas aprobadas.
	Transparencia: es la capacidad de mostrar de manera amplia, comprensible y oportuna los procesos de contratación de bienes y servicios, uso del presupuesto público y de las principales decisiones.
	Control social: es la capacidad autónoma de la sociedad civil para ejercer la veeduría, ocupar la silla vacía, participar en comisiones u otras formas, dirigidas a controlar efectivamente el cumplimiento del mandato presupuestario, proyectos y líneas estratégicas.

COORDINACION	Coordinación interna: es la capacidad del aparato interno del GAD para coordinar entre departamentos, unidades y técnicos, de manera de agilizar procesos, mantener la coherencia interna en las líneas de acción.
	Coordinación local: es la capacidad del GAD para articular a los actores institucionales de su jurisdicción (agentes de desarrollo, actores sociales, gobiernos locales y organismos desconcentrados del ejecutivo) para impulsar el desarrollo local.
	Coordinación externa: es la capacidad del GAD para incluirse en los planes de desarrollo mayores (la parroquia en el cantón, el cantón en la provincia, la provincia en la región, la región en el Plan Nacional); y la capacidad de ejercer la subsidiaridad y la concurrencia en la ejecución de los procesos de gestión y desarrollo.
COHERENCIA, INTEGRALIDAD Y ADECUACION	Coherencia estrategia/acción: es la capacidad de conectar el plan estratégico (a largo plazo) con las acciones anuales y de corta duración, de manera de establecer una relación de ida y vuelta entre mirada estratégica y acción cuotidiana; o entre mirada estratégica y demandas urgentes.
	Integralidad, innovación y adecuación: es la capacidad para incluir en la agenda de la gestión pública participativa todos los temas del desarrollo local y la gestión pública (de acuerdo a sus funciones y atribuciones), de manera de impulsar el modelo de desarrollo del buen vivir en su complejidad, con arreglo a las potencialidades y problemas locales.
EL MODELO DE DESARROLLO DEL BUEN VIVIR	Derechos y garantías sociales: es la capacidad para incluir en sus políticas y acciones los derechos y garantías reconocidos en la Constitución: empleo, ingresos dignos, seguridad, salud, educación, recreación, espacios públicos.
	Economía solidaria: es la capacidad para generar relaciones solidarias entre los diversos actores económicos y sociales sobre fundamentos éticos, de complementariedad, de reciprocidad, más allá de consideraciones puramente económicas.
	Manejo sustentable del ambiente y los recursos naturales: es la capacidad para incluir en las acciones y políticas el manejo armonioso del ambiente, un adecuado ordenamiento territorial, manejo de las cuencas y ecosistemas, controlar las actividades contaminantes, crear una nueva cultura de respeto a los derechos de la naturaleza
	Soberanías: es la capacidad para incluir en su agenda pública la búsqueda por la soberanía alimentaria, de conocimientos, tecnologías y manejo de los recursos naturales.
	Redistribución equitativa: es la capacidad para distribuir los contratos e inversiones públicas en los diversos grupos que reconoce la Constitución: públicos, privados y comunitarios de todo el territorio.
	Complementariedades: es la capacidad para establecer relaciones de complementariedad equitativa y mutuamente beneficiosa con otros ámbitos territoriales, de manera de ir construyendo la región.
	Riesgo e incertidumbre: es la capacidad de incluir en las políticas y acciones el manejo del riesgo y la incertidumbre: económica, telúrica, la conflictividad social, entre otras.

Fuente: Ministerio Coordinador de la Política y GADs. - 2010
Elaboración: Autor

Para concretar efectivamente lo propuesto, el Estado ha desarrollado elementos conceptuales, técnicos y metodológicos en cuanto a planes de desarrollo y ordenamiento territorial para los GADs en todos sus niveles[74], que partiendo del mandato constitucional, establecidos en los artículos 262 a 267, donde les faculta *Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de*

[74] SENPLADES, (2011), *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*; Documento de trabajo v1.0, LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, págs. 9-11.

manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial, para que en los mismos haya la correspondencia que debe darse entre ellos y la necesidad de que se articulen entre sí.

Estos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos de planificación previstos por la Constitución, que permitirán a los GAD desarrollar la gestión concertada de su territorio, orientada al desarrollo armónico e integral. En orden a lo que establece el art. 41 del COPFP: "Los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio.

Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización".

Los Planes de Ordenamiento Territorial, según lo dispone el art. 43 del COPFP, "son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo".

Es indispensable que los dos tipos de Planes guarden absoluta concordancia entre sí. En ese sentido, las directrices de desarrollo que son el sustento de los planes respectivos, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y de la gestión del territorio. Pero de igual manera las capacidades y potencialidades del territorio definen las posibilidades del desarrollo integral social, económico y ambiental que debe alcanzarse para el logro del Buen Vivir. Esta interacción no solo debe buscarse en el acto inicial de la planificación de un territorio sino que debe que mantenerse a lo largo del tiempo, pues la dinámica de la situación social, económica y ambiental demanda un permanente ajuste entre el instrumento que busca el logro del desarrollo y las medidas de ordenamiento territorial que deben adoptarse para su viabilización.

Esta relación intrínseca que deben guardar los planes de un mismo territorio, se extiende también a la que deben guardar con aquellos que se generen para los ámbitos de jurisdicción de otros gobiernos. Estas relaciones, que la Constitución identifica como *articulaciones*, se deben dar de modo vertical, es decir entre los instrumentos de los gobiernos nacionales, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales; y de modo horizontal, es decir con los de los gobiernos pares circunvecinos. El mandato Constitucional es sin duda adecuado, en tanto los límites de un determinado territorio no siempre corresponden a lo que ambiental o económicamente puede ser identificado como una unidad territorial predeterminada, específica y diferenciada. Por el contrario, forman parte de un contexto territorial continuo que abarca a más de una jurisdicción política administrativa, con mayor o menor nivel de identidad e historia, pero por lo general estructurada con las mismas determinantes y condiciones sociales, económicas o ambientales. Así, los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, si bien pueden ser específicos para un territorio, por lo general deben contener directrices si no idénticas, sí concordantes y mutuamente adecuadas con las de otros niveles y jurisdicciones.

La relación entre las condiciones deseadas del territorio, los objetivos y las líneas estratégicas de acción que deben llevarse a cabo para lograrlo; en cuanto al Plan de Desarrollo, esta dado en el nivel de Buen Vivir alcanzado; por el otro lado el Plan de Ordenamiento viabiliza el logro del desarrollo; para esto está dotado de Fines, mediante un Diagnóstico Estratégico y por sistemas, el Modelo OT actual, las Políticas y las Estrategias Territoriales, el Modelo de Gestión, mediante instancias, seguimiento, apropiación de los programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial, que contiene sus Objetivos, el modelo deseado de OT y su soporte técnico.

La concordancia a la cual se alude en las líneas anteriores debe darse en las interrelaciones e interacciones que deben guardar los componentes sistémicos que actúan en el territorio: el sistema ambiental vinculado al medio biofísico que a fin de cuentas acoge todas la actividades de la población, el sistema económico, el sociocultural, el político - institucional, el de asentamientos humanos y el de movilidad, energía y conectividad, para viabilizar el logro de sus objetivos específicos y el desarrollo integral.

Existe por tanto una trama de relaciones y una dinámica que es propia de cada territorio; el sistema ambiental es el que acoge todas las actividades y además determina límites y potencialidades de carácter ambiental que deben respetarse y pueden aprovecharse. Por lo tanto, además de requerir sus propios resultados, como sistema, el territorio es el sujeto a ordenar de modo *correspondiente* con los Objetivos de Desarrollo.

Tanto el COOTAD como el COPFP establecen directrices y disposiciones relacionadas con los procesos de formulación de los Planes a los que deben ceñirse los GAD mediante los *lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial (SENPLADES et. al, 2010),* en el marco de las disposiciones y mandatos ya mencionados.

Lineamiento 1. Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.

La planificación del desarrollo y ordenamiento territorial debe desarrollar procesos que identifiquen las inequidades que se producen en el territorio y, con ello, definir las acciones que permitan el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas. Para el efecto, se debe identificar tanto los grupos y sectores sociales como los territorios que requieran ser atendidos de manera prioritaria. Esto implica un rol proactivo del Estado en la disminución de las desigualdades y en la eliminación de toda forma de discriminación.

Lineamiento 2. Coordinación y gestión transectorial

Existe una tensión importante entre la necesidad de dividir el trabajo por sector y subsectores, aprovechando los conocimientos técnicos específicos y la importancia de referir cada una las decisiones con la totalidad, para evitar contradicciones en la acción pública, aprovechar posibles sinergias y mejorar impactos en términos de reducción de inequidades sociales y territoriales. La oferta de intervenciones nacionales se propone desde cada uno de los sectores de la política pública; sin embargo, las demandas territoriales exigen una visión integradora e intersectorial, pues en ese escenario se

expresa la complejidad de las relaciones entre los sistemas, subsistemas, componentes y subcomponentes socioculturales, económicos, ambientales-territoriales y político-administrativos.

Lineamiento 3. Articulación intergubernamental

Dada la confluencia de los niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno Central y los GAD, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio; estas relaciones no son lineales, tampoco siguen una cadena de mando desde arriba, ni responden a rendiciones de cuentas desde abajo; por tanto, no existe jerarquía en los procesos de planificación. De haber procesos iniciados en otros niveles de gobierno, estos serán referentes válidos para los demás.

Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución establece la vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo, con la planificación y ordenamiento territorial de los GAD. El artículo 280 es el más explícito al respecto; establece que la observancia al Plan Nacional de Desarrollo (PND) será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Desde esta perspectiva, se ha considerado que, para lograr una articulación entre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD con la planificación nacional, se debe considerar, entre otros aspectos, que las decisiones sectoriales a nivel nacional se fundamenten en análisis territoriales; que las intervenciones previstas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se articulan con políticas y metas del PND; que los criterios y lineamientos definidos en la Estrategia Territorial Nacional (instrumento complementario del PND) son referenciales para los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los territorios de los GAD.

Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y la planificación que garanticen los derechos reconocidos en la Constitución debe contar con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En este contexto, las ciudadanas y ciudadanos, de forma individual y/o colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones y planificación de los asuntos públicos, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. Así entendida, la planificación participativa y descentralizada supone articular las dimensiones diversas territoriales y sectoriales de la política, mientras se abre una deliberación democrática, entre la sociedad y el Estado, en todos los niveles de gobierno.

Lo técnico y lo político se articulan también en torno a la participación abierta de las y los ciudadanos y las organizaciones sociales en procesos que conducen a la toma colectiva de decisiones sobre los intereses estratégicos del país.

Con todos estos elementos definidos, recuperando la capacidad rectora del Estado de gobernar no solo lo sectorial, sino lo territorial, las zonas de planificación administrativas, en el caso de la perteneciente al escenario estudiando, señalado como Zona 4, identifica que la gestión administrativa en las unidades territoriales ha sido de tipo tradicional, fundada en un esquema burocrático: consejos provinciales, municipales y parroquiales que no han podido modernizar al "sector público". Se han convertido en una administración rígida y cerrada sobre sí misma, con pocas posibilidades de entender las evoluciones complejas de la colectividad territorial y de ligarla al ambiente en que vive. Es el momento de pensar seriamente en incorporar una gestión estratégica al aparato público de acuerdo a la Constitución. En esta gestión estratégica, el territorio es dirigido como una organización global e inteligente, capaz de regular su propia complejidad y adquirir un comportamiento adaptativo, que analiza su entorno y es generador de progreso social[75].

En cuanto al Sistema institucional y gestión, objetivos del proceso de planificación zonal, se señala:

- Fortalecer las instituciones públicas y privadas para que trabajen eficiente y concertadamente por el desarrollo en la Zona;

[75] SENPLADES, (2010), Zona 4, *Agenda Zonal para el Buen Vivir, propuesta de desarrollo y lineamientos para el Ordenamiento Territorial*.

- Institucionalizar los espacios de participación ciudadana para generar procesos dinámicos que fomenten la evaluación, vigilancia y control, orientados a la gobernabilidad y el desarrollo regional, en el marco de una cultura de concertación y ciudadanía inclusiva;
- Aplicar el modelo de gestión desconcentrado y descentralizado.
- Motivar y fortalecer la institucionalidad a través de la desconcentración de competencias;
- Promover y fomentar la organización de la sociedad para promover espacios de participación y concertación ciudadana;
- Fortalecer la institucionalidad política y social mediante buenas prácticas que brinden servicios de calidad a los usuarios;
- Diversificar la oferta académica universitaria a partir de vocaciones y requerimientos territoriales para potenciar el recurso humano de la Zona.

Las estrategias se conducen por generar un territorio equilibrado entre las unidades territoriales urbanas y rurales para el uso racional de los recursos y desarrollo de sus potencialidades. Dentro de estas el cantón Chone se establece como lugar de producción para consumo zonal.

Además el centro urbano de este cantón se lo integra a la redefinición de nuevos roles, articulado a la red de ciudades del corredor urbano (Santo-Manta), como centros del comercio, industria, investigación, ciencia y tecnología, administración de servicios y cultura, para promover el desarrollo y equilibrio territorial regional; que podría constituirse en la construcción de nuevas centralidades locales.

El modelo de gestión territorial definido, mediante la reforma democrática del Estado requiere un modelo que apunte a la recuperación de la institucionalidad pública, que posibilite la democratización y el mejoramiento de los bienes y servicios de la administración pública y que, a la vez, potencie el desarrollo económico productivo de la Zona, bajo un saber hacer, y conductas basados en los principios del desarrollo sustentable.

La Zona se encuentra en proceso de construcción de un modelo de gestión desconcentrado y descentralizado, participativo, de procesos y mejoramiento continuo,

abierto a los sistemas de control, evaluación y seguimiento de los procesos, y de control y rendición de cuentas, que responda a la planificación participativa, como principio constitucional y del Buen Vivir.

Para lograr la planificación participativa del desarrollo, se conformarán los consejos ciudadanos, que serán instancias de deliberación de los grandes lineamientos del desarrollo regional en todos los niveles de gobierno. De esta manera, se asegura que la ciudadanía, tanto a nivel regional como local, pueda participar a lo largo de todo el ciclo de elaboración, planificación, presupuesto, gestión, control, evaluación y aplicación de las políticas públicas, en concordancia con los objetivos del PNBV (2009-2013).

La reforma democrática del Estado abarca un profundo rediseño de la organización territorial del país. Busca contribuir a la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo. Con esta reforma se apunta a mejorar la vida democrática de la sociedad, tornar más eficientes las tareas del Estado y afinar significativamente la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

En este esquema, la organización territorial de las intervenciones del Estado es el punto de partida y de llegada de un proceso de transformación sustancial del país, que conlleva modificar la gestión estatal y la distribución espacial/territorial del ejecutivo.

Ello implica, al menos, las siguientes decisiones:

- Desencadenar un nuevo proceso de desconcentración y descentralización que elimine la superposición de funciones del territorio;
- Re-pensar el nivel intermedio de gobierno para facilitar la articulación entre instancias centrales y locales;
- Construir unidades territoriales inteligentes, con mayores posibilidades de planificación, desarrollo e integración territorial;
- Vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales de desarrollo;
- Racionalizar el uso de los recursos fiscales y su distribución territorial.

Además de la transformación descrita anteriormente, se ha elaborado tipologías para la desconcentración con el objeto de que todas las carteras de Estado aterricen su política pública en el territorio. Sin embargo, para que no se cometan los errores del pasado y se administre el territorio de manera desordenada, caótica y discrecional, se ha planteado e impulsado un nuevo proceso con la perspectiva de que la administración del territorio y la atención de sus necesidades se realicen sobre una misma base territorial.
Para la desconcentración y descentralización del Estado se ha diseñado cuatro tipologías, que van desde:

Tipo 1, denominación: privativo; la Constitución establece competencias exclusivas del Gobierno Central en ciertos sectores. Estos sectores velan por los intereses estratégicos nacionales y, por lo tanto, no pueden descentralizar sus competencias a otro nivel de gobierno; las características de esta tipología están dadas por las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde el nivel nacional.

Tipo 2, denominación: Alta desconcentración, baja descentralización. Los ministerios de este tipo deben aplicar un alto nivel de desconcentración de sus competencias para articular sus procesos, productos y servicios en los niveles territoriales más desagregados, incluso a nivel de distritos administrativos. Aquello no excluye la descentralización de importantes competencias de su responsabilidad.

Tipo 3, denominación: Alta descentralización, baja desconcentración, se parte de la premisa de que, con la clarificación de competencias y ámbito de acción por niveles de gobierno y con la definición de mecanismos y espacios de articulación y coordinación entre las entidades sectoriales nacionales y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se puede consolidar un Sistema Nacional de Competencias coherente y sólido. Por esta razón, y para complementar lo definido por la Constitución, en esta tipología se ha ubicado la gran mayoría de carteras de Estado.

Tipo 4, denominación: Sectores estratégicos; la Constitución, en su art. 313, define cuáles son los sectores estratégicos del Estado y la rectoría del gobierno central en ellos. Sin embargo, en estos sectores se pueden desarrollar diferentes e innovadoras modalidades de gestión pública local y diversos tipos de alianzas público-privadas.

Con todos estos insumos sustanciales se demuestra que en esta oportunidad histórica del Estado ecuatoriano, desde la centralidad rectora, no centralismo, garantiza financiamiento presupuestario que por Ley corresponde, además del aporte para ampliar inversión a través del Banco del Estado, pero viabilizando GADs altamente eficientes y democráticos, que manteniendo el principio de autonomía se inserten con mayores capacidades políticas, económicas, sociales, interculturales.

Todo lo desarrollado en este apartado constituye un insumo sustancial al que se puede y debe recurrir para construir una propuesta real de gestión local democrática con dimensión territorial concertada en toda la jurisdicción cantonal, la que cuenta con respaldos normados en la Constitución y ordenamiento jurídico, instrumentos rectores de planificación, pautas metodológicas, que son las condiciones objetivas que requieren de la voluntad y decisión política histórica de los actores institucionales y de la sociedad civil del cantón Chone para emprenderla; este es la única vía no solo para contar con buenas prácticas de gobierno, ejercicio pleno de la participación ciudadana, superar los índices de NBI hasta llegar al 100% no solo de cobertura, sino de atención con calidad de los mismos, para salir de la situación de exclusión, de pobreza, instalando una localidad con alta dosis de democracia y desarrollo.

Es pertinente poner en evidencia que estos insumos recogidos en este trabajo, mucho de estos se han desarrollado y se siguen desarrollando en niveles territoriales: provinciales, cantonales, parroquiales y comunitario con mucho éxito, por lo tanto no son experiencias trabajadas fuera de las fronteras del Ecuador, que pudiera ser un argumento que justifique la inconveniencia de asumir una propuesta de cambio radical profundo.

CONCLUSIONES

La caracterización situacional de la realidad de la jurisdicción seleccionada que es el cantón Chone, muestra altas deficiencias en las variables básicas, inclusión social y hábitat, constituyendo una pesada carga a ser puesta con prioridad por la acción pública en la localidad, que aunque estén propuestas las soluciones en los instrumentos como el PNBV, Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los niveles provincial, cantonal y parroquiales no son la suficiente garantía para su dotación en el actual contexto, los que requieren una alta dosis asumida responsablemente entre los diversos niveles de los GADs y el gobierno nacional, proponiéndose su dotación optima en un periodo concretamente definido, inscrito en los planes plurianuales, anuales y reportados en las rendiciones de cuentas transparentes de manera permanente.

Las políticas públicas que se proponen aunque contemplan las variables en niveles óptimos de satisfacción en bienes y servicios básicos para la población, estas aún no rebasan el enfoque de la satisfacción de necesidades que no necesariamente se transforman en derechos, garantizados por el Estado y ejercida su optima utilización para el desarrollo de capacidades y aspiraciones de la ciudadanía y la localidad.

Aunque se pretende figurar la garantía de derechos, esta puede convenir en un discurso disfrazado, ya que sigue lejana de la doctrina de la protección integral, en la medida que aún esta en el estadio de la dotación de bienes y servicios, que aunque estén contempladas con categoría de políticas públicas, de por si no habilita el ejercicio constitucional de derechos, debido a que la dotación viene decidida por el gobernante en ausencia del gobernado; además que la satisfacción de necesidades, no traspasa la barrera de la satisfacción de conciencias, que es donde radican la aspiración de los cambios sociales.

Cuando la ejecución de la acción pública sea gestada democráticamente en acuerdo entre gobernantes y ciudadanía, esta provocará un sentido responsable de la inversión pública, se legitimará el gobernante y será duradero el bien o servicio que se implemente.

Es por esto que los enfoques de la participación ciudadana, que parten del supuesto de que la democracia representativa por sí sola es incapaz de proveer la representación y atención necesarias a las demandas de la sociedad, siendo necesaria la participación de la ciudadanía, ya sea para fortalecer la democracia o para subsanar fallas de gobierno.

En cuanto a la dinámica económica y productiva, siendo las aspectos de mayor importancia en y para el cantón, atraviesan por una situación altamente preocupante, que requieren de la acción determinante del Estado en todos sus niveles, en concordancia y decisión con los actores directos para emprender el fortalecimiento y modernización, como de los cambios radicales, en lo: productivo, en la garantía de la soberanía alimentaria, protección natural, ambiental, hídrica y cultural, además que esta dinámica no dependa sustancialmente del contexto externo, sino de la decisión deliberada nacional y localmente, que recupere capacidad cooperativa, sustitutiva, adquisitiva, comparativa y competitivamente que acorte fundamentalmente las brechas rural-urbano del cantón.

Además la jurisdicción cantonal de Chone no es un escenario vacío en experiencias con cierta perspectiva positivamente trabajadas, las que han contenido enfoques de modernización espacial, participación ciudadana, gestión municipal democrática, y atención social, aunque sus logros se han disuelto, pero aún subsisten algunas prácticas que se constituyen en condiciones favorables para emprender un proceso de gobernabilidad democrática con dimensión territorial que integre a la localidad a sí misma y a sus contextos globales.

Aunque el enfoque de la acción pública que gobierna la localidad sigue haciendo más de lo mismo, que la misma realidad lo contrasta reflejada en el presente trabajo, por lo que dependerá en sumo grado de la incidencia y de la actoría ciudadana organizada del cantón proponerse demandar el cambio de rumbo. Porque sino hará falta inscribir una norma con categoría Constitucional, la que señale que en caso de incumplimiento de los planes que se establezcan, el mandatario en funciones si incumple debe ser sancionado, hasta la destitución.

Es evidente que hasta ahora en el cantón Chone no existe ninguna propuesta que haya o se esté impulsando en ausencia del poder público por parte de la sociedad civil organizada que integre y demande el cambio requerido para la localidad, incluso en encontrar mayores capacidades de respuestas a las demandas ciudadanas, que progresivamente se doten de bienes satisfactorios con reconocimiento local.

Es marcada la separación estructural de los actores determinantes en el cantón en todos los escenarios y niveles públicos o privados, que pudiera hasta pensarse que es patológico el reparto del escenario para cada uno actuar a su manera, aunque no es la mejor prescripción en la medida que hay que revertir esta situación siendo imperativo encontrar espacios y acuerdos comunes que disuelvan las separaciones como punto de partida en la perspectiva de la propuesta de gobernabilidad democrática territorial.

No se va a alcanzar política pública alguna, en la medida que cada quien por la incoherencia de pensamientos desemboca en incoherencia y desarticulación de la acción que va por todas direcciones, menos por conseguir los logros deseados, en donde los gobernantes entiendan y conciban que el gobierno somos todos.

El cantón Chone como escenario de construcción política, el desafío tiene que convertirse en su apuesta sustancial que supere la visión de desarrollo anclada en los planes maestros particularmente en infraestructura priorizando el espacio urbano, donde las intervenciones, sean estas públicas o privadas integre a todo el territorio jurisdiccional, donde cada proyecto si es de infraestructura en cualquier dimensión debe responder a fortalecer las capacidades políticas, sociales, productivas, culturales de la localidad.

Las responsabilidades de los entes públicos tienen que someterse a los juicios de inventario transparente, para que desaparezca que el destino de la localidad siga sujeto a manejos patrimoniales en beneficios privados, que sería una de las condiciones básicas para el desarrollo local y una real descentralización con buenas prácticas de gobierno, apostando en la construcción de una institucionalidad fuerte, una sociedad civil que incida y modifique las practicas y acción pública, participando protagónicamente en todo el ciclo de la Política Pública, con una visión integral de la intervención territorial e

intercultural, que superará situaciones estructurales de pobreza, como la separación espacial urbana-rural del cantón Chone.

Lo que se ha diseñado en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en y para el cantón, aún no se pone a tono con los requerimientos para el desarrollo local con el nuevo rol de los GADs en el actual contexto político-constitucional, para que se configuren como los organismo rectores de la jurisdicción (Municipio y Juntas Parroquiales), en la medida que en lo que va del periodo de esta nueva época, el COOTAD no ha logrado armonizar el relacionamiento de los GADs en sus diversos niveles (provincial, municipal y parroquial), ni en la misma jurisdicción entre lo municipal y parroquiales.

El común denominador en el contexto del Estado nacional en AL no se ha modificado sustancialmente, ya que los unitaristas siguen excluyendo y los autonomistas fragmentándose más, a pesar de esta situación estructural se debe rescatar a la gobernabilidad con gobernanza como vigente con sentido democrático, no solo para el escenario nacional, sino la pertinencia de ser implementado en las jurisdicciones internas subnacionales integradoramente que supere la exclusión y fragmentación de este Estado interno.

En la medida que la gobernabilidad implementada en el Ecuador para los territorios locales, respondió a una ligazón con el mercado mediante la descentralización, lo que le significó mayor fragmentación del Estado nacional, que no devino en la supuesta integración regional-local, más bien reactivo la disputa desde estos escenarios por el control del Estado, más que a una voluntad política democrática donde los espacios subnacionales hayan tenido una mayor participación e incidencia política en la construcción de sus mismos escenarios manteniendo la centralidad estatal.

En la perspectiva de los desafíos que tienen las localidades, uno de estos tiene que ver con procesos sustentados en los currículos educativos, donde la educación asuma el rol que le corresponde en la sociedad con responsabilidad desde la máxima cívica, donde esta educación no debe de estar desvinculada de la formación cívica-política-ciudadana de la generaciones estudiantiles sin vínculos partidarios e ideológicos.

El poder público local no solo es el gobernante, sino otros componentes claves que pudieran incidir aunque a mediano plazo a la inacción pública, como es el caso de la educación, la cual se articule a su rol de activación cívica trascendente.

Las estructuras partidarias en las localidades deben vincular a su acción la ciudadanización, no solo vista desde la condición de electores, sino en la perspectiva de constituirse en una instancia de información de la política. Estas estructuras tienen que dotarse de idearios para que en las localidades se perfilen postulados políticos que identifique y diferencie la ciudadanía a unos de otros por la tendencia en que sustentan su acción para el caso de los gobernantes.

En cuanto a la rendición de cuentas con sentido democrático tiene que resignificarse, cumpliendo lo que establece la normativa jurídica, que no es el simplismo de comparecencia a medios, sino un mecanismo de ligar al gobernante con el gobernado en la perspectiva de fortalecer la democracia representativa, desde lo que se decide en el accionar público local, que incluso debe ser consultado con anticipación, al no hacérselo desde los procesos gobernantes se arrogan decisiones inconsultas.

Al poder público en la visión del dominio perpetuo de sus pueblos les conviene que este no se fortalezca en la perspectiva del poder ciudadano, más bien se mantenga débil y fragmentada para este dominio.

Por otro lado la visión simplista de la gestión que realiza la dirigencia ciudadana, tiene que enfrentarse a un carrusel de instituciones a las cuales se demanda en la localidad, debido a que la acción pública local es dispersa y desarticulada, ni siquiera el nuevo modelo de gestión del Estado ha articulado a la institucionalidad, para esto la Asamblea Cantonal debería ser la mejor vitrina de interlocución integral articulada entre la dirigencia ciudadana, con los organismos del Estado en todos los niveles, con este mecanismo de coordinación se estructuraría una capacidad de respuesta efectiva y se contribuiría a fomentar sentidos democráticos en el cantón.

Hay que tener en cuenta que el imaginario de ciudadanía no es ni debe ser homogéneo en la localidad, porque todos los espacios socialmente construidos se manifiestan variadas formas de ciudadanía, la que requiere espacios de encuentros para

llegar a acuerdos, como es el caso de la institucionalización de las asambleas cantonales o parroquiales.

La socialización de normas es una demanda ciudadana, aunque esta está siendo asistida por la misma institucionalidad estatal a la que hay que controlar o que vincule las decisiones ciudadanas a la acción pública, por lo tanto no es una visión ciudadana, sino de la dominante política e institucionalidad local.

Es la oportunidad histórica de romper con la visión separatista cantonista que tiene mucho arraigo en la provincia de Manabí, las reivindicaciones de cantones vecinos tienen que decidirse como fortalezas que los integre mutuamente, donde cada uno se "especialice" en determinada fortalezas, este arraigo esta dado porque cada jurisdicción política-territorial pretende ser una copia del Estado nacional, donde pretende tener todas las competencias y autosuficiencias, sin haber desarrollado capacidades para merecerlo.

No se puede seguir con el estado del desconocimiento ciudadano en cuanto a las competencias de cada instancia gobernante o de acción pública, el conocimiento le faculta ejercer el respectivo control social o ciudadano, esta debilidad hace que los niveles de fiscalización sean bajos o nulos.

La clase política dirigente y gobernante del cantón debe estar programada para asumir la gestión pública local, para que no llegue nunca más improvisada, sin el mínimo conocimiento de la realidad, de la normativa Constitucional y Jurídica vigente, como de las competencias y facultades que les corresponde.

En lo referente a la autoidentificación étnica montubia, esta tiene un límite particularmente en los escenarios jurídicos-territoriales que supuestamente no están dotados de una tradición étnica como Chone, que pudieran resistirse a asumirlo como parte del Estado diverso, si se lo hace el peligro que corre es viabilizando arreglos o acomodos institucionales con enfoque administrativos mediante festivales, memorias, eventos hasta algún departamento o comisión municipal o parroquial, lo que haría perder la concepción de la política pública que fortalezca el arraigo con identidad intercultural local.

En la concepción de la interculturalidad local, este debe ser asumida con mayor fuerza por los GADs parroquiales, como los mayores portadores, donde no deben concebirse a sí mismo o por sus sociedades como iguales, sino diferente a lo municipal, estos GADs deben ser los que aporten significativamente a la configuración espacial montubia en el mundo rural de sus parroquias para el cantón.

En todo el trabajo de la tesis se demuestra que el cantón Chone todavía no tiene una historia de sí misma, en la que haya estado presente un proceso de configuración con características identitaria como lo montubio, más bien esta ha girado en torno a la vocación productiva (campesina) de la jurisdicción, al darle un sustento y arraigo histórico es afirmando una identidad cultural con dimensión colectiva en el territorio.

La propuesta de gobernabilidad local democrática, con los insumos sustanciales trabajados tiene que ser la oportunidad histórica para que rol rector de la centralidad estatal sea efectivo, que garantice financiamiento presupuestario, inversión, que viabilice GADs altamente eficientes y democráticos, que manteniendo el principio de autonomía se inserten con mayores capacidades políticas, económicas, sociales, interculturales en el contexto nacional.

Lo desarrollado debe constituirse en insumo sustancial al que se puede y debe recurrir para construir una propuesta real de gestión local democrática con dimensión territorial concertada en toda la jurisdicción cantonal, la que cuenta con respaldos constitucional y legales, instrumentos rectores de planificación, pautas metodológicas, condiciones objetivas que requieren de la voluntad y decisión política histórica de los actores institucionales y de la sociedad civil del cantón Chone para emprenderla; este es la única vía no solo para contar con buenas prácticas de gobierno, ejercicio pleno de la participación ciudadana, superar índices de NBI, sino salir de la situación de exclusión, de pobreza, instalando una localidad con alta dosis de democracia y desarrollo.

Para que el desarrollo de las localidades no dependen de la sola acción institucional de sus GADs, siendo vital e importante es muy poco lo que se avanzaría para superar las brechas y barreras internas campo-ciudad o externas escenario nacional o provincial vs local o cantonal; esto requiere del esfuerzo del conjunto articulado no dominante de todos los niveles de GADs (provincial, municipal y parroquiales) y sus

sociedades locales en decidir implantar el cambio radical democrático e intercultural en su beneficio.

Teniendo presente que tender a priorizar la fuerza y capacidad de los cambios vía la norma constitucional y jurídica es ilusorio, en la medida que muchas de las normas con sentidos democráticos aún están ausentes de actores potentes en lo social (sociedad civil), en lo político (partidos y movimientos) e institucional (GADs en proceso de desarrollo) que creen escenarios diferentes.

Además porque la brecha más visible es que mientras existe un escenario propicio de desarrollo y democratización en lo nacional, este no muestra signos que se esté desplazando o adaptando esas mismas condiciones de desarrollo y democratización, incluso de eficiencia en las localidades autónomas descentralizadas.

Por otro lado hay que tener cuidado en la interpretación que la sola dotación de bienes en obra pública física por incrementales y eficientes que sean que puede llevar a una visión e interpretación equivocada que signifique niveles aceptables de desarrollo, cuando se sigue descuidando los grados de democratización institucional, organizacional y territorial.

Aunque en el actual y nuevo contexto político-constitucional se haya ampliado la representación político-institucional en las jurisdicciones cantonales mediante gobiernos parroquiales y Concejales por distritos electorales (urbano y rural), a pesar de este “incremento” no se percibe la integración y cohesión institucional, territorial, ni el incremento de la intervención de la acción pública, más bien se tiende a sostener o profundizar la fragmentación de la gestión del Estado y las asimetrías urbano-rural.

Donde se requiere un nuevo movimiento social que mire, demande y actué en lo local, sin perder acción y demanda en los escenarios nacional y posiblemente supranacional, el que se desarrolle con autonomía del domino del poder e institucionalidad pública local.

En la medida que la organización social local tal cual como esta en la actualidad: dispersa y dedicada a su especificidad no incide, ni incidirá en la acción púbica local

que determine correcciones o cambios de rumbo que contribuyan a soluciones satisfactorias y de democratización.

Si el estado de las localidades sigue como se describe, no es mucho lo que se desarrollará, a pesar de las innovaciones en lo Constitucional y jurídico, porque no solo depende de una buena ingeniería institucional y de gobierno por bueno que sea, sino está articulada toda la acción pública la participación ciudadana y por ende a realizaciones tangibles e intangibles de sus demandas y aspiraciones ciudadanas.

En la poco desarrollado, lo más desarrollado en relación a las parroquias rurales son las que forman el círculo concéntrico de la cabecera cantonal, por lo que se debería hacer un esfuerzo programático de equiparar la acción en todo el territorio con el concurso integral y articulado de los GADs provincial y municipal, como de los organismos del gobierno nacional para implantar el principio del desarrollo equitativo territorial.

Por todo lo anotado, es que en el horizonte próximo no se prevé cambios profundos en la localidad, producto de los que provengan de los GADs (provincial, municipal y parroquiales), como de los organismos del gobierno nacional que intervienen en el cantón, ni siquiera con la distritalización y circuitos de la gestión desconcentrada, en la medida que esta se circunscribe a las sola acción institucional, la que carece de la participación o corresponsabilidad ciudadana del territorio.

Para lo anterior la planificación local pudiera contribuir a que se supere la situación prevista, para lo que tiene que establecer un cuadro de mando donde estén inscrita: políticas, objetivos, metas e indicadores que se propongan lograr la equidad y eficiencia con responsabilidad transparentada, del accionar de la institucionalidad pública que deje de seguir desconectada incluso con la cotidianidad local, no solo por la practica separatista de los gobernantes y los desencantos del electorado, sino porque la misma acción no está contribuyendo a alterar positivamente la situación deficitaria en bienes y servicios, como de democratización.

Por el lado de la pobreza, esta no debe seguir siendo medida por carencias materiales, aunque este trabajo se concentra mucho en los bienes y servicios, esta ya la

soporta de alguna manera la población, la que no se soporta es la relacionada con la desesperanza, desaliento y falta de significado en un ambiente que no vislumbra cambios ni inmediatos, como tampoco en el mediano plazo, lo que pudiera arrastrar manifestaciones de violencia, que a ratos no se los pudiera controlar. Porque materializar el cambio en la localidad es una visión equivocada, aunque es necesaria en un momento, no puede, ni debe ser duradera, en la medida que la materialización es creciente y se exacerba.

Porque en la actualidad se pretende disolver que la pobreza ya no genera violencia social, ya que esta última tiene otras causalidades y motivaciones, este es uno de los mayores logros y equivocaciones que está dando como resultado soluciones separadas para la pobreza por un lado y la violencia social por otro.

Los cambios propuestos de hoy, aunque parezcan los adecuados pretenden residir en la supremacía institucional, que de por sí es una debilidad, en la medida que los otros componentes como la acción política en estructuras partidarias y la actoría social se prescindan de estas, que son elementos constitutivos para sostener un modelo político de Estado democrático.

La más grande riqueza en nuestra pobreza estructural, debe ser la construcción de una gobernabilidad democrática territorial con potente actoría institucional, gobernante, política-partidaria y social-ciudadana-intercultural; es en este local nuestro y pequeño, nuestra Patria Chica donde convivimos y conviviremos que tenemos que enlazarnos, creando vínculos de confianza como solidaridades mutuas, única forma y fuerza de tener la comunidad democrática del Chone que queremos.

BIBLIOGRAFÍA

BOISIER, Sergio, (2004), d*esarrollo territorial y descentralización*. Revista EURE.

BORJA, Jordi, (2011), *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, Quito-Ecuador, Crearimagen.

Cita textual del documento electrónico, *Perspectiva General de la gobernabilidad, gobernabilidad local, para la presentación del Modelo M de Intervención Comunicativa.*

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

FERNANDEZ, Santillán José, (2009), *sociedad civil y capital social, Revista* CONVERGENCIA núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México.

COOTAD, (2010), Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

COPFP, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 2010.

CORAGGIO, José Luis, (2004), La Gente o el Capital, Quito-Ecuador, Abya Yala.

Documento electrónico, *Perspectiva General de la gobernabilidad, gobernabilidad local, para la presentación del Modelo M de Intervención Comunicativa*

ELLISON, Nicolás, Martínez M. Mónica, (2009), *Paisajes, Espacios y Territorios*, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala

GALLARDO, León, Claudio, (2004), *GOBERNABILIDAD, POBREZA SUBJETIVA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA*, INEC – Ecuador.

GOBIERNO, Municipal del cantón Chone, (2011), Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Cantón Chone, 2012-2022.

GÖMEZ, Nelson, (1983), *Organización del Espacio Ecuatoriano*, Nueva Historia del Ecuador, volumen 12, Corporación Editora Nacional.

GONDARD, Pierre, (2005), *Ensayo en torno a las regiones de Ecuador, Herencias y restructuración territoriales*, ECUADOR Debata No. 66, Quito-Ecuador.

HERRERA, Luis, (2010), *Sociedad: conceptos preliminares*, Maestría en Desarrollo Local con mención en proyectos de desarrollo endógeno, UPS.

INEC, III CENSO NACIONAL AGROPECUARIO / INEC-MAG-SICA 2001

INEC, Censos de Población y Vivienda años: 2001 y 2010.

Ley de Participación Ciudadana y Control Social, 2010.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, 2010.

Ministerio Coordinador de la Política y GADs, (2010), *Practicas de un Buen Gobierno y Modelos de Gestión Relevantes en los GADs del Ecuador*; Quito.

MEDELLIN Torres, Pedro, (2004), *regímenes políticos y autonomías gubernativas*: elementos determinantes en la particular estructuración de políticas públicas. CEPAL Serie de Políticas Públicas. Chile.

MORA, Velázquez Salvador, (2009), La conflictiva relación entre el gobierno y el ciudadano, *Reflexiones sobre el ciudadano en el espacio público: una crítica de la representación, Revista* CONVERGENCIA núm. 49, Universidad Autónoma del Estado de México.

MOUFFE, Chantal, (2007), *en torno a lo político, un enfoque pospolítico,* Ed. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

PACHECO, Lucas, (1998). *Política económica. Concepciones y estrategias*. Primera edición. Quito. Impresores Corporación Myl.

PIERRE, ECUADOR, *Espacios, territorios y región*, Ensayo en torno a las regiones de Ecuador, Herencias y restructuración territoriales, Revista ECUADOR Debate No. 66, Quito-Ecuador.

RAMON, Galo, Torres, VH,(2004), *El Desarrollo Local en el Ecuador*, Historia Actores y Métodos, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala.

RESTREPO Botero, Darío, (2011), *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*; Grupo Iniciativa, OFIS, Quito-Ecuador, Ed. Abya Yala.

ROURA, Horacio y Horacio Cepeda, (1999), *Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural*, ILPES - Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile.

RUANO, José Manuel, (2002), *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.

SÁNCHEZ Parga, José, (1997), *globalización, gobernabilidad y cultura*, el orden económico de la globalización y los fenómenos culturales, Ecador, Ed. Abya Yala.

SÁNCHEZ, Parga, José, (2011), *"Devastación" de Democracia en la Sociedad de Mercado,* Quito-Ecuador, Ediciones CAAP.

SANTOS, Boaventura de Sousa, (2009), "*institucionalidad y territorialidad"*, Plurinacionalidad Democracia en la diversidad, las Paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad, Alberto Acosta y Martínez, Esperanza (compiladores), Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala.

SENPLADES, (2009), *Plan Nacional de Desarrollo*, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, 2009-2013.

SENPLADES, (2010), *Zona 4, Agenda Zonal para el Buen Vivir, propuesta de desarrollo y lineamientos para el Ordenamiento Territorial.*

SENPLADES, (2011), *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias; Documento de trabajo* v1.0, LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

TORRES, Víctor Hugo, (2010), *La acción pública intercultural*, las políticas interculturales de los gobiernos indígenas: una pauta para su formulación, implementación y evaluación; UPS-GTZ, Ecuador.

TOURAINE. Alain, (1994), *Qué es Democracia*. Madrid.

WALSH, Catherine, (2009), *Plurinacionalidad Democracia en la diversidad, Estado Plurinacional e Intercultural*, en esta propuesta de minoría, lo intercultural es algo funcional y benigno, Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (compiladores), Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala.

WEB: Instituto de Patrimonio Cultural del Ecuador (2010).

WHITTNGHAN María Victoria, (2002), *aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.

ZAMBRANO, C. Alberto, (2007), *el subdesarrollo de una economía periférica en el capitalismo mundial, el caso de Chone, Ecuador*, Ed. La Tierra.

ZICCARDI, Alicia, (2009), *las ciudades y la cuestión social*. Quito-Ecuador, Impresión Crearimagen.

ANEXOS

ANEXO 1. FICHA DE IDENTIFICACIÓN DEL CANTÓN CHONE

<table>
<tr><td colspan="2">Cantón Chone</td></tr>
<tr><td>
Bandera</td><td>

Escudo</td></tr>
<tr><td colspan="2">Apodo: La Supernova del Cacao, La Florentina del Ecuador, La Pernezuela de la Alfarada</td></tr>
<tr><td>País</td><td>Ecuador</td></tr>
<tr><td>Provincia</td><td>Manabí</td></tr>
<tr><td>Cantón</td><td>Chone</td></tr>
<tr><td>Altitud</td><td>5 y 560 msnm</td></tr>
<tr><td>Latitud</td><td>0° 42 min 0 sec</td></tr>
<tr><td>Longitud</td><td>80° 6 min 0 sec</td></tr>
<tr><td>Superficie</td><td>3.570,60 km²</td></tr>
<tr><td>Fundación</td><td>7 de agosto de 1789</td></tr>
<tr><td>Cantonización</td><td>24 de julio de 1894</td></tr>
<tr><td>Ubicación Geográfica</td><td>Noroeste del Ecuador Continental.</td></tr>
<tr><td>Distancias</td><td>70 km a Portoviejo
280 km a Quito
260 km a Guayaquil</td></tr>
<tr><td>Ubicación Política Administrativa</td><td>Zona IV</td></tr>
<tr><td>Clima</td><td>Verano: cálido y seco

Invierno: cálido y lluvioso</td></tr>
<tr><td>Temperatura</td><td>Verano: 23 - 28ºC

Invierno: 34ºC</td></tr>
<tr><td>Densidad Poblacional</td><td>35,42 ha x km2</td></tr>
<tr><td>Población</td><td>126.491 habitantes</td></tr>
<tr><td>Significado etimológico</td><td>Casa ardiente</td></tr>
<tr><td>Identificación Étnica</td><td>Mestiza y Montubia</td></tr>
<tr><td>Gentilicio</td><td>Chonero, Chonense, Choneño</td></tr>
<tr><td>Alcalde(2009-2014)</td><td>Dr. Ítalo Colamarco Vera</td></tr>
</table>

ANEXO 2: VOCABULARIO DE HABLA MONTUBIA

TERMINO	SIGNIFICADO
Abusión	Superstición
Aconchabado	ponerse de acuerdo
Aguaitar	Mirar, ver
Agallones	Glándulas del cuerpo humano. Glándulas del cuerpo humano: Estar en celo. Se usa para designar ese estado en los animales.
Astuto	inteligente, capaz
Atarugarse	Llenarse, hartarse
Aventao	Se dice de la persona que tiene gases acumulados y una ligera hinchazón de vientre.
Azocar	Apretar
Brincacharco	Corto
Cuajar	Ser fértil
Cufiar	Tantear, mirar
Cuja	Cama
Chicotear	Sacar, mediante golpes contra la tierra, el grano de la panca del arroz.
Chirapo	Erizado, despeinado
Chucula	Dulce realizado con maduro, al que se le agrega leche
Embicha	Animar a ser parte de un evento o acontecimiento.
Enchivado	Malgeniado
Enllavar	Poner candado
Enrudao	Infusión que toman las mujeres montubias luego de dar a luz. Se prepara con ruda, que es una hierba medicinal; licor, canela y pimienta de olor
Encorquetar	Acción mediante la cual las madres, especialmente, se ubican a sus hijos en la cadera, con lo cual simula una horqueta
Esparmentoso	Adefesioso
Espinazo	Columna vertebral
Entenado	Hijastro
Finado	Muerto
Futre	Elegante
Gloriao	Infusión de hierbas medicinales, al que se le puede agregar alcohol
Gallinero	Lugar en el que habitan las gallinas, los gallos, los patos y demás aves de corral
Gracia	Nombre
Guaija	Peces pequeños
Guácharo	Huérfano
Guargüero	Garganta
Jáyara	Hosca
Jachudo	Necio
Jecho	Relativo al desarrollo de una fruta. Madurar
Jinchoniar	Azuzar
Juete	Látigo
Jule	Se usa para azuzar a los perros
Juntar	Recoger cacao
Mamerto	Tonto
Ojeado	Dícese de una enfermedad que, supuestamente, se produce por la mirada de una persona.
Oración	El atardecer
Patera	Poza o lugar donde se bañan los patos
Padrejón	Estómago
Planazo	Machetazo
Pasmado	Detenerse en su crecimiento
Parcero	Amigo
Recular	Retroceder
Sinapismo	Desorden
Tendal	Sitio en el que se expone al sol el cacao, para su secado
Todoy	Desde la mañana

Tonga	Alimento envuelto en hoja de bijao o plátano. Los agricultores los llevan a los sembríos donde trabajan
Viravuelta	Se utiliza para indicar cómo llegar al lugar, que tiene una forma serpenteada, de ese.
Verdural	Cultivo de verduras. Enredado
Ventiado	aparentar, creerse más de lo que es

Nota: Algunas de estas palabras no constan en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Otras sí. Pero muchas han caído en desuso. Se las utiliza aún en las zonas montubias. O entre gente de la ciudad con origen montubio.

NOMINA DE ACTORES INFORMANTES LOCALES

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Dr. Ítalo Colamarco Vera	Alcalde	Gobierno Municipal de Chone
Dr. José Zambrano Argandoña	Concejal Urbano	Concejo Municipal de Chone
Lic. Manuel Alcívar Alcivar	Concejal Rural	Concejo Municipal de Chone
Sr. Darwin Quevedo	Presidente	Junta Parroquial de Boyacá
Sr. Ramiro Mendieta	Presidente	Junta Parroquial de Canuto
Lic. Gerardo Muela	Presidente	Junta Parroquial de Ricaurte
Sr. José Andrade	Presidente	Junta Parroquial de Eloy Alfaro
Lic. Boris Zambrano Cabrera	Vocal del Consejo de Planificación Participativo Cantonal	
Lic. Josefina Viterí Mendoza	Académica del Instituto Pedagógico Eugenio Espejo	
Lic. Fernando Flores de Valgas	Académico y representante de los Cultores Artísticos	
Ing. Julio Vélez	Representante de los Profesionales	
Lic. Germán Vaca	Representantes de los Comunicadores Locales	
Sra. Genith Muñoz	Representante de las Organizaciones Barriales Urbanas	
Lic. Simón Carbo	Representante de las Brigadas de Seguridad Cantonal	