

UNIVERSIDAD POLITECNICA SALESIANA

SEDE QUITO

UNIDAD DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL

Tesis previa a la obtención del título de:

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

TEMA:

Participación Ciudadana y Planificación Municipal en Playas 2011 - 2012

AUTOR:

ROJAS MOSQUERA MILTON NORBERTO

DIRECTOR:

LEONELA CUCURELLA

Quito, Marzo 2015

**DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL TRABAJO DE GRADO**

Yo, Milton Norberto Rojas Mosquera, autorizo a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaro que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

-----

Milton Norberto Rojas Mosquera

CC. 0904877453

## **RECONOCIMIENTOS**

En el aspecto académico, mis reconocimientos a José Juncosa, Víctor Hugo Torres, Pablo Ortiz y Leonela Cucurella, que en sus momentos colaboraron en la definición y/o precisión de varios de los aspectos conceptuales y metodológicos a asumir en el cambiante panorama de esta investigación.

No puede pasarse por alto también mi gratitud a los compañeros de la Maestría, con quienes compartimos ideas y aspiraciones para un futuro más solidario.

De manera especial tengo que reconocer el apoyo y comprensión de mi familia que me acompañó en el transcurso de esta aventura académica.

**DEDICATORIA**  
**A Catalina**

## INDICE GENERAL

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL TRABAJO DE GRADO .....	2
RECONOCIMIENTOS .....	3
DEDICATORIA .....	4
RESUMEN .....	10
INTRODUCCIÓN .....	12
CAPITULO I – MARCO TEÓRICO .....	19
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ....	19
1.1 El estado del arte de la disciplina.....	20
1.1.1. La participación ciudadana .....	20
1.1.2. Políticas Públicas.....	25
1.2 El enfoque teórico adoptado .....	31
1.2.1 Precisiones conceptuales sobre decisiones públicas .....	31
1.2.2 Propuesta de análisis.....	34
CAPITULO II: EL CONTEXTO .....	38
PLANIFICACIÓN Y ESCENARIO TERRITORIAL. ANTECEDENTES DEL CASO DE ESTUDIO. ....	38
2.1 La planificación .....	39
2.1.1 El debate de la planificación en América Latina.....	39
2.1.2 La planificación en el Ecuador .....	42
2.1.3 La planificación local y la participación ciudadana. ....	48
2.2 El escenario territorial del cantón playas .....	56
2.2.1. Referente histórico local. ....	56
2.2.2. El territorio cantonal .....	59
2.2.3. Los servicios básicos en el territorio cantonal. ....	65
2.2.4. La población: aspectos demográficos. ....	69
2.2.5. Situación institucional: el GAD Cantonal. ....	72
2.2.6. Actores principales que actúan en el ámbito Cantonal.....	75
2.3 La promoción del desarrollo local: proceso de elaboración del PDOT. ....	79
2.3.1 Procesos y actores para definición del PDOT .....	79

2.3.2.	El PDOT y su vinculación a los objetivos nacionales PNBV .....	84
2.3.3.	Breve síntesis de los contenidos fundamentales del PDOT: políticas, objetivos y proyectos. ....	86
CAPITULO III – LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PDOT DEL CANTÓN PLAYAS .....		92
3.1.	Análisis de los procesos decisionales de Políticas Públicas .....	92
3.1.1	Proceso decisional relacionado a la Política general de promover y contribuir al Buen Vivir impulsando desarrollo económico sostenible, solidario y ambientalmente responsable. ....	93
3.1.2	Proceso decisional relacionado a la Política General de privilegiar los procesos de Participación Ciudadana y transparencia en todo lo relacionado con el modelo de gestión local. 105	
3.1.3	Proceso decisional relacionado a la Política General para fomentar el turismo sostenible en Playas. ....	111
3.1.4	Proceso decisional relacionado a la Política General para preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales. ....	116
3.1.5	Proceso decisional relacionado a la Política General para Impulsar un clima de negocios apropiado para atraer aquella inversión Nacional y Extranjera generadora de desarrollo y Fuentes de Empleo. ....	122
3.2	Aspectos relevantes en la determinación de las políticas definidas en el PDOT y la participación ciudadana. ....	131
3.3.	Lecciones aprendidas de los procesos decisionales de políticas públicas .....	133
CAPÍTULO IV - CONCLUSIONES .....		137
Bibliografía .....		142
ANEXOS.....		147

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b>	
ART	Articulación de Redes Territoriales del PNUD
BEDE	Banco del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CERG	Corporación de Estudios Regionales Guayaquil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización
ESPOL	Escuela Superior Politécnica del Litoral
FSG	Fundación Santiago de Guayaquil
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IGM	Instituto Geográfico Militar
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
MAE	Ministerio de Ambiente
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTUR	Ministerio de Turismo
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PANE	Patrimonio de Áreas Naturales del Estado
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PES	Planificación Estratégica Situacional
PLANDETUR 2020	Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMADEC	Programa de Saneamiento Ambiental para el Desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UCSG	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil
UPS	Universidad Politécnica Salesiana

<b>ÍNDICE DE MAPAS</b>		
MAPA N° 1	Provincia del Guayas y sus cantones	
MAPA N° 2	Cartografía Oficial del Cantón General Villamil (Playas)	
MAPA N° 3	Mapa de uso del suelo del cantón Playas	
MAPA N° 4	Mapa vial del cantón Playas	
MAPA N° 5	Nueva vía Playas - Posorja	
MAPA N° 6	Áreas de riego en influencia del proyecto hidráulico Sta. Elena	
MAPA N° 7	Sectores y barrios en Playas	
MAPA N° 8	Comunas y poblados del cantón Playas	
MAPA N° 9	Uso de suelo potencial en Cantón Playas	
MAPA N° 10	Zonificación general del cantón Playas	

<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b>		
GRÁFICO N° 1	Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa	
GRÁFICO N° 2	Contenido del PDOT	
GRÁFICO N° 3	Cobertura de servicio de agua potable en Cantón Playas	
GRÁFICO N° 4	Cobertura de servicio de saneamiento básico en Cantón Playas	
GRÁFICO N° 5	Cobertura de servicio de recolección de desechos en Cantón Playas	
GRÁFICO N° 6	Cobertura de servicio de energía eléctrica en Cantón Playas	
GRÁFICO N° 7	Evolución de la población del canton Playas	
GRÁFICO N° 8	Relación población urbana/rural en cantón Playas	
GRÁFICO N° 9	Resumen global municipal Año 2009	
GRÁFICO N° 10	Participación ciudadana en Playas Año 2009	
GRÁFICO N° 11	Proceso metodológico para definición de ejes de desarrollo	
GRÁFICO N° 12	Actores para contribuir en proceso de desarrollo	
GRÁFICO N° 13	Sistemas de análisis para el PDOT	
GRÁFICO N° 14	Secuencialidad de la definición de componentes del PDOT	

<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>		
CUADRO N° 1	Los modelos decisionales	
CUADRO N° 2	Fases de la investigación	
CUADRO N° 3	Propuestas regionales de participación	
CUADRO N° 4	Situación de los servicios básicos en Cantón Playas	
CUADRO N° 5	Evolución de la población del cantón Playas	
CUADRO N° 6	Alfabetismo en Playas	
CUADRO N° 7	Principales organizaciones sociales en Playas	
CUADRO N° 8	Organizaciones públicas o privadas que actúan en Playas	
CUADRO N° 9	Sectores poblacionales urbanos en Playas	

<b>ÍNDICE DE FOTOS</b>		
FOTO N° 1	Imagen satelital de cabecera cantonal de Playas	
FOTO N° 2	Urbanización Vista Sol - Clientes de fin de semana	
FOTO N° 3	Paseo Schopping de Playas	
FOTO N° 4	Vista general del Paseo Schopping de Playas	
FOTO N° 5	Balsas de Playas	
FOTO N° 6	Alisando el palo mayor	
FOTO N° 7	Procesión Acuática de San Pedro	
FOTO N° 8	Llegada de la pesca a la Playa	
FOTO N° 9	Anuncio publicitario Consorcio NOBIS	
FOTO N° 10	karibao	
FOTO N° 11	Ocean Suites	

## RESUMEN

La presente investigación se realizó en el Cantón Playas, “Estación Balnearia” de la Provincia del Guayas, e involucró en su proceso a actores locales del nivel institucional público y privado, también a miembros de organizaciones sociales existentes y a técnicos o consultores presentes en los procesos analizados que tienen relación a la implementación del PDOT.

El objetivo principal consistió en estructurar un marco descriptivo, explicativo e interpretativo general sobre el proceso decisional y las definiciones del PDOT y las formas de apropiación ciudadana de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial formulados por los GAD, que permita definir lineamientos para la formulación de ejes para unas políticas públicas municipales con el carácter de incluyentes y participativas.

Este estudio se justifica por cuanto posee un valor teórico sobre los procesos de participación ciudadana en la formulación del PDOT, y, una utilidad práctica sustentada en una sistematización del contexto donde se desarrolla el caso analizado, lo cual le provee de una relevancia social importante.

Para ello el análisis se sustenta en las teorías que relacionan tanto la definición de las políticas públicas en espacios territoriales locales (JF Jolly), como el análisis de las decisiones para tales políticas y su nivel de eficacia (Dente y Subirats), siempre en el marco de la planificación local, con el carácter de estratégica y participativa (Lira, Borja, etc.).

La investigación se abordó desde una perspectiva operativa, poniendo énfasis en los productos del PDOT y sus ejecutorias, y a la apreciación que una muestra de involucrados tienen con relación a su aplicación.

Se pudo determinar que al final del período municipal, la implementación del PDOT obtuvo modestos logros, avanzando poco en incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones, reduciendo su accionar al interés político electoral inmediato, como al de una tendencia política y a su gestión de lo público.

Planificación local – Territorio – Política Pública – Participación Ciudadana

## ABSTRACT

The current research has been conducted in the Canton Playas, “Estación Balnearia” in the Province of Guayas, and involved on its process to local participants from the public and private institutional level, as well as members of existent social organizations and technicians or consultants that are part of the processes analyzed in relation to the implementation of the “PDOT”.

The main objective was to develop a general framework descriptive, explanatory and interpretive on the decisional process, and the definitions of the “PDOT” and forms of appropriation of the citizen development plans and zoning formulated by the “GAD”, which allows to define guidelines for the formulation of axis for municipal public policies with the character of inclusive and participatory.

This study is justified in that it has a theoretical value on processes of citizen participation in the formulation of the “PDOT”, and a practical utility supported in a systematization of the context where the analyzed case develops, which provides an important social relevance.

For this reason, the analysis is based on theories that relates the definition of public policies in local territorial spaces (JF Jolly), as well as the analysis of the decisions for such policies and its level of effectiveness (Dente y Subirats), always in the framework of local planning, with the nature of being strategic and collaborative (Lira, Borja, etc. ).

The research was addressed from an operational perspective, with an emphasis on the products of the “PDOT” and their enforceable, and the appreciation that a sample of involved have in relation to its application.

It was able to determine that at the end of the municipal period, the implementation of the “PDOT” obtained modest achievements, slowly moving to increase citizen participation in decision-making, reducing its actions to the immediate electoral political interest, such as a political tendency and to its public’s management.

Local planification - Territory - Public Politics - Citizen Participation

## INTRODUCCIÓN

En el contexto del proceso de la Maestría en Desarrollo Local, los temas recurrentes ponen énfasis en el manejo del poder como construcción colectiva<sup>1</sup>, la problemática del desarrollo en nuestros países y la injerencia del contexto internacional en ese proceso, así como el manejo de las políticas públicas y la participación ciudadana, y, el rol de la planificación en la coyuntura actual.

Con relación al estado actual de la participación ciudadana en el Ecuador, se han producido investigaciones precursoras que analizan el proceso reciente y la presencia y desenvolvimiento de los GAD, llegando a recomendar mecanismos posibles para propiciar la real inclusión de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011).

Sin embargo, los caminos abiertos con el estudio indicado, requieren contar con los resultados de experiencias específicas que contengan, al menos en parte, aspectos que permitan evaluar la incidencia real que va obteniendo la participación ciudadana en el contexto complejo y cambiante del Ecuador actual.

Basado en experiencias personales previas y al interés académico que suscita, consideré oportuno realizar la investigación sobre las experiencias de participación ciudadana en la elaboración de la planificación local en un municipio pequeño de la costa ecuatoriana, con la finalidad de detectar las reales posibilidades que ofrecen los actuales instrumentos legales y normativos vigentes en el Ecuador a partir de la Constitución de 2008, para la definición e implementación de políticas públicas que respondan a las necesidades comunitarias orientadas al desarrollo local sostenible.

El cantón Playas se encuentra ubicado en la Provincia del Guayas, a 95 kilómetros al sur occidente de Guayaquil, ocupando una superficie de 280 km<sup>2</sup>. El asentamiento fue fundado en 1824 y elevado a parroquia del cantón Guayaquil en 1910. Playas es un cantón relativamente joven, obtuvo su cantonización el 15 de agosto de 1989; en la actualidad tiene una población urbana de alrededor de 35.000 habitantes.

---

<sup>1</sup> Aunque, podríamos argumentar, discriminador y segregacionista.

A lo largo del siglo XX en esta faja costera de 35 kilómetros, que involucra desde la Comuna de Engabao al norte, hasta Posorja al sur, frente a la isla Puná, y que marca el ingreso y egreso desde y hacia alta mar, se estableció claramente una división técnica del trabajo local, en algunos casos vinculada a territorios externos a estas dos parroquias de Guayaquil.

Así, Posorja se especializó como puerto de trasbordo de mercancías y pasajeros y como un importante nodo de pesca artesanal y de arrastre industrial (posteriormente), generando también la instalación de plantas procesadoras de productos de mar, que han sido importantes fuentes de trabajo y dinamizadoras de la economía local extendida<sup>2</sup>, es decir, ha mantenido una característica de “centro productivo”.

En cambio, Playas se especializó como lugar o “centro turístico”, casi exclusivamente hasta los años setenta del siglo XX, cuando empiezan a diversificarse algunas actividades comerciales y financieras, siendo hasta la actualidad, sitio de paso obligado hasta Posorja<sup>3</sup>, con una producción pesquera para consumo local y de Guayaquil.

Los altibajos de la institucionalidad se manifiestan en este territorio con la división política administrativa que elevó a cantón a Playas y la segregó de la parroquia Posorja (que pertenece aún a Guayaquil a pesar de tener más de 30.000 habitantes), desconociendo la lógica de la territorialidad “espacial” e histórica del sector.

En 22 años de vida cantonal (hasta 2011), únicamente se realizó un “Plan de Desarrollo Estratégico” en el año 2002, el mismo que esbozaba lineamientos generales que, en su mayoría no han sido llevados a cabo, y las direcciones municipales de planificación, catastros, desarrollo de la comunidad, obras públicas, e incluso de turismo<sup>4</sup>, no han contado con los recursos técnicos, humanos y presupuestarios para avanzar en el cumplimiento de sus fines específicos.

---

<sup>2</sup> En estas plantas empacadoras se ocupa mucha mano de obra residente en Playas, por ejemplo.

<sup>3</sup> Desde Guayaquil a Posorja se toma alrededor de dos horas por vía terrestre, contrastando con más de 4 o 5 horas por vía acuática.

<sup>4</sup> En el año 2005 se realizó el Plan Estratégico de Turismo del cantón Playas, sin embargo, y a pesar de haber considerado en su elaboración a una amplia gama de involucrados, no logró concretar lo propuesto en él.

La administración municipal<sup>5</sup> del cantón Playas vigente entre 2010 y 2014, decidió emprender la realización del *Plan Estratégico de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, enmarcado en las obligaciones establecidas por el COOTAD y siguiendo las directrices de la SENPLADES, el mismo que se estructuró entre los años 2010 y 2011 para proceder a su implementación inmediata.

Como parte primordial para la definición de este Plan<sup>6</sup>, se realizaron esfuerzos para inmiscuir en su proceso a los sectores ciudadanos involucrados a través de sus organizaciones representativas, tanto a nivel productivo, comercial, turístico, pesquero – artesanal, empresarial y los sectores sociales de las comunas y barrios existentes.

Se debe tener presente que en varias ocasiones y administraciones previas, se había intentado contar con la presencia y apoyo de los sectores ciudadanos en los procesos de implementación de la planificación, pero únicamente se logró para las fases de definición y no para los procesos de ejecución e implementación de acciones específicas.

En un contexto como el referido, es fundamental que la aplicación de las directrices y acciones definidas en el nuevo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, cuenten con la participación activa de los actores sociales involucrados, que conociendo los objetivos, metas y beneficios concretos de aquel, logren organizarse en función de sus intereses y los de la comunidad, y, a su vez, sientan la posibilidad efectiva de poder incidir en tal proceso con nuevos planteamientos en función de las variaciones del entorno cotidiano.

La situación cantonal actual, sin embargo, denota aún el divorcio de diferentes estamentos de la sociedad civil con su gobierno local, lo cual se traduce en la presencia recurrente de varios conflictos urbanos<sup>7</sup> y en la no concreción oportuna de acciones que permitan superar situaciones deficitarias en la provisión de servicios públicos, por ejemplo.

---

<sup>5</sup> La denominación actual de las Municipalidades en el Ecuador, en el marco jurídico de la Constitución de 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) de 2010, es Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD. La administración a que hacemos referencia concluyó en mayo de 2014.

<sup>6</sup> Al respecto, en el Capítulo 3 se expone con mayor detalle el proceso realizado para este plan.

<sup>7</sup> Sobre posesiones de tierras urbanas, rurales o comunitarias, sobre comercio informal en sectores turísticos, con relación a actividades productivas artesanales, etc.

Esta problemática obliga a repensar qué sucede en estos contextos de débil institucionalidad, donde no se puede determinar claramente si el GAD Cantonal tiene o no grados de autonomía reales para direccionar las políticas públicas en base a intereses comunes.

Para ello, partiendo de varios esquemas conceptuales e interpretativos sobre la planificación reciente en América Latina y sobre la definición de políticas públicas en ese contexto<sup>8</sup>, se decantaron varias propuestas de análisis e interpretación sobre las vinculaciones del gobierno local con lo nacional y el rol de la lógica territorial en un contexto que impulsa procesos de descentralización, y cómo se van decidiendo y definiendo las políticas públicas en este juego que pretende ser democrático y participativo.

El objetivo central de la Tesis plantea definir un esquema analítico - interpretativo sobre las formas de participación ciudadana con relación a los planes estratégicos de desarrollo, que nos permita poder *definir lineamientos para apoyar la formulación de ejes para una política pública municipal con el carácter de incluyente y participativa.*

En el marco de tal objetivo, se intenta precisar los elementos que permitan comprender los procesos de participación y ciudadanía en Playas y paralelamente sistematizar el marco contextual donde se desarrolla, para presentar organizadamente las experiencias recogidas y las propuestas para los ejes básicos de una política pública municipal que responda a los intereses ciudadanos.

Con base en los hechos presentados en ese contexto, surge entonces una hipótesis que apunta al tipo de régimen político local y es que *la débil institucionalidad<sup>9</sup> del GAD Cantonal de Playas hace que la capacidad efectiva de la instancia planificadora sea baja y no responda a los intereses colectivos y sus demandas.*

En ese panorama se hace necesario precisar los alcances reales que ha tenido la participación ciudadana en la planificación del desarrollo local en este cantón costero, y en

---

<sup>8</sup> Nos referimos a Lira, Lahera, Medellín, Jolly, Subirats

<sup>9</sup> Medida, principalmente a través de los indicadores que ha determinado el Banco del Estado para la “Evaluación Básica Municipal – Representación en Radar”, que se presenta en el Capítulo 2 de esta Tesis.

qué medida su formulación responde adecuadamente al marco normativo vigente, y a su vez, cuál es el nivel de incidencia de esta planificación que se entiende como participativa, en la generación y aplicación del accionar municipal, teniendo presente un hecho significativo y real, que consiste en que la participación ciudadana efectiva demanda instituciones sólidas o fuertes que puedan generar e impulsar políticas públicas coherentes con sus demandantes.

El escenario de la investigación se encuentra definido en dos ámbitos: el uno, institucional e involucra los discursos y prácticas de las instancias decisorias sobre el Plan al interior del GAD, remarcando la Dirección de Desarrollo Urbano como responsable directa de la ejecución de dicho Plan; y, el otro, social – urbano, y que comprende los diferentes actores sociales<sup>10</sup> vinculados a la definición y marcha de las acciones del Plan.

El trabajo se orientó, por una parte, a desentrañar los mecanismos de participación aplicados en el proceso de la definición del Plan, rescatando sus particularidades en el contexto de Playas, lo que si bien demanda la confrontación de las diversas técnicas y mecanismos utilizados, permite detectar los diferentes niveles y acciones que involucran la participación ciudadana, e inmediatamente corresponde analizar los diferentes grados de conocimiento sobre el Plan que tienen los diferentes involucrados.

Por otra parte, la investigación intenta precisar los procesos de toma de decisiones para la adopción de las políticas definidas en el PDOT y las ejecutorias realizadas en el territorio cantonal luego de expedido este instrumento.

Por lo tanto, el trabajo realizado es de carácter coyuntural de corto plazo, ya que a inicios de 2011 se aprobó el PDOT, y hasta el año 2012 que es el límite temporal de la investigación, se puede analizar el proceso de su implantación inicial, que tiene que ver con adecuaciones de la institucionalidad municipal, su fortalecimiento y coordinación y las tareas fundamentales que se acometieron en ese proceso, para su “mercadeo” en la comunidad y el nivel de resultados (acciones o proyectos realizados) que se pueden apreciar en el ámbito territorial del cantón.

---

<sup>10</sup> Aquí son tomadas en cuenta organizaciones comunales, barriales, de comerciantes, empresarios inmobiliarios, ONG, etc.

Para ello se realizaron entrevistas semi estructuradas, en profundidad, con los personeros municipales involucrados más directamente en las definiciones de la planificación territorial y urbana, y además, con los sujetos – actores sociales en sus diferentes ámbitos (económicos, culturales, técnicos, profesionales, artesanales, barriales, etc.), calibrando las técnicas a ser utilizadas para la obtención de mayor y mejor información, por una parte; y, por otra, que permita rescatar los aportes que cada sector plantea, sea para concretar sus aspiraciones o, en otros casos, para mejorar la calidad de participación en la toma de decisiones que atañen a la comunidad de Playas.

Debido a esto, la investigación se desarrolló de una manera abierta y universal, es decir, tratando de evitar, en lo posible, sesgos en el proceso de acercamiento a los actores involucrados en la realidad cantonal analizada.

La investigación proporciona información de diverso tipo y de múltiples fuentes, que en general, no se han auscultado previamente, ya que únicamente se han dado acercamientos a los actores sociales para aspectos muy específicos o de consulta general, mas no en continuo intercambio de criterios u opiniones; por ello, se torna importante generar nuevas interpretaciones que podrían, incluso, aportar para definir nuevas apreciaciones o conceptos más elaborados sobre la realidad de la participación social y ciudadana en los procesos de planificación municipal.

En el transcurso de este trabajo, fue importante el apoyo de los diferentes actores<sup>11</sup> locales vinculados directa o indirectamente a los varios procesos que se investigaban y que generosamente dieron su tiempo, relatos y opiniones que aportaron para la interpretación de tales hechos específicos de la localidad.

Las dificultades u obstáculos en este derrotero también estuvieron presentes, sobretudo en ciertos silencios “técnicos”<sup>12</sup> comprensibles, los tiempos limitados para algunas actividades, los cambios de actitudes en la administración local<sup>13</sup> y la no

---

<sup>11</sup> De géneros diferentes y de características etáreas disímiles entre ellos.

<sup>12</sup> Expresados en la dificultad de obtener información municipal u obtener citas para entrevistas, etc.

<sup>13</sup> La reelección del Alcalde era casi un hecho consumado hasta tiempos muy cercanos a la definición de candidatos a tal dignidad (mediados del año 2013), lo cual tomó un rumbo distinto que afectó, tanto a los procesos del Plan de Desarrollo Local vigente, como a las relaciones entre actores locales.

correspondencia de los postulados tecnocráticos oficiales con la real posibilidad de aplicación de los mismos en la realidad local.

Por ello será importante llegar a clarificar qué mecanismos de participación ciudadana podrían involucrar sostenidamente el aporte de los diferentes actores sociales de Playas a lo largo del proceso, para superar enfoques tecnocráticos existentes y que las demandas sociales no se manejen de forma discrecional.

La idea de fondo en este proceso investigativo, partiendo del conocimiento del PDOT aprobado por el GAD Cantonal y el proceso de adopción de decisiones sobre las políticas públicas definidas, es precisar los alcances que ha tenido la participación ciudadana en ese proceso y, de esa manera, tratar de *definir lineamientos adecuados que apoyen la formulación de políticas públicas municipales para promover efectivamente la participación ciudadana en todos los momentos de la planificación*, y sobre todo, en la ejecución de acciones y proyectos, que es donde, actualmente, se producen separaciones abruptas entre el GAD y la sociedad civil, en muchas ocasiones por falta de información oportuna y suficiente sobre la implementación de estos procesos.

## CAPITULO I – MARCO TEÓRICO

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El presente capítulo pretende reflexionar sobre los planteamientos de incorporar la participación ciudadana como parte fundamental para los procesos democráticos actuales y, dentro de ellos, en la discusión y definición de las políticas públicas y las formas en que los GAD acometen, como parte de sus obligaciones, la formulación de sus planes locales de desarrollo y ordenamiento territorial, y con ellos, la definición de políticas, particularmente en el caso del cantón Playas, en la Provincia del Guayas.

No se trata de hacer una revisión exhaustiva de las definiciones sobre Políticas Públicas que se han realizado en las últimas décadas, ya que ello es una discusión de especialistas en la materia, que han expuesto sus argumentaciones en diversos foros o publicaciones especializadas (entre ellos, Libdom, Parsons, Bobbio, Dente y otros).

Lo que realizamos es una revisión panorámica a los planteamientos o acercamientos operativos que permitan identificar y analizar los procesos, actores y mecanismos por los cuales se definen las Políticas Públicas, y cómo esos instrumentos pueden ser útiles para aplicarlos en el caso de estudio propuesto.

De esta manera, el propósito será contribuir a estructurar elementos que aporten en la definición del Marco Teórico<sup>14</sup>, tratando de fortalecer los aspectos relacionados a las perspectivas democráticas actuales en un sistema político cambiante, y, las posibilidades de vinculación con un crecimiento económico más incluyente y menos inequitativo.

Se ha considerado contar con la propuesta realizada por Dente y Subirats para el análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas, cuyo esquema analítico propuesto pretende ayudar a evitar el fracaso decisional, y contribuir a una positiva aplicación de las políticas públicas definidas.

---

<sup>14</sup> No se pretende realizar una interpretación especializada sobre el sistema político en el marco de la filosofía política y su debate actual, sino más bien, reconocer su importancia como “telón de fondo” objetivo en los procesos que se desarrollan en nuestro medio actual.

## 1.1 El estado del arte de la disciplina

### 1.1.1. La participación ciudadana

Las últimas décadas del siglo XX en América Latina tuvieron un signo duro por la presencia de dictaduras en este contexto, que coartaron la vigencia y los límites de los partidos políticos de la región, salvo los que eran sumisos y/o usufructuaban de los poderes reales establecidos, con lo cual, lo que había querido madurar en el sistema político fue trastocado grandemente.

Con el advenimiento de las nuevas democracias latinoamericanas y, en muchos casos, con la generación de nuevas constituciones políticas de los estados, se entraba en un proceso de recomposición del sistema político que aparentemente abriría nuevos y positivos derroteros para los países. Sin embargo, el impacto de las sucesivas crisis del capitalismo, el asentamiento del neoliberalismo como estrategia redentora de un futuro promisorio y globalizante, la profundización de la corrupción en todos los ámbitos de la cotidianeidad, la penetración y enraizamiento de diferentes tipos de mafias, etc., provocaron una oleada de desencantos populares y, a su vez, un descrédito sobre las posibilidades reales de la política que se planteaba como “soberana y en beneficio del pueblo”.

En este contexto, lo que Víctor Hugo Torres manifestaba – acertadamente - a inicios de la década de 1990 sobre la participación en los países andinos, con particular atención al caso ecuatoriano, al considerarla que “está asociada al carácter excluyente de la institucionalidad política realmente existente<sup>15</sup>, en contextos de creciente conflictividad y alta movilidad social, que impide el acceso de nuevos y masivos actores al sistema político, y a los mecanismos de representatividad” (Torres Dávila, 1991, pág. 66), a lo largo de las últimas dos décadas, en el Ecuador, ha cambiado drásticamente, ya que múltiples actores sociales cobraron protagonismos importantes a partir de la última década del siglo anterior y, con ese impulso, la institucionalidad, a partir de la Constitución vigente de 2008, congeniando con diversos estamentos y organizaciones sociales, ha abierto las

---

<sup>15</sup> Que, al decir de Torres, a nivel municipal proponía un “participacionismo social” que hacía prever nuevos caminos en los procesos de búsqueda colectiva de poder político.

posibilidades de incorporar representantes y actores, antes preteridos, a la vida pública y en las instancias burocráticas del país.

Surgieron así múltiples actores políticos que pugnaban por alguna rebanada del pastel ante la mirada absorta de pueblos que no lograban estructurarse con un horizonte común. Tal situación se vio matizada por la irrupción, en unos casos paulatina, y, en otros, de ascenso muy rápido, de nuevas clases emergentes y su representación política (Cansino, 2008), así como nuevos movimientos que abiertamente se han manifestado como enemigos del *satus quo*, léanse partidos políticos<sup>16</sup>.

Otro elemento importante en el desarrollo de la discusión política en nuestros países ha sido la declaración de la Plurinacionalidad (De Souza Santos, 2008) en varias de las Constituciones elaboradas recientemente (Simbaña, 2008), y que denota una perspectiva integradora de largo plazo, en contraposición a la inmediatez con la que se han manejado aspectos de las relaciones interétnicas, de pueblos y nacionalidades, así como de la territorialidad y su reinterpretación<sup>17</sup>.

En los últimos años en Latinoamérica se ha podido apreciar el surgimiento de gobiernos no ortodoxos y con perspectivas no alineadas a las dependencias externas tradicionales, de esta manera en varios estados se han producido instrumentos legales importantes para apoyar la definición no coyuntural, sino de largo aliento<sup>18</sup>, de políticas públicas que enfrenten directamente los principales problemas de la población.

Los procesos de descentralización del estado, inicialmente fueron concebidos en la perspectiva de una planificación nacional y democrática, pero a partir de los años ochenta, paradójicamente, fueron apadrinados por la banca internacional, en un proceso modernizador que promovía un repliegue del Estado Central, dentro de los postulados neoliberales en la economía de mercado: “menos estado y más autonomías”, ya que si lo estatal se debilita, se fortalecen los mercados. Por otra parte, las autonomías seccionales

---

<sup>16</sup> Véase, como una referencia general, sujeta a la crítica política, el planteamiento desarrollado por Cansino en el Epílogo de su libro – ensayo “La muerte de la ciencia política”.

<sup>17</sup> Al respecto, son bastante esclarecedores los planteamientos expuestos por Boaventura de Souza Santos en “Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad” y por Floresmilo Simbaña en “La plurinacionalidad en la nueva Constitución”, ambos, conferencia y artículo, del año 2008.

<sup>18</sup> Son los casos de Venezuela, Brasil, Bolivia y Ecuador, por ejemplo, que incluso, han asumido cambios constitucionales fundamentales para la definición de nuevas orientaciones de la política pública.

generadas se convierten en un frente de posible oposición al Estado Central, con lo cual ocurre un debilitamiento recíproco de esas dos dimensiones del estado – nación.

En el contexto indicado, es necesario recalcar lo relacionado a la participación ciudadana en los procesos políticos de los estados, ya que ante la crisis del sistema de representación política, surgió un movimiento fuerte que propugnaba la democracia participativa. Pero lo que aparentemente había nacido por la fuerza de las circunstancias, muy pronto cobró un giro extraño, pero explicable: la democracia participativa pasó a “ser promovida no sólo por el discurso neoliberal sino también por los organismos del capitalismo internacional” (léanse BID, Banco Mundial y otros) (Sánchez Parga, 2011, pág. 115).

Como lo manifiesta Borja (Borja, Ciudadanía y globalización, 2002), la ciudadanía es un reconocimiento social y jurídico mediante el cual una persona tiene derechos y deberes ante una comunidad asentada en un territorio determinado y con base cultural común, por ello, la ciudadanía se origina en las ciudades y sin instituciones fuertes y representativas no hay ciudadanía; y más adelante sostiene que “la ciudadanía es un concepto evolutivo dialéctico: entre derechos y deberes, entre status e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares” (Borja, Ciudadanía y globalización, 2002, pág. 9), los mismos que van cambiando en el tiempo y se van complejizando para adecuarse a las nuevas situaciones en el ámbito de la globalización.

Luego de hablar sobre cuestiones de la ciudadanía y su evolución conceptual y práctica entre los deberes y derechos generados a lo largo del siglo xx hasta la actualidad cercana, Jordi Borja plantea que este proceso de conquista permanente de derechos exige la presencia de políticas públicas para poder hacerlos efectivos (Borja, Ciudadanía y Globalización, 2002, págs. 7-9).

El mundo actual “glocalizado”<sup>19</sup> está sujeto a demandas sociales de variado tipo que han significado la evolución de los derechos simples heredados de las tradiciones liberales e incluso socialistas del siglo XIX, a los derechos complejos y dentro de ellos el

---

<sup>19</sup> Término atribuido a Roland Robertson y acuñado en su libro *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Londres: Sage, 1992.

derecho a la ciudad, a la calidad de vida, a la participación política y diversa, entre otros. (Borja, Ciudadanía y Globalización, 2002, págs. 15-21).

Como se puede apreciar en los planteamientos recogidos en los ítems anteriores, existe una tendencia importante para incluir la participación ciudadana en los diferentes procesos de generación de políticas públicas y dentro de ella, se promueve la concertación entre los diferentes actores que intervienen en ellos.

Se han dado muchos intentos de interpretación de los fenómenos aquí reseñados, y es una discusión abierta que en el transcurso de los hechos se irá definiendo con mayor claridad, gracias a los relativos avances en la apropiación de los conceptos fundamentales relacionados a la democracia, ciudadanía, plurinacionalidad, gobernabilidad, que guardan un gran potencial para la efectiva participación de nuestros pueblos y comunidades en la definición y construcción de las políticas públicas, como una necesidad inmediata para el mediano y largo plazo.

En el trabajo realizado por COMUNIDEC para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, págs. 57-60) se realiza una síntesis importante y actualizada del debate conceptual sobre la participación (con base en Giddens, Habermas, Friemann y, principalmente Texeira), con lo cual plantea diferenciarla en tres tipos:

*La participación política* entendida como aquella relacionada individual o colectivamente a los procesos de campañas políticas, protestas o apoyos a entes u organizaciones específicas.

*La participación social o comunitaria*, necesariamente de carácter colectiva en torno a objetivos específicos del conglomerado social.

*La participación popular*, de movimientos sociales reivindicativos, por lo general contestatarios al estado de cosas existente, o también identificada como inmersa en algún proyecto o programa de gobierno o de cooperación externa.

Dicho Informe señala que *la participación ciudadana* va más allá de lo involucrado por las tres acepciones previamente analizadas, “ya que se centra en el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la acción organizada de individuos, grupos y asociaciones que asumen deberes y responsabilidades políticas específicas, y con la creación y ejercicio de derechos” (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, pág. 61).

A ello se agrega que la participación ciudadana implica ser parte de los procesos políticos y sociales que definen “qué hacer” con las demandas colectivas debatiendo en espacios públicos y no sólo en claustros de alguna entidad estatal o gremial, lo cual implica necesariamente puntos de acuerdos y conflictos con relativa independencia, tanto del estado como del mercado.

En uno de sus escritos, Oszlak manifiesta “participación popular, comunitaria, ciudadana... muchos nombres para designar un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se ‘activan’, irrumpen en un escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan” (Oszlac, 2007, pág. 4).

El autor mencionado considera que los estudiosos al respecto no han llegado a un consenso sobre categorías analíticas que apoyen la formulación de una teoría general sobre este tema, principalmente por la indefinición de los alcances de los términos “sociedad civil”, “participación” o “políticas públicas” que constituyen categorías analíticas ambiguas donde se mueven actores individuales y/o colectivos que poseen cada uno sus relativas autonomías y niveles de representación real.

Pero, por otra parte, es necesario reconocer que la denominada participación ciudadana se ha constituido en un agente importante de la institucionalidad democrática en las últimas décadas y se la puede identificar en los tres momentos del ciclo de las políticas públicas: en su formación, en su ejecución y en el control de su gestión, aunque con diversa intensidad y calidad dependiendo de las características de los integrantes de dicha participación.

Es por ello que cobra importancia la determinación particular de cada proceso del ciclo indicado, para incorporar en él momentos de participación efectiva, que demandan la preparación previa de los actores y la oportunidad clave para su actuación, lo cual es por demás importante en el contexto latinoamericano donde, según experiencias procesadas por Oszlak, el estilo “de formular e implementar políticas públicas se caracteriza por la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta” (Oszlak, 2007, pág. 7).

Las principales dificultades para el éxito duradero de la aplicación de las políticas públicas parecen radicar en no lograr lo que se pretendió lograr, y la participación ciudadana por sí sola no puede garantizar su cumplimiento, pero podría contribuir a mejorar los logros con su presión ante los aparatos del estado que tienen competencia directa con su aplicación, lo cual puede redundar en incremento de la gobernabilidad.

#### 1.1.2. Políticas Públicas

En este trabajo recogemos las definiciones generales que diferencian “la política” de “las políticas públicas”, como lo señalan Aguilar y Lima (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009) con base en conceptos de múltiples autores, como Lahera, Aguilar Villanueva, Subirats, Linbdom, Roth, Medellín, entre otros.

Desde este punto de vista, “la política” (en singular) se refiere a las relaciones de poder, que es el objeto de estudio de la Ciencia Política - politics; en cambio, “políticas” (en plural) se relaciona con las políticas públicas – policies, policy, que se entienden como cursos de acción destinados a la solución de problemas, no a su administración. (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009, págs. 3-5).

Estos autores, con base en la revisión de una amplitud de definiciones y conceptos sobre las políticas públicas, encuentran algunos puntos de convergencia que se sintetizan en (Aguilar Astorga & Lima Facio, 2009, pág. 10):

“Resolver problemas públicos acotados.  
Las decisiones implican conflicto.  
Se discute el problema pero más aún, la manera de abordarlo.

Participación de múltiples actores.  
Es un proceso.  
No se desplaza al gobierno sino que se legitima.  
La población afectada se involucra en la solución.  
Es un ciclo y no una secuencia lineal”.

El estudio de las políticas públicas pretende, con base al análisis de experiencias existentes, ir definiendo líneas de acción, conceptos útiles y prácticos y herramientas que ayuden a que un gobierno pueda funcionar mejor (Kelly, 2003).

En esa línea de análisis, las políticas públicas constituyen los actos racionales y decisiones que asumen los gobiernos/estados para resolver problemas públicos que atañen mayormente a la población en general, de esta manera, “Las Políticas Públicas abarcan todo lo que tiene que ver con las decisiones gubernamentales, y su estudio tiene como objetivo contribuir a que los gobiernos cumplan mejor con los deseos de sus ciudadanos” (Kelly, 2003, pág. 3).

Muchos autores registran la necesidad de que exista el control de los ciudadanos sobre la Administración Pública, reconociendo que cualquier actor tiene el derecho de hacerlo y para ello se requiere poder monitorear las acciones y decisiones, con recursos que sean efectivos y reales en cualquier esfera de la administración y en sus diferentes estructuras organizativas. Esto que suena lógico, es muy complicado de conseguirse en los actuales momentos en la mayoría de las naciones latinoamericanas, donde la sociedad civil todavía no se apropia de las posibilidades que ofrecen los propios mecanismos constitucionales y legales existentes, en cambio, se mantienen débiles controles estatales y sociales que amenazan para no romper ese círculo vicioso, y donde, sólo la creciente presión social podrá adecuar nuevas posibilidades para superar los conflictos existentes en este juego de poder constante (Cunill Grau, Responsabilización por el Control Social, 2000).

Las experiencias de la gestión pública en Latinoamérica hacia fines del siglo XX habían demostrado que el denominado modelo posburocrático o gerencial que se estaba adoptando, permitía modificar el patrón burocrático relacionado con la población, lo cual, en la práctica, aumentaba la capacidad de generar políticas públicas de manera más eficiente. De esta manera la administración orientada al ciudadano también modificaba el

patrón gerencial puro, ampliando el espacio público de actuación. En el camino seguido, la “responsabilización” de la administración pública se extendió hacia nuevas formas de participación social y a la transparencia de la información pública, evidenciándose que los gestores públicos deben actuar de acuerdo al interés público (CLAD, 2000).

Al revisar diversas experiencias latinoamericanas en el manejo de lo público, en las últimas décadas, se puede develar que la mayor transparencia en la gestión y administración pública puede producir mayores y mejores niveles democráticos, y dentro de ello, la participación ciudadana se ha constituido en uno de los medios principales de democratización de la gestión pública: “La transparencia, en definitiva, puede ayudar a mejorar la calidad democrática de las decisiones y políticas públicas y a potenciar los otros medios de democratización de la administración pública” (Cunill Grau, La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?, 2005, pág. 4).

A través de los medios electrónicos actuales se ha logrado la posibilidad del acceso público a mucha de la información oficial de gobiernos centrales o locales y agencias intermedias, como Ministerios, Municipalidades u otros, sin embargo, si la población no ejerce su derecho constante a la información, como un interés real de ciudadano, de poco sirve que ella exista en archivos “colgados” de páginas web no visitadas.

Es importante destacar que el régimen democrático moderno propugna la soberanía popular y el control de los gobernantes por los gobernados, como principios básicos de su gestión, por ello podemos apreciar en muchos países un incremento continuo de la participación directa de los ciudadanos tanto en el control, como en la implementación de políticas, lo cual ha hecho surgir dentro de la gerencia pública, el concepto de “administración pública orientada a los ciudadanos” (CLAD, 2000, pág. 13).

El campo de las políticas públicas ha sido analizado, principalmente, a través de ópticas “racionalistas” y, también, desde el ámbito de “lo político”; ello con la finalidad de intentar clarificar si los análisis racionalistas han logrado alternativas adecuadas para el accionar de los gobiernos; y, por otra parte, si la primacía del análisis “politizado” clarifica con suficiencia la relación de la actividad de los gobiernos de turno y los actores

sociales que se forman y/o articulan debido justamente a la ejecución de tales políticas (Merlo, 2009, pág. 4).

En ese ámbito se han desarrollado planteamientos que apoyan una u otra vertiente, pero ninguno de ellos es concluyente al respecto, debido, posiblemente – y recurrentemente - a que en estos análisis interviene la variable de la participación comunitaria, la misma que puede ser fluctuante y propicia lecturas e interpretaciones desde ángulos u ópticas diversas.

Surge entonces la interrogante básica referida a que estas políticas reclamadas, una vez definidas, incluso en sus niveles más altos, ¿son garantía para la efectivización real de los derechos ciudadanos?, es decir, el espacio público es apropiado por los ciudadanos, la pluralidad cultural o étnica es respetada cotidianamente, la institucionalidad local o nacional responde y es coherente con sus mandantes en los diversos territorios locales o comunitarios, la descentralización de los gobiernos autónomos regionales se concreta en todos sus ámbitos, la promoción del territorio se fomenta para impulsar las potencialidades económicas que favorezcan inversiones y nuevas actividades económicas, ¿o tales elementos han quedado rezagados del proceso diseñado por las políticas públicas consagradas por la legalidad imperante?.

Ante este panorama, se torna necesario tratar de esbozar elementos generales de análisis que orienten los momentos principales del proceso de definición de las políticas públicas, como una manera de incidir en los procesos de decisión que son claves para las acciones a ejecutarse en la implementación de tales políticas.

Subirats plantea que “el espacio de una política es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas” (Subirats J. , Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta, 2012).

“De eso resulta que los temas ligados a la gobernancia urbana en América latina tales como los relatan Richard Stren (2001) y Jordi Borja (2001) sean, de un lado, el tema (general) de la participación, especialmente la de las ONG consideradas como

representantes de la sociedad civil<sup>20</sup>, del otro, medidas de lucha contra la pobreza: equipamientos de barrios sub-normales, vivienda social, saneamiento básico y recolección de desechos sólidos (la “ciudad informal” en palabras de Borja), lucha contra la indigencia (“comedores populares”), salud, seguridad, etc. (Jolly, 2002, pág. 28).

Por otra parte, Subirats en su planteamiento sobre el análisis de las políticas públicas y su eficacia, manifiesta que “Partiendo de la hipótesis de que toda política deja en su puesta en práctica ciertas trazas que permiten el estudio de su impacto, se trataría de responder a un tipo de consideraciones que plantean temas como el de la eficacia de esa política, el grado de satisfacción que se ha alcanzado o su nivel de eficiencia” (Subirats J. , *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, 1992, pág. 140).

No puede acabarse el análisis de un programa de actuación de los poderes públicos con la evaluación de sus resultados. Debe cerrarse el círculo aludiendo a los efectos que puede tener sobre la consideración global del programa el análisis efectuado. En definitiva, se trataría de reflexionar sobre la posible continuidad, modificación o terminación del programa a partir de la labor de análisis realizada (Subirats J. , *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, 1992, pág. 163).

En un escrito más reciente, el mismo autor manifiesta que “Resulta indudable que estamos situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependientes a nivel global. Más parecidas globalmente, pero más diversificadas también en cada espacio. Pero la política institucional, las políticas y las administraciones públicas siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): *territorio, población, soberanía*. Unos vínculos territoriales y de población que fijan competencias y marco regulatorio, pero que hoy resultan muy estrechos para abordar lo que acontece. Una soberanía cada día puesta en cuestión por todo tipo de poderes que transitan y fluyen por los intersticios políticos, competenciales y administrativos” (Subirats I. , 2012). Lo cual merece considerarse como parte del enfoque necesario para el análisis de las políticas públicas en la coyuntura actual.

---

<sup>20</sup> “Participación y sociedad civil” es el título de uno de los párrafos de Stren; “Sobre la participación ciudadana” es de uno de los de Borja, quien además indica que es “uno los temas mayores de las ciudades latinoamericanas”.

En el libro ya clásico de Wayne Parsons, se realiza un análisis pormenorizado sobre las políticas públicas (Parsons, 2007), desde su concepción inicial, su definición e implementación, hasta la evaluación de las mismas, de una manera sistemática y que permite su abordaje desde el punto de vista práctico al aplicarse en contextos específicos.

Muchas interpretaciones, explicaciones e intentos de aplicaciones se han realizado con base a lo expuesto en este extenso y erudito libro, uno de ellos es la apretada síntesis que presenta Santo López Leyva cuando, partiendo de la estructura general de cuatro grandes capítulos del libro de Parsons los asimila a los cuatro pasos para la instrumentación de una política pública (López Leiva, 2010, pág. 186 y ss):

El primer capítulo inicia con las posibilidades y enfoques que se nutren de una amplia gama de planteamientos de diversos autores para definir mapas de procesos para la instrumentación de la política pública; en el segundo capítulo pone énfasis en la definición del problema social a enfrentar en política pública y a través de solventes procedimientos llega a la determinación de posibles alternativas de solución a los problemas de políticas públicas identificados, tomando en cuenta el intrincado y cambiante panorama local y global; en el tercer capítulo, el más extenso, se analiza el proceso de toma de decisiones desde diferentes enfoques y contextos y utilizando variedad de técnicas no sólo cuantitativas, sino primordialmente, cualitativas; y en el cuarto y último capítulo, revisa la instrumentación y evaluación de las políticas aplicadas.

En esta línea de investigación, es oportuno contar con la propuesta realizada por Dente y Subirats para el análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas (Dente & Subirats, 2014), donde presentan, según sus palabras, “un libro pensado en clave de aplicación práctica” y cuyos objetivos se sintetizan en:

- Proponer un esquema conceptual para entender las decisiones y las dinámicas decisionales en la esfera pública e institucional.
- Ayudar a problematizar los paradigmas y modelos que vinculan los resultados de los procesos decisorios a las características fundamentales de los sistemas políticos; y,

- Aportar un esquema conceptual general que sea aplicable a toda clase de fenómenos que llamamos decisiones de políticas y que nos permita identificar los mecanismos causales de tipo relacional que podrían operar en diversas circunstancias. (Dente & Subirats, 2014, págs. 20-25).

## 1.2 El enfoque teórico adoptado

De los objetivos planteados por Dente y Subirats, para efectos de contar con mecanismos operativos aplicables al caso de análisis en esta Tesis, se ha considerado pertinente adoptar y adaptar los planteamientos que los autores indicados han desarrollado con relación al primer objetivo, es decir, un esquema conceptual con una óptica explicativa que muestre las variables que pueden influir en los procesos y, por lo tanto, contribuyen a determinar los resultados (Dente & Subirats, 2014, pág. 20).

El esquema analítico propuesto por estos autores pretende ayudar a evitar el fracaso decisional, pero ello no quiere decir que su utilización garantice el éxito en la aplicación de las políticas definidas en ese proceso (Dente & Subirats, 2014, pág. 23).

Para que el estudio de las decisiones, sea en la esfera política o social, pueda generar conocimiento dotado de cierto valor, se requiere un esquema conceptual “que permita la especificación de las variables que pueden usarse para indagar ese conjunto de fenómenos que hemos llamado ‘decisiones de policy’ o decisiones de políticas públicas” (Dente & Subirats, 2014, pág. 51).

### 1.2.1 Precisiones conceptuales sobre decisiones públicas

Para llegar a la propuesta de análisis decisional, Dente y Subirats parten de distinguir algunos elementos básicos, el primero de los cuales es que la decisión implica un acto de voluntad y la existencia de alternativas, a lo cual se suma el proceso a través del cual se ha llegado a la elección final, ello implica una potencial transformación o cambio en el contexto de actuación específico (Dente & Subirats, 2014, págs. 35-37).

De ahí la afirmación de que “una decisión ha de tener un objeto, unos contenidos y esos contenidos pueden ser diversos” y “puede tener que ver más con los objetivos que queremos conseguir que con los medios disponibles para hacerlo” (Dente & Subirats, 2014, pág. 37).

Los autores indicados precisan también su definición de una política pública, a la cual la identifican “como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo” (Dente & Subirats, 2014, pág. 39), reconociendo que las características de las políticas públicas contemporáneas han sufrido transformaciones importantes, las mismas que obedecen sobre todo a los cambios en los problemas colectivos que tienen que enfrentar las instituciones y administraciones públicas, lo cual acarrea una mayor y creciente complejidad para la toma de decisiones, multiplicidad de actores de nuevo tipo y cambio en las relaciones de poder entre gobierno nacional y local, todo lo cual aumenta la incertidumbre del proceso decisional (Dente & Subirats, 2014, págs. 40-47).

Con base a estos análisis, estos autores plantean la necesidad de un modelo para el estudio de las decisiones, y para ello analizan cuatro modelos que han sido aplicados en las últimas décadas en el campo de las políticas públicas, llegando a determinar un cuadro resumen, a partir de múltiples referencias, que presenta los elementos básicos en los que se sustentan tales modelos:

CUADRO N° 1

LOS MODELOS DECISIONALES			
MODELO DECISIONAL	DECISOR	CONDICIONES COGNITIVAS	CRITERIO DECISIONAL BÁSICO
Racional Sinóptico	unitario	certeza	optimización
Racionalidad limitada	unitario / coalición	incertidumbre	satisfacción
Incremental	interdependencia parcial	parcialidad	mutuo acuerdo
Garbage cart	variable	ambigüedad	azar

Fuente y elaboración: (Dente & Subirats, 2014, pág. 67)

Entre estos, los autores manifiestan su preferencia por la utilización del modelo decisional incremental, que tiene sus bases en los planteamientos teóricos de Charles Lindblom, por ser “el más útil para representar las condiciones que normalmente se dan en los contextos político – administrativos” (Dente & Subirats, 2014, pág. 69).

Con base en ello, el modelo propuesto por los autores se sintetiza en:

“Los resultados de un proceso de toma de decisiones de política pública dependen de la interacción de tipos diferentes de *actores*, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una *network o entramado* que puede tener diferentes características, se intercambian **recursos**, utilizando diferentes *modalidades de interacción*, para conseguir un *acuerdo*, dentro de un *contexto decisional* determinado” (Dente & Subirats, 2014, pág. 70).

Este modelo puede permitir explicar el proceso y también, prescribir posibilidades de actuación futuras, es decir, puede servir para identificar los elementos que explican las transformaciones ocurridas y las modalidades de tratamiento de un problema colectivo; pero también, puede señalar ‘qué hacer’ antes de adoptar la decisión.

Se debe tener presente que la validez del modelo se relaciona con cada decisión y con cada proceso de toma de decisiones, mas no al sistema político donde tienen lugar, ya que no se puede extrapolar mecánicamente el análisis de situaciones al qué hacer de las instituciones públicas.

### 1.2.2 Propuesta de análisis

Los elementos de base a ser considerados para analizar las decisiones públicas son básicamente los actores, los recursos, las estrategias, el contenido de la decisión, el modo de interacción y el contexto decisional, debiendo aclararse que el resultado del análisis es válido si es capaz de explicar el resultado específico detectado, sin esperar necesariamente que exista un “éxito decisional”, ya que ello no es muy frecuente (Dente & Subirats, 2014, pág. 271): si se quiere aprender algo hay que relacionar el modo de decisión en un contexto específico con las características generales del sistema político y de ahí, evaluar innovando a futuro.

La investigación planteada pretende esclarecer los mecanismos utilizados por el GAD Municipal para involucrar la participación ciudadana en la definición del Plan Municipal, para detectar los diferentes niveles de intervención y en qué medida aportaron elementos importantes para definir el enfoque y las acciones de dicho Plan. En este proceso será importante considerar el Plan de Trabajo inicial del GAD con el cual el Alcalde Michel Achi triunfó en las elecciones del año 2009, para contrastar con la realidad actual y de mediano plazo.

Por otra parte, se intentará un acercamiento al proceso de construcción y definición de las decisiones municipales sobre las políticas impulsadas en el cantón por la administración 2009 - 2014, que ha llevado a cabo diversas acciones para apuntalar la posibilidad de convertir a Playas en un destino turístico importante, y una de ellas realizada en 2011, fue definir un Plan Estratégico de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el cual se hicieron esfuerzos para vincular la participación ciudadana en su formulación y, luego, en su implementación, y paralelamente, la expedición de ordenanzas para el manejo del territorio cantonal.

En ese sentido, el análisis de cada proceso decisional se constituye en la unidad mínima de observación, y la suma de los procesos vividos en el proceso de gestación e implementación del PDOT es el objeto de la investigación empírica realizada.

De esta manera, la vinculación entre el proceso estudiado y su entorno define el interés por tal o cual análisis decisional, debiendo tenerse claridad de por qué y cómo se ha producido y a través de que ‘cadena causal’ se tomaron las decisiones, y dentro de ese proceso, que características específicas aparecen como cruciales para determinar los resultados.

Debido a esta lógica y secuencialidad, se hace necesario contar con los elementos teóricos que aportan los autores referidos que contribuyen a esclarecer el proceso, tanto en sus causas como en sus resultados, y dentro de ello lo que cuenta es que la reconstrucción del proceso decisional se realice de manera metodológicamente correcta, asegurando que los principales aspectos del proceso sean tenidos en cuenta para aumentar la validez de las conclusiones (Dente & Subirats, 2014, págs. 275-276).

Con base en ello, los autores presentan un ‘modelo analítico simplificado’ (Dente & Subirats, 2014, pág. 281) que plantea cuatro campos de actuación: Análisis de contexto, la agenda, el proceso y consecuencias para cada política.

Retomando lo indicado previamente, cada proceso decisional debe ser considerado la unidad mínima de investigación, es decir, la unidad de análisis o el marco al que se refieren tanto las preguntas de investigación, como las conclusiones que se obtengan.

Se recomienda (Dente & Subirats, 2014, pág. 301 y ss) realizar la investigación en tres fases que conduzcan a la redacción del informe final:

Construcción de la cronología del proceso decisional

Análisis de los actores involucrados

Análisis de las interacciones y de la cadena causal que conduce a resultados finales.

Redacción del informe.

Con base a lo explicado por los autores (Dente & Subirats, 2014, págs. 301-307) se presenta un cuadro resumen que rescata los elementos básicos que definen el marco investigativo y metodológico para ser aplicado en la presente Tesis.

CUADRO N° 2

FASES DE LA INVESTIGACIÓN				
FASE	DENOMINACIÓN	QUÉ INVESTIGA	INFORMACIÓN A OBTENER	TÉCNICA RECOMENDADA
1	CRONOLOGÍA	HISTORIA DEL PROCESO DECISIONAL	AGENDA SEGUIDA	IR HACIA ATRÁS - PARTIR DE LAS DECISIONES HASTA SU ORIGEN
		FECHAS DE INICIO Y FIN DE HISTORIA		
		IDENTIFICAR ACONTECIMIENTOS RELEVANTES	CUÁLES - CÓMO - CONTIENDAS, CRISIS ECONÓMICAS, INFORMES	
		REDES DE ACTORES - ALIANZAS	DOCUMENTOS OFICIALES - LA PRENSA -	ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A INFORMANTES CON AMPLIO CONOCIMIENTO, QUE NO SEAN ACTORES DEL PROCESO: PERIODISTAS, MILITANTES POLÍTICOS
2	ANÁLISIS DE ACTORES	DESCRIBIR COMPORTAMIENTO DE ACTOR Y SUS RAZONES	COMPRENDER QUÉ SIGNIFICA LA DECISIÓN PARA CADA ACTOR - ACLARA SUS OBJETIVOS	ENTREVISTAS DIRECTAS A PROFUNDIDAD POCO ESTRUCTURADAS CON ACTORES DEL PROCESO DECISIONAL - EVITAR PREGUNTAS DIRECTAS COMO ¿CUÁL ERA SU OBJETIVO Y ESTRATEGIA?
		PRECISAR ACCIONES REALIZADAS POR EL ACTOR	CAPTAR ASPECTOS SIGNIFICATIVOS SOBRE SUS POSICIONES Y SUS MOTIVACIONES	
		CARACTERÍSTICAS E IDENTIDAD DEL ACTOR	TIPO DE ACTOR: COLECTIVO, ORGANIZACIONES U OTROS	
		RELACIÓN CON OTROS ACTORES	¿CON QUIÉN CREE QUE DEBO ENTREVISTARME PARA COMPLETAR MI ANÁLISIS?	
3	ANÁLISIS DE INTERACCIONES Y DE CADENA CAUSAL QUE CONDUCE A RESULTADOS FINALES	ENCONTRAR EL PROBLEMA REAL	NO SON NUEVAS INFORMACIONES	SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN PREVIA
		COMPRENDER LAS REDES DE ACTORES EN LA HISTORIA DEL PROCESO DECISIONAL		
		DOCUMENTAR LA INTERACCIÓN ENTRE ACTORES		
		IDENTIFICAR FACTORES QUE EXPLICAN RESULTADO		

Fuente: (Dente & Subirats, 2014, págs. 301-307)

Elaboración: MRM

Con base en lo indicado, a más de procesar la información secundaria recabada en el proceso de investigación, se diseñaron guías de entrevistas semi estructuradas para los diversos actores de los procesos, así, para personeros municipales, técnicos o consultores independientes, pobladores y gremios de diferente tipo, promotores inmobiliarios, principalmente, que permitieron sistematizar y procesar sus contenidos para estructurar las interpretaciones pertinentes en cada caso.

La presente investigación, a partir del acercamiento a este caso particular en la costa ecuatoriana, intenta organizar la información de manera tal de caracterizar las políticas públicas históricas y el nivel de respuesta con relación a las demandas sociales cantonales, tanto en programas y proyectos, como en ejecutorias y gestiones locales. A partir de ahí, se posibilita establecer recomendaciones de actuación, tanto a nivel local, como hacia los entes públicos que tienen injerencia directa en la formulación, tanto de los instrumentos legales, como instrumentales en el quehacer planificador actual.

Hay que reconocer que a través de procesos de concertación, la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de una manera más efectiva que en los momentos electorarios o a través de partidos políticos. Los procesos de concertación suponen la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, su responsabilidad en las negociaciones y su compromiso de cooperación. “Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado” (Lahera, 2004, pág. 17).

En ese sentido, se procedió a estructurar mecanismos ágiles y sencillos que recojan las inquietudes y necesidades de la población y a su vez, luego de interactuar con los organismos de decisión del GAD, facilitar pistas para retroalimentar el proceso de una manera adecuada y factible, que sea capaz de aportar elementos para impulsar posibles lineamientos de políticas públicas en el ámbito local.

Un aspecto importante de investigación lo constituye el espectro de intereses inmobiliarios y turísticos en gran escala que en los últimos años se han convertido en agentes decisores en varios aspectos de la realidad local.

Por otra parte, se realiza un acercamiento al proceso de construcción y definición de las decisiones municipales sobre las políticas impulsadas en el cantón en la administración 2009 - 2014, expresadas en el PDOT del Cantón Playas, que ha llevado a cabo diversas acciones para apuntalar la posibilidad de convertir a Playas en un destino turístico importante.

## CAPITULO II: EL CONTEXTO

### PLANIFICACIÓN Y ESCENARIO TERRITORIAL. ANTECEDENTES DEL CASO DE ESTUDIO.

El presente capítulo pretende reflexionar y analizar las formas en que los Gobiernos Autónomos Descentralizados acometen, como parte de sus obligaciones, la formulación de sus planes locales de desarrollo y ordenamiento territorial, y con ellos, la definición de políticas particularmente en el caso del cantón Playas, en la Provincia del Guayas.

En primer lugar, se realiza una reflexión sobre varias apreciaciones de las diferentes escuelas de planificación identificadas a partir de la segunda mitad del siglo XX; y sus posibilidades presentes para apoyar la definición e implementación de planes acordes a la realidad que intentan transformar.

Para ello, se revisan sucintamente ciertos elementos o aportes básicos que exponen varios autores, entre ellos, Luis Lira (Lira, 2006), sobre el proceso de definición de estas escuelas de planificación y sus aspectos conceptuales y metodológicos, tratando de rescatar los análisis que aclaren las posibilidades de actuación en realidades locales actuales.

Para efectos de obtener elementos que aporten sobre los planteamientos actuales, se hace una breve confrontación de las principales ideas – fuerzas identificadas, con el enfoque inmerso en el Plan Nacional para el Buen Vivir, tratando de esclarecer el desarrollo y aplicabilidad de tal diseño.

Este capítulo también realiza una revisión sucinta sobre el ámbito territorial y socioeconómico del Cantón Playas, con la finalidad de enmarcar el contexto de la investigación y las características básicas que definen la situación actual, y dentro de ella, la presencia y actuación de los grupos sociales y sus niveles de organización.

Se trata también sobre la organización municipal existente y el tipo de modelo de gestión implementado, en especial para los procesos participativos en la definición del PDOT y sus acciones siguientes en la fase de implementación y ejecución.

Con estos elementos se contará con un “telón de fondo” en el cual se desenvuelve la vida cantonal, tratando de destacar elementos que aporten para el fortalecimiento de acciones propositivas en la definición de políticas municipales concertadas, lo cual será un insumo importante para el análisis de los hechos urbanos y cantonales investigados.

## 2.1 La planificación

### 2.1.1 El debate de la planificación en América Latina

La coyuntura internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial que impulsó la creación de los organismos “controladores” de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), la instalación de la CEPAL<sup>21</sup> en Santiago de Chile (1948), y, más tarde, en la línea del promulgado “desarrollo” y al impulso de los entes financieros internacionales, las directrices de la Carta de Punta del Este en 1961 (partida de nacimiento de la “Alianza para el progreso”), dan paso a la oleada planificadora latinoamericana<sup>22</sup>, cuando en dicha Carta los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a realizar los esfuerzos necesarios para contar en un plazo de 18 meses, con Planes Nacionales de Desarrollo en los cuales se identificarían las prioridades de proyectos susceptibles de ser financiados por la banca multilateral (Banco Mundial, BID), desatándose la espiral de endeudamiento externo a nombre del mentado “desarrollo” (Alianza para el progreso, 1961).

La CEPAL (ILPES) tomó la batuta para otorgar orientación técnica y metodológica a los gobiernos latinoamericanos para la formulación de sus planes de desarrollo, en el marco del proyecto político de sustitución de importaciones, ésta fue la denominada *Planificación Tradicional*.

Sus grandes y extensos diagnósticos, repetitivos hasta la saciedad, fueron el inicio (y casi fin) del proceso planificador, tornándose en enciclopédicos datos reafirmados, que a la postre se denominaron despectivamente los “planes libro” de los estados planificadores del sur, que luego de gastar meses y años de trabajo en las nuevas y bien pobladas oficinas

---

<sup>21</sup> Comisión Económica para América Latina, una de las cinco comisiones regionales creadas por la ONU a nivel mundial.

<sup>22</sup> Para ello, la CEPAL en 1962 crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para apoyar a los gobiernos de la región en planificación y gestión pública. [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

de planificación, daban a luz varios tomos escritos de su esfuerzo, los mismos que desembocaban en la conclusión inevitable: “necesidad de préstamos externos para desarrollarnos”, pero que estén en la planificación nacional y comprometan la garantía del estado para su pago.

Al decir de Lira, “En general se puede afirmar que el accionar de las oficinas nacionales de planificación en el período comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio” (Lira, 2006, pág. 10).

Indudablemente que la denominada *Planificación Situacional* se identifica directamente con Carlos Matus, quien, luego de haber estado directamente involucrado en los quehaceres teóricos y prácticos de la *planificación tradicional* impulsada en los años sesenta desde la CEPAL y el ILPES, realizó una crítica y una autocrítica a tales procesos y ejecutorias, las mismas que desembocaron en el desarrollo de la denominada Planificación Estratégica Situacional (PES) y del Método ALTADIR de planificación popular, es decir, planteando “cómo actuar” en lo macro y en lo micro.

“Matus plantea la superación de la planificación normativa por un modelo de planificación situacional, que concibe a la norma –el deber ser – como la orientación direccional en torno a la cual es necesario construir las condiciones de su viabilidad – el puede ser -, Así, el método de planificación es *un proceso sistemático de discusiones que realiza un actor para tomar decisiones fundadas que preceden y presiden su acción*” esta definición de la planificación, que Matus denomina situacional pero que es la base teórica de lo que hoy se llama estratégica, da cuenta de la riqueza metodológica de este nuevo modelo (Rofman, 2001, pág. 3).

Surge entonces la necesidad de trabajar con un sistema de planificación pública que esté dispuesto a adoptar diversos métodos de planificación, según niveles jerárquicos de la misma y hacer de la rendición de cuentas una práctica común del proceso tecno político: hay que modernizar el estado y orientarlo como ente coordinador hacia la profundización de la democracia.

Modernamente, *la planificación estratégica* proviene del mundo privado o de negocios, en ese sentido se vincula la planificación del desarrollo con la administración del

desarrollo. La aplicación de la misma en ámbitos públicos latinoamericanos se da al influjo de lo acontecido entre los años setentas y ochentas en países del norte “desarrollado”.

“La planificación estratégica consiste en un complejo proceso que combina aspectos sociopolíticos con componentes técnico – científicos, e intenta apoyarse en una metodología de intervención que articule mecanismos propios de ambas lógicas. Ello permitiría construir una dinámica de trabajo que se aleje del peligro de someter a la planificación a una sola de estas lógicas; es decir, que la elaboración de un plan de desarrollo no se restrinja a un formato tecnocrático pero que tampoco quede librado a una competencia política cada día más aguda y menos constructiva” (Rofman, 2001, pág. 4).

En ese sentido, la Planificación Estratégica debe entenderse como “una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se provee” (Armijo, 2011, pág. 15).

Al respecto cabe anotar que “Las mejores prácticas de planificación estratégica en el ámbito público da cuenta que los países utilizan esta herramienta como apoyo para el establecimiento de prioridades de política pública y para el establecimiento de las definiciones estratégicas (misión, objetivos estratégicos, estrategias) que guían el proceso presupuestario” (Armijo, 2011, pág. 101).

En el contexto de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en América Latina entre las décadas de 1980 y 1990 y sus evidentes fracasos y contradicciones, Latinoamérica realizó variedad de esfuerzos encaminados a lograr cierta estabilidad económica, social y también política; por lo tanto, la capacidad de gobernar en los diferentes niveles de gobierno (nacional o local) pasaba a ser un punto fundamental, e inmerso en ello, la planificación del estado cobra vigencia y los *análisis prospectivos* se vuelven convidados importantes de varios planes formulados.

En esta modalidad de análisis se parte de la premisa de que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro: voluntad e imaginación son fundamentales para proseguir ese derrotero (Lira, 2006).

No hay un solo futuro sino varios. La prospectiva se relaciona directamente con el pensamiento estratégico, que supera el pensamiento científico, no excluyéndolo sino integrándolo: construir un futuro y no sólo anticiparlo es la esencia de la prospectiva. Se rescata la necesidad de pensar en el largo plazo, lo cual aumenta la complejidad y la indeterminación. (Lira, 2006).

La prospectiva involucra “un conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana”. (Lira, 2006, pág. 42).

Conceptualmente vinculada a la planificación y a la estrategia, “la buena prospectiva no es la que se realiza, sino la que conduce a la acción en situaciones de alta indeterminación y complejidad” (Lira, 2006, pág. 42).

### 2.1.2 La planificación en el Ecuador

La planificación en el Ecuador se había instaurado por Decreto en mayo de 1954, con la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en una coyuntura económica favorable (boom bananero) y políticamente estable, donde empieza a tomar cuerpo un tibio proceso de industrialización sustitutiva (Moncada Sánchez J. , 1974).

A raíz de las “recomendaciones” de Punta del Este, la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) inicia un segundo momento del proceso con el “Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador” 1964 – 1973, señalando Deler que “La Junta Militar de 1963 fue uno de los gobiernos sudamericanos más claramente alineados sobre los principios de la Alianza para el Progreso” (Deler, 2007, pág. 354) y, más adelante, el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas en el período 1973 – 1975 aparecía como una continuación del de 1963 – 1966 pero algo radicalizado, señalando que las Fuerzas Armadas desarrollaron un importante capitalismo de Estado, con la implementación del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973 – 1977” (Deler, 2007, pág. 355).

El siguiente intento planificador se da a inicios de los ochenta con el restreño democrático y los 21 puntos programáticos de Roldós – Hurtado que dieron forma al Plan Nacional de Desarrollo generado por el novísimo Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), sin embargo, la muerte del Presidente Roldós bajó notablemente el impulso que pretendía adoptarse con los lineamientos estratégicos de dicho Plan.

Cronológicamente, los planes de desarrollo, volubles con cada recambio democrático presidencial, mantuvieron la tónica de los antiguos “Planes Libro” a la usanza de las orientaciones cepalinas y prontamente caían en desuso por su inadaptación a las fluctuaciones constantes de las situaciones socioeconómicas y políticas del país.

En el período presidencial de Sixto Durán – Ballén (1992 – 1996) se realizó el intento de aplicar nuevas técnicas de planificación estratégica<sup>23</sup> al ámbito nacional, surgiendo la “Agenda para el Desarrollo”, que con la identificación de los problemas básicos del Ecuador planteó los mecanismos operativos para enfrentarlos con los recursos y en los tiempos escasos del período presidencial. Pero, lo que parecía ser un intento serio y novedoso, no llegó mucho más de sus predecesores, ya que una planificación estratégica situacional como la planteada, no sirvió de mucho por la falta de involucramiento de las diferentes esferas e instituciones del estado y la falta de seguimiento del proceso, con lo cual, también le llegó la obsolescencia prematura sin dejar mayor huella en el quehacer planificador. Además, hay que tener presente que tal Agenda se produce como un ensayo de reducir la injerencia estatal y consolidar el estado neoliberal. Es la reducción del estado<sup>24</sup> y la conversión del ente planificador (ODEPLAN) en mero productor de indicadores.

Luego del “Bucaramato” y el interinazgo del “Alarconato” y con la estrenada Constitución de 1998, Mahuad redujo el “monstruo de la planificación” (léase CONADE) y estrena la ODEPLAN (Oficina de Planificación), entidad encargada de estructurar el Sistema Nacional de Planificación Descentralizado y Participativo, en el marco de los

---

<sup>23</sup> Contando para ello con la asesoría del Profesor Carlos Matus, creador de la “Planificación Estratégica Situacional” quien preparó y capacitó al equipo inicial de gobierno en las técnicas de este tipo de planificación (PES). Entrevista realizada por el autor de esta Tesis a Carlos Matus el 24 de junio de 1992, en Quito.

<sup>24</sup> Disfrazada de “modernización” llevada adelante por el CONAM (Consejo Nacional de Modernización) y las denominadas despectivamente “Leyes Trole”.

intentos de aplicar la descentralización decretada por ley, con el apoyo de la banca multilateral de crédito (Banco Mundial y BID). Con la crisis económica del fin del siglo, la dolarización y su salida del poder, correspondió al Vicepresidente Noboa continuar algunas de las líneas expuestas. Cabe destacar que gracias al avance y concienciación de los movimientos sociales de diferentes matices<sup>25</sup>, se logró aprovechar esta coyuntura para fortalecer procesos de participación ciudadana en el marco del desarrollo local.

En 2003, Lucio Gutiérrez anunciaba su “Programa de Reordenamiento Económico y de Desarrollo Humano” que la SEGEPLAN no llegó a definir en su paso raudo por la planificación del período, pero el Gobierno pretendió consolidarlo con la firma de un Acuerdo con el FMI. A pesar de ello, no se apreciaron resultados positivos de su intento de aplicación.

El período actual, inaugurado en 2007, arrancó con un marco legal estancado que limitaba completa y continuamente cualquier intento planificador que afectara al territorio Nacional en cuanto a sus usos, destinos, organización del territorio, etc.

En el tiempo transcurrido, se ha avanzado en varias acciones fundamentales para poner en marcha el mandato popular de bienestar para todos, de las cuales, la más importante y que fuera aceptada por la mayoría de los ecuatorianos, ha sido la Constitución que nos rige desde 2008 (República del Ecuador, 2008).

Con base en ella, se ha avanzado también en la definición de un cuerpo legal que apoye las transformaciones requeridas, de esta manera, y luego de extensos períodos de socialización y debates, han sido puestas en vigencia varias leyes de amplia repercusión para el futuro inmediato y de largo alcance, como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), que reemplazó una serie de leyes obsoletas que tenían injerencia en los entes seccionales y en la forma de asignación de recursos a ellos.

---

<sup>25</sup> Sobre todo el movimiento indígena ecuatoriano que marcó un camino importante para el devenir político y la adopción de nuevas estrategias de acción posterior.

La Nueva Constitución de 2008, ha establecido nuevos derechos ciudadanos y nuevas formas de apoyarlos, fortaleciendo la participación de la población en los procesos de decisión, cuestión que si bien, es un proceso con altibajos y dificultades, constituye un gran paso para afirmar la democracia en el país.

Coherentemente con esta directriz, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, que fue base de la planificación nacional en este período, apuntó a un proceso de transformación estructural del Ecuador a largo plazo. Se organizaba por objetivos orientados a la garantía de derechos. En ese sentido, la planificación tiene por objeto propiciar la equidad social y territorial y promover la concertación. Tiene como prioridades erradicar la pobreza, el desarrollo sustentable y la redistribución de la riqueza, como condiciones para alcanzar el Buen Vivir.

Para intentar clarificar el enfoque del Plan se debe considerar la variedad de vertientes y lineamientos metodológicos brevemente reseñados, con lo cual no se llega a “encasillar” a este Plan, sino tal vez definir los ejes básicos de planificación situacional y estratégica sobre los cuales se apoya.

De esta manera, el Plan Nacional para el Buen Vivir podría enmarcarse en la tendencia que ha adoptado la planificación en general en varios países y ámbitos, así como también *las políticas de desarrollo (entendidas como políticas públicas)*, es decir, en procesos eclécticos que apoyan la finalidad esperada, enfatizando ciertas concepciones teóricas, metodológicas y/o políticas, utilizando algunos instrumentos y descartando otros, lo que invita a aplicarla de diversas maneras, lo cual es realmente positivo para liberarnos de viejos atavismos y concepciones estériles (Lira, 2006).

Indudablemente, en el centro del debate se encuentra la descentralización y su aplicación, así como la regionalización posible, el régimen metropolitano, la planificación y la participación, cuestiones que tienen una larga data de presencia en los escenarios políticos.

A más del COOTAD, se han aprobado otras leyes que son relacionadas e intentan abrir caminos del proceso de apropiación ciudadana, como el Código de la Democracia, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, el Código Orgánico de

Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica del Servicio Público, entre las principales.

Como vemos, se ha producido una suerte de red legal y reglamentaria para permitir que el estado pueda avanzar en procesos de planificación y, a su vez, que la ciudadanía tenga la posibilidad real de intervenir en estos procesos, ya no solamente como un convidado de última hora a ciertos talleres, sino como sujeto activo en el proceso de toma de decisiones y en control social que se implemente para su puesta en ejecución.

En el remozado Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017 (SENPLADES, PNBV 2013 - 2017, 2013, pág. 32), su capítulo 3 trata de “La planificación nacional” y se enfatiza como fundamental la “Planificación descentralizada y participativa”, lo cual se representa en un gráfico que expone la “Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa”, donde la participación ciudadana cobra espacio y vigor en el andamiaje constitucional.

GRÁFICO N° 1

**Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa**



Fuente y elaboración: Senplades

En este marco se establece el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del Buen Vivir (arts. 275, 276, 278 y 279) se señala que:

*“corresponde a todas las personas, colectividades y diversas formas organizativas participar en las fases y los espacios de la gestión pública, así como en la planificación del desarrollo nacional y local y en la ejecución y el control del cumplimiento de planes de desarrollo, que fomenten la participación y el control social”* (SENPLADES, PNBV 2013 - 2017, 2013)

“Con ello, la participación ciudadana tiene un efecto expansivo en todos los niveles del Estado. En el ámbito local, la participación ciudadana adquiere la forma de consejos ciudadanos de planificación –en municipios y prefecturas– y de asambleas locales, para realizar ejercicios de diagnóstico y programación participativa” (SENPLADES, PNBV 2013 - 2017, 2013, pág. 37).

La aprobación del plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial es una obligación de los GAD, y estos deben ser formulados participativamente en su ámbito jurisdiccional, siendo una de las competencias exclusivas determinadas en el artículo 264 de la Constitución vigente. Esto que puede constituir un aporte importante para consolidar mecanismos de participación ciudadana, en la mayoría de los casos ha tomado desprevenidos a los GAD’s cantonales y parroquiales, que recurriendo a “consultorías especializadas” han intentado suplir las carencias internas para implementar variados mecanismos de participación y sistematización de tal proceso, de manera de cumplir “oportunamente” con sus obligaciones, y poder acceder a los recursos que el estado está obligado a transferirles.

El caso del Cantón Playas se ubica en los lineamientos esbozados en el párrafo anterior, es decir, ante la obligación legal existente, promovió y realizó un proceso de planificación local, con diversos apoyos técnicos<sup>26</sup>, que involucró a varios de los estamentos sociales del cantón y obtuvo los productos requeridos para ser considerados aptos para ser sujetos de transferencias gubernamentales. Sin embargo, existe la preocupación de cómo mantener mecanismos participativos que logren articular una constante de actuación de “ida y vuelta” entre la sociedad civil y las instancias del gobierno local para ir consolidando una democracia no solamente “formal”, sino con visos

---

<sup>26</sup> Como apoyo de la AME Regional 5, Programa ART del PNUD, Contratación de consultores privados, colaboración de empresa privada con la Fundación NOBIS, lo cual se analiza en el Capítulo 3 de esta Tesis.

de real participación, para lo cual se hace necesario clarificar las circunstancias de su proceso y determinar lineamientos que orienten la definición de una(s) política(s) pública(s) que apoye (n) nuevas formas de actuación mutua y determinación de acciones y recursos necesarios.

### 2.1.3 La planificación local y la participación ciudadana.

Toda planificación municipal actúa sobre un territorio determinado, pero, históricamente en nuestro país, el énfasis se orienta hacia los centros urbanos con mayor población antes que a los ámbitos rurales que ocupan la mayor cantidad de territorio cantonal, ello demuestra que “La política pública es una construcción ideológica hegemónica de los grupos de poder” (Hernández Cortez, 2011, pág. 6), radicados en las ciudades, dado el inminente proceso de urbanización en todo el planeta.

En el caso ecuatoriano, la Nueva Constitución aprobada mayoritariamente por la población en 2008, ha establecido nuevos derechos ciudadanos y nuevas formas de apoyarlos, fortaleciendo la participación de la población en los procesos de decisión, cuestión que si bien, es un proceso con altibajos y dificultades, constituye un gran paso para afirmar la democracia en el país. Así mismo, los nuevos derechos urbanos que se promueven en diversos colectivos y estamentos sociales, contribuyen a una renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y el gobierno local, como diría Borja, la participación como desafío, oportunidad y una cuestión política (Borja, Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana, 2001).

Sin embargo, debe siempre tenerse en cuenta que “La descentralización se puede crear por decreto o por ley en sus aspectos formales, pero no se puede sacar de la cabeza de la gente el centralismo mediante idéntico mecanismo” (Boisier, 2004, pág. 31).

Se puede afirmar que en el actual período democrático – constitucional ecuatoriano, por primera vez, se intenta articular de un modo coherente el cuerpo político constitucional con los instrumentos operativos (leyes y naciente institucionalidad de los procesos) y de planificación nacional y local, pero aún dista mucho la anhelada unidad de las diversidades existentes.

En el Ecuador de hoy, corresponde a los GAD's cantonales una serie de responsabilidades fundamentales que, en buena medida, pretenden apoyar la consolidación de los procesos democráticos, que como competencias exclusivas están definidas en el artículo 264 de la Constitución, y que para el caso que nos atañe se circunscriben a las siguientes (conservando la numeración existente en la Constitución):

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado,
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar,
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar.

Coherentemente con el Mandato Constitucional, en 2010 se expidió el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, que para efectos de aplicación en el presente trabajo (sobre GAD Municipal) debe ser considerado lo señalado en el artículo 54 "Funciones", en los ítems pertinentes (República del Ecuador, 2010-a, págs. 31-33):

e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;

Sumado a ello, es concluyente también el artículo 55 relacionado a las "Competencias exclusivas del GAD Municipal", en los ítems siguientes:

f) Planificar, regular y controlar el tránsito terrestre dentro de su circunscripción cantonal;

- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

El mismo año 2010, se expidió el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, del cual deben tomarse las siguientes consideraciones, en cuanto a los contenidos mínimos de los planes de desarrollo, señalados en el artículo 42:

- a) Diagnóstico
- b) Propuesta
- c) Modelo de Gestión

*“Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.*

*Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno”. (República del Ecuador, 2010-b, pág. 10)*

Apoyando este proceso, la SENPLADES ha emprendido esfuerzos orientados a dotar de elementos metodológicos y prácticos a los GAD's y otras instituciones del estado, para avanzar en la articulación de los contenidos que involucra un proceso de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SENPLADES, 2011).

Los nuevos instrumentos de planificación diseñados por la SENPLADES buscan correspondencia con tales retos y promueven en diversos colectivos y estamentos sociales, las posibilidades de implementarlos promoviendo la participación como desafío, oportunidad y una cuestión política<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> “Todo este nuevo esquema de planificación nacional también implica la construcción de la planificación de manera fuertemente participativa. La formulación de este plan responde a un proceso sostenido de consulta que inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Se caracteriza por la diversidad de

**GRÁFICO N° 2  
CONTENIDO DEL PDOT**



Fuente y elaboración: SENPLADES, 2011

Al observar las actuaciones de los gobiernos locales en la costa ecuatoriana en el período reciente<sup>28</sup>, se puede identificar que la mayoría no se encuentran enmarcadas en el momento de deliberación previo que involucra a la planificación local, sino que son producto de atención directa o interesada para fines inmediatos y, en ocasiones, políticos. De esta manera, es evidente la existencia de vacíos reales en el ámbito de la planificación local, a pesar de que “formalmente”, debido a las exigencias de los instrumentos legales existentes a partir de la Constitución de 2008, todos los GAD están obligados a elaborar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Esta realidad evidente para el ciudadano común, ha sido objeto de una investigación importante promovida entre 2010 y 2011 por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)<sup>29</sup>, donde, a través del análisis de las políticas públicas y de la aplicación de los instrumentos de planificación existentes, se proponen elementos conceptuales y metodológicos útiles para el examen de las políticas públicas en

---

actores que formaron parte del mismo, y se concibe en varios momentos”. (República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo, 2009, p. 8).

<sup>28</sup> Y ello se puede encontrar tanto en el mayor GAD Cantonal del país, como es Guayaquil, o en GAD Cantonales medianos (Durán, Milagro, La Libertad, etc.) o pequeños, como lo es el GAD Cantonal de Playas.

<sup>29</sup> Como Quinto Poder del Estado Ecuatoriano.

función de las respuestas a las demandas sociales existentes (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011).

El Informe Final de la Consultoría realizada por COMUNIDEC parte del reconocimiento de que a partir de los años noventa del siglo anterior, en el Ecuador se pueden identificar experiencias sobre participación ciudadana en la esfera pública orientadas al desarrollo local y en menor grado vinculadas a las municipalidades o gobiernos autónomos descentralizados (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, pág. 5).

El proceso vivido ha sido producto del encuentro de antiguos y tradicionales mecanismos de participación, los mismos que, a partir del “retorno democrático” ecuatoriano de 1979, fueron formalizando instancias organizativas de diferente tipo y multiplicidad de sectores sociales y políticos, los mismos que ya desde la década de 1990 tuvieron incidencia e intervención en algunas acciones participativas del universo comunitario local e incluso en varios casos vinculadas al ámbito municipal, con mayor énfasis en la sierra ecuatoriana y bastante menor en la costa (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, págs. 7-10).

En ese proceso confluyeron varias situaciones cuyo factor común se sustentaba en una acumulación previa de capital social, liderazgos con amplia base democrática y, además, apoyos técnicos y financieros de ONG's y Agencias de Cooperación (VH Torres, 2004), debiendo destacarse que la mayor cantidad de experiencias, de alguna manera exitosas, se identificaban en el ámbito de la planificación local participativa.

Los análisis realizados sobre estas realidades destacan como fundamental la capacidad de concertar diferentes actores públicos y privados, el nivel político alcanzado por entes locales clave, elementos metodológicos sencillos y claros para los procesos de planeación participativa, claridad de estrategias y objetivos comunes, sistemas de medición y seguimiento de los procesos (p. 16 y 27).

Definitivamente, el camino desde la vigencia de la Constitución de 2008, está marcado por el reconocimiento institucional de la participación ciudadana en la esfera

pública nacional, tanto por la incorporación del Quinto Poder del Estado – Función de Transparencia y Control Social, como en los siguientes años con las leyes orgánicas y códigos que aportan para su concreción, además de encontrarse de una manera transversal en los principios y orientaciones y en los objetivos nacionales definidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Con base en el diagnóstico de la participación ciudadana identificada en el Ecuador hasta el año 2010, el documento de COMUNIDEC plantea siete tipologías marcadas por su pertenencia territorial, siendo una de ellas “La participación en la Costa Centro – Sur” (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, págs. 29-31), que, dentro de las 4 provincias que engloba, comprende la ubicación del cantón Playas, objeto de este trabajo.

En este universo de 55 cantones<sup>30</sup>, apenas se identificaron tres cantones y unas pocas juntas parroquiales con cierta intervención en procesos participativos conservando formas de actuación tradicionales, habiéndose detectado muy poca coordinación entre GADs y mal uso de los mecanismos existentes para la participación ciudadana.

Bajo estas consideraciones, se puede interpretar como obstáculo principal para la participación ciudadana a la existencia de una cultura política signada por falta de organización y motivación, desconocimiento de la legislación aplicable, manipulación y discriminación de autoridades seccionales, escasez de recursos y, además, se identifica la presencia de contradicciones en las normativas que promueven la participación (p. 31).

“En los espacios subnacionales, la participación ciudadana, de acuerdo a la Constitución juega un papel importante en la toma de decisiones de los GAD, en tanto, en el nivel sectorial, la participación juega un papel consultivo, es decir, no es vinculante, los ciudadanos no tienen la posibilidad de generar mandatos, sino de sugerir políticas públicas” (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, pág. 35).

A todas luces, el papel de la sociedad civil en la definición de políticas nacionales es muy escaso, casi inexistente, lo cual demanda la búsqueda de mecanismos que propicien

---

<sup>30</sup> Los Ríos con 13 cantones, Guayas con 25, Santa Elena con 3 y El Oro con 14, poseen 55 cantones.

el encuentro de lo territorial y lo sectorial, y en ello, los GADs podrían adquirir el protagonismo reclamado por sus mandantes<sup>31</sup>.

En la búsqueda de consensos y propuestas que viabilicen la participación ciudadana para la definición de políticas públicas, COMUNIDEC resumió las principales líneas planteadas en los ámbitos geográficos identificados en el país, de la siguiente manera (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, pág. 37):

**CUADRO No 3  
PROPUESTAS REGIONALES DE PARTICIPACION**

POLITICAS	COSTA NORTE	COSTA SUR	SIERRA NORTE	SIERRA CENTRAL	SIERRA SUR	AMAZONIA
Organización social, liderazgo democrático y consensos	1	1	5	1	2	5
Formación ciudadana	2	2	2		1	2
Formación funcionarios y autoridades, voluntad política actores	3	3	3	3	3	3
Coordinación multinivel e intersectorial	4	5	4	4		
Información y comunicación	5	4		5	4	4
Monitoreo CPCC y respaldo	6	6	1	6	5	
Interculturalidad			7	2		7
Veedurías, control social	7	7	6	7	6	6

Fuente: talleres regionales de participación ciudadana realizados entre noviembre y diciembre del 2010.

Elaboración: COMUNIDEC, 2011.

De esta forma, en la Costa Sur se ubican, principalmente, demandas sobre organización social y formación/capacitación ciudadana y de los GADs, es decir, se reconoce su mayor debilidad y se propone un mecanismo para su superación; también se reclama mayor información y coordinación en diferentes niveles de actuación, así como fortalecer el seguimiento y control social ya instituidos legalmente, pero sin contar con los instrumentos operativos idóneos en el nivel ciudadano o comunitario (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, pág. 39).

<sup>31</sup> Cfr. documento analizado, p. 35.

La necesidad de articular las políticas sectoriales de carácter nacional con las proposiciones de los planes locales es una constante en las seis regiones identificadas para el estudio realizado en 2011 por COMUNIDEC. Así mismo, la escasa participación real en los procesos determinados normativamente con base al cuerpo legal existente, que ha generado confusión en cuanto a los alcances de la participación, los actores involucrados y los grados de corresponsabilidad social exigidos a la ciudadanía (COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo, 2011, pág. 43).

Hay que reconocer que a través de procesos de concertación, la comunidad puede influir positivamente en la determinación de las políticas públicas de una manera más efectiva que en los momentos electorarios o a través de partidos políticos. Los procesos de concertación suponen la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, su responsabilidad en las negociaciones y su compromiso de cooperación (Lahera, 2004). “Los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado” (Lahera, 2004, pág. 17).

En ese sentido, es importante realizar el análisis y sistematización de la experiencia del GAD Cantonal de Playas, tomando en cuenta que “las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado....., definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público..... revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública ..... se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación ... y en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan” (Medellín Torres, 2004, pág. 17).

Para el análisis de los procesos de elaboración y aplicación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Cantonal de Playas, se han considerado los enfoques sobre la planificación estratégica participativa que es la forma de encarar los planteamientos desarrollados en el Plan Nacional del Buen Vivir, principalmente a través de las técnicas de la PES<sup>32</sup> desarrolladas por Carlos Matus y de Sistemas de

---

<sup>32</sup> Planificación Estratégica Situacional y Método ALTADIR de Planificación Popular.

Administración Estratégica que involucran herramientas del enfoque del Marco Lógico (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005)<sup>33</sup>.

Estos enfoques teóricos permiten evaluar los procesos técnicos y metodológicos desarrollados en Playas, principalmente referidos a los involucrados que participaron en las definiciones operativas sobre las posibilidades de impulsar determinados procesos; la forma de analizar y estructurar los problemas identificados y cómo se definieron las acciones estratégicas a implementarse, la prioridad en los programas y proyectos; los mecanismos de seguimiento planteados, etc.

## 2.2 El escenario territorial del cantón Playas

### 2.2.1. Referente histórico local.

Castañeda resume los orígenes y proceso de evolución de Playas en los siguientes términos: “Este territorio perteneció a los pueblos de la cultura Manteño - Huancavilca que tuvieron su apogeo en el denominado Período de Integración entre los años 400 y 1500/1532 d. C, que desde su fase temprana se caracterizó por el fortalecimiento de las redes de intercambio” (Castañeda Vera, 2012). Así mismo manifiesta que se pueden observar evidencias de intercambios marítimos durante este periodo ya que existen hallazgos arqueológicos que apuntan a un comercio entre diferentes pueblos y culturas<sup>34</sup>. Los primeros habitantes de Playas provienen de la estirpe del Cacique Tumbalá de la isla Puná, personaje legendario en la historia de los pueblos de la Península de Santa Elena.

En el período de conquista y colonización española no ocurrieron cambios significativos en el sector, que era una pequeña caleta de pescadores, debido a que no era

---

<sup>33</sup> Hay varios documentos útiles para la finalidad analítica planteada, así, Camacho y otros autores: El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos; Grupo de Trabajo NORAD, Enfoque del Marco Lógico como herramienta para planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos; etc.

<sup>34</sup> “La génesis, el desarrollo y evolución de la balsa como medio de transporte, comercio, navegación y manifestación cultural tiene su origen en las peculiares costas del litoral ecuatoriano, más concretamente en la cuenca del río Guayas. El desarrollo de la balsa fue fundamental para los pueblos y culturas de la cuenca del Guayas así como, posteriormente, para los diferentes pueblos contactados por este medio”, Castañeda Vera, op. cit.

ruta de tránsito, ya que desde Puná o El Morro, se dirigían hacia Guayaquil por el estuario del río Guayas.

En los inicios de la República algunas expediciones hacia el oeste de Guayaquil y que llegaron finalmente a Galápagos, tocaron el sector de Playas autorizados por el general José de Villamil, siendo esta la causa para haber perennizado a este sitio con ese nombre.

El pueblo actual se fundó a fines del siglo XIX cuando se secaron los pozos de agua del Algarrobo, sitio ganadero de ese tiempo.

Arribando al siglo XX, cuando el recinto Playas del Morro era un “simple caserío”, se dieron visitas oficiales atraídas en virtud de las temporadas frescas del lugar, muy ponderadas. Fue así señalada como una zona adecuada para el turismo (ART PNUD Ecuador GAD de Playas, SENPLADES y otros, 2012).

El 9 de marzo de 1910 el gobierno de Eloy Alfaro le otorgó la categoría de parroquia, la misma que pasó a pertenecer al Cantón Guayaquil. La travesía<sup>35</sup> se realizaba en barcos a vapor desde Guayaquil hasta Posorja y desde ahí, en carretas con mulas o caballos (por El Morro) y también en canoas, se proseguía hasta el mar de Playas, donde, lentamente, se iban edificando casas que irían conformando el primer balneario de mar del país con finalidad recreativa y de descanso, que ya en 1950 llegó a tener una población residente de 5275 habitantes<sup>36</sup>.

Cabe indicar que desde septiembre de 1926<sup>37</sup> (Estrada Guzmán, 2008) funcionó el ferrocarril desde Guayaquil a Santa Elena (recién en octubre de 1936 llegó hasta Salinas), pasando por la actual población de Progreso, desde donde se viajaba a Playas a lomo de mula, reduciendo significativamente los tiempos de llegada al balneario, sin embargo, el ferrocarril dejó de prestar este servicio en 1954.

---

<sup>35</sup> La navegación era de alrededor de 7 horas hasta Posorja, y hasta llegar a Playas se tomaban, al menos, otras 3 horas, lo cual, con los trasbordos y descansos implicaban destinar todo un día de viaje.

<sup>36</sup> De acuerdo a los datos expuestos por ART PNUD en el libro citado.

<sup>37</sup> Al tiempo que empezó a funcionar el ferrocarril hasta Santa Elena, se promovía la construcción de la carretera para automóviles, según lo registra Estrada Guzmán en la investigación referida.

En 1948 se empezó a utilizar la primera carretera estable desde Guayaquil a Playas y en ese mismo año se inaugura el Hotel Humbolt de Playas (ART PNUD Ecuador GAD de Playas, SENPLADES y otros, 2012) que sería un ícono local, incluso hasta la década de 1980, y que impulsó notablemente el turismo hacia este balneario, a lo cual se fue sumando la presencia de nuevos hoteles, residenciales, viviendas y residencias para vacacionistas, etc.

A partir de los años ochenta del siglo pasado, la actividad turística se vio incrementada y además de hoteles, hostales y residencias, se multiplicaron comercios de diferente tipo, agencias bancarias, modalidades de residencias multifamiliares, etc., que dinamizaron la economía local, debiendo señalarse, sin embargo, que las mayores inversiones privadas y públicas relacionadas con el turismo se canalizaron hacia Salinas y la denominada “Ruta del Sol” en ese tiempo<sup>38</sup>.

Este proceso impulsó su cantonización, que fue producto de intensas gestiones y de continua oposición, pero se logró el 15 de agosto de 1989.

FOTO N° 1

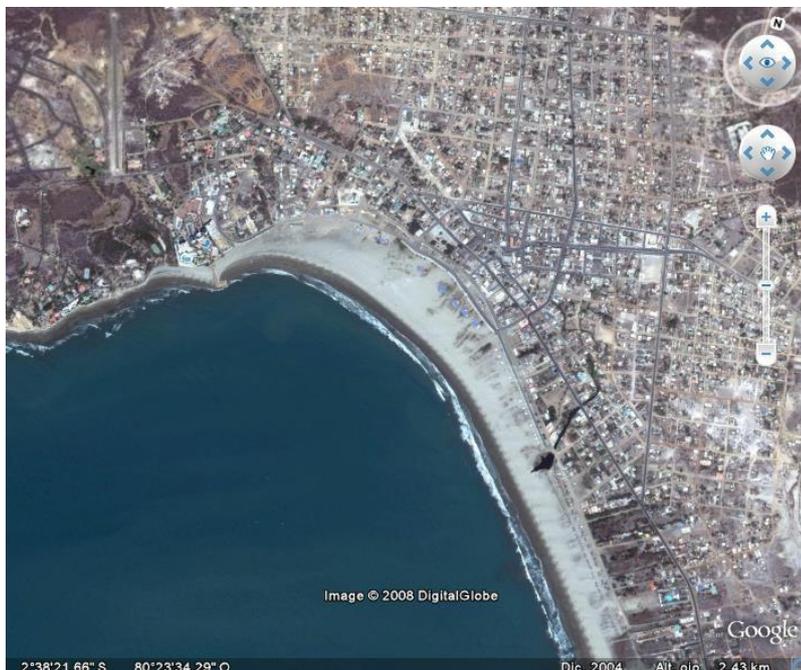


Imagen de la cabecera cantonal de Playas  
Fuente: Google Earth 2012

<sup>38</sup> Hoy es la “Ruta del Espondylus”.

Cabe destacar que hacia fines de la década de 1990, dentro de las estrategias asumidas por la Municipalidad de Guayaquil, se iniciaron las gestiones para el diseño y construcción del denominado “Puerto de aguas profundas” ubicado en Posorja, cuyo proyecto fue presentado en agosto de 2006 y su ejecución aún no se concreta<sup>39</sup>.

Con la provincialización de Santa Elena el 7 de noviembre de 2007, la provincia del Guayas se redujo de 28 a 25 cantones, 3 de ellos conformaron la nueva provincia: Salinas, La Libertad y Santa Elena.

De esta manera, este suceso se tradujo en que Playas fuera, y siga siendo, el único balneario de mar de la Provincia del Guayas<sup>40</sup>, y ello trajo algunos hechos significativos para el devenir del cantón, principalmente en lo relacionado a inversiones inmobiliarias a lo largo del eje de la carretera a Posorja, hacia el sur, como también hacia la Comuna Engabao, al norte de la cabecera cantonal, donde han proliferado continuamente urbanizaciones cerradas y complejos urbanísticos en altura, con tipologías similares a las desarrolladas en la metrópoli de Guayaquil, aunque a menor escala.

### 2.2.2. El territorio cantonal

El cantón General Villamil (Playas) se encuentra en la región costa, al suroeste de la Provincia del Guayas, siendo uno de sus 25 cantones (SENPLADES, Información geográfica, 2011). Fue una desmembración del cantón Guayaquil, producto de un largo proceso que se concretó en 1989: “El Cantón Playas se creó mediante la promulgación de la Ley 42, aprobada en la sala de sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas el día 2 de agosto de 1989, que fue publicada el 15 de agosto de ese mismo año en el Registro Oficial No. 253” (Playas, 2013).

---

<sup>39</sup> La viabilidad para este proyecto está dada, pero las inversiones requeridas no se concretan, habiendo interés de grupos coreanos para invertir en un astillero junto a dicho puerto (Diario El Telégrafo, 17 de junio de 2012, en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/item/empresas-surcoreanas-comienzan-a-negociar-proyectos-en-el-pais.html>).

<sup>40</sup> Tomando las características de “Estación Balneario”, diferenciadamente con relación a la única “Ciudad balneario” del país, que es Manta.

El cantón General Villamil – Playas, limita al norte con los cantones de Santa Elena y Guayaquil, al sur y oeste con el Océano Pacífico y al este con el cantón Guayaquil y tiene una extensión territorial de 280 kilómetros cuadrados.

MAPA N° 1: Provincia del Guayas y sus cantones



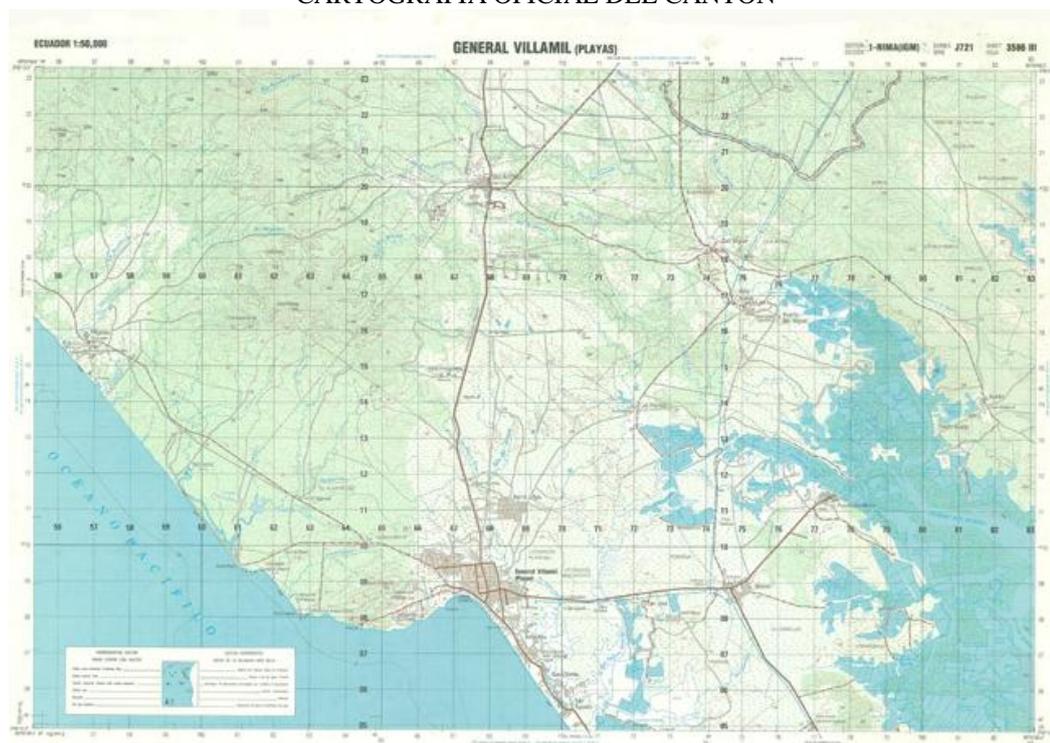
Fuente: INEC – CD-R 2008

De acuerdo al Instituto Geográfico Militar, las características generales del territorio cantonal son las siguientes:

Coordenadas geográficas (IGM):  
 Latitud S 2° 40' / S 2 | 30'  
 Longitud W 80° 30' / W 80° 15'  
 Coordenadas planas (IGM) UTM (aprox):  
 Norte 9705230 / 9723640  
 Este 555580 / 583380

Se puede apreciar dos formas de relieve, una baja al Este; y otra alta al Oeste de la carta geográfica del IGM, su mayor altitud llega a los 281 metros representados en el Vértice Geodésico Cerro Verde. Además se halla el Cerro de Las Pozas, Cerros de Acumbe o Picones.

MAPA N° 2  
CARTOGRAFÍA OFICIAL DEL CANTÓN



Fuente: Instituto Geográfico Militar (IGM)

Las cotas extremas se encuentran en 281 y 10 metros sobre el nivel del mar.

La red hidrográfica principal está constituida por el Estero del Morro, Lagarto, Río San Miguel, Boca del Morro, ubicados al este de la carta geográfica del IGM. En la parte occidental de la misma existen cursos de agua como el Río de Arena, de Olmos, Pozo del Cerro.

El clima de la zona de General Villamil es de subtipo tropical seco (cálido) determinado por su situación geográfica y la influencia de las corrientes y vientos marinos. Es regularmente bastante soleado durante los meses de diciembre a abril, en la estación lluviosa. En estos meses, las temperaturas son bastantes cálidas, teniendo un promedio de 28°C. De mayo a noviembre, las temperaturas son más templadas debido a la llegada de la corriente de Humboldt, teniendo un promedio de 22.5°C (Valdivieso Erazo, 2008).

La cantidad de lluvias varía según la crudeza de la estación invernal pero para Playas los promedios de precipitación anual son inferiores a los 500 mm. Esto nos indica que no se han presentado inundaciones por aguas lluvias, pero existe el riesgo de crecida de la marea durante aguajes fuertes y fenómenos de “El Niño” durante la estación lluviosa (Valdivieso Erazo, 2008).

El territorio cantonal hacia el sur está marcado por la presencia de camaroneras, y hacia el centro se caracteriza por vegetación arbustiva y otros sectores dedicados a la agricultura de ciclo corto; y, hacia el sector norte se puede apreciar sectores importantes de bosque natural.

El paisaje de la playa se caracteriza por la vegetación de bosque tropical seco, las especies de la zona son: samanes, ficus, peregrinas, crotos, veraneras o bugamvillea, palmas, papayos, almendros, jacarandá, algarrobos, guayacán, entre otros.

MAPA N° 3  
USO DEL SUELO EN CANTÓN PLAYAS



Fuente: SNI Sistema Nacional de Información.

<http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/multimedia/seguimiento/portal/reportes/indexg.htm>

Se encuentra una variedad de avifauna como son: gaviotas, garzas, pelícanos, albatros, etc. Cabe recalcar que en ciertas épocas llegan a las costas variedad de especies como por ejemplo: lobos marinos, piqueros patas azules incluyendo delfines. Entre los peces que se encuentran en las aguas inmediatas tenemos: corvina, róbalo, cazón, camotillo y sierra, entre otros (Valdivieso Erazo, 2008).

El cantón posee varios asentamientos humanos importantes, como la cabecera cantonal Playas, que dista 95 kilómetros de Guayaquil, sin tener ninguna parroquia rural

(INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2011) , pero sí tres recintos: Data de Villamil al sur, San Antonio al noreste y el viejo asentamiento de Engabao al norte, señalándose que los dos últimos tienen la calidad de “Comunas”. Se debe anotar que la inexistencia de parroquias rurales en este cantón es una característica compartida con muchos cantones de la provincia del Guayas<sup>41</sup>

El sistema vial del cantón es sumamente elemental, ya que existe una vía de primer orden que viene desde Guayaquil, pasa por la parroquia Juan Gómez Rendón (Progreso) perteneciente al cantón Guayaquil y llega hasta la cabecera cantonal, y desde ahí, su prolongación hasta el puerto de Posorja (cantón Guayaquil) se encuentra bastante deteriorada, siendo sólo de dos carriles y de alto tráfico vehicular.

MAPA N° 4  
MAPA VIAL DEL CANTÓN PLAYAS



Fuente: SNI Sistema Nacional de Información.

<http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/multimedia/seguimiento/portal/reportes/indexg.htm>

Los otros sitios poblados del cantón Playas, se unen hacia el eje vial principal a través de caminos vecinales de segundo o tercer orden.

---

<sup>41</sup> De acuerdo a la división Política Administrativa Territorial del Ecuador, para el año 2013, de los 25 cantones de la provincia del Guayas, 14 de ellos no poseen parroquias rurales. La provincia más poblada del Ecuador tiene en total 52 parroquias urbanas y únicamente 29 parroquias rurales.

Cabe indicar que en los actuales momentos el MTOP ha planteado la necesidad de ejecutar una nueva vía que una Playas con Posorja, la misma que se ubica hacia el sector de El Morro, según se aprecia en el gráfico adjunto.

MAPA N° 5  
Nueva vía Playas - Posorja



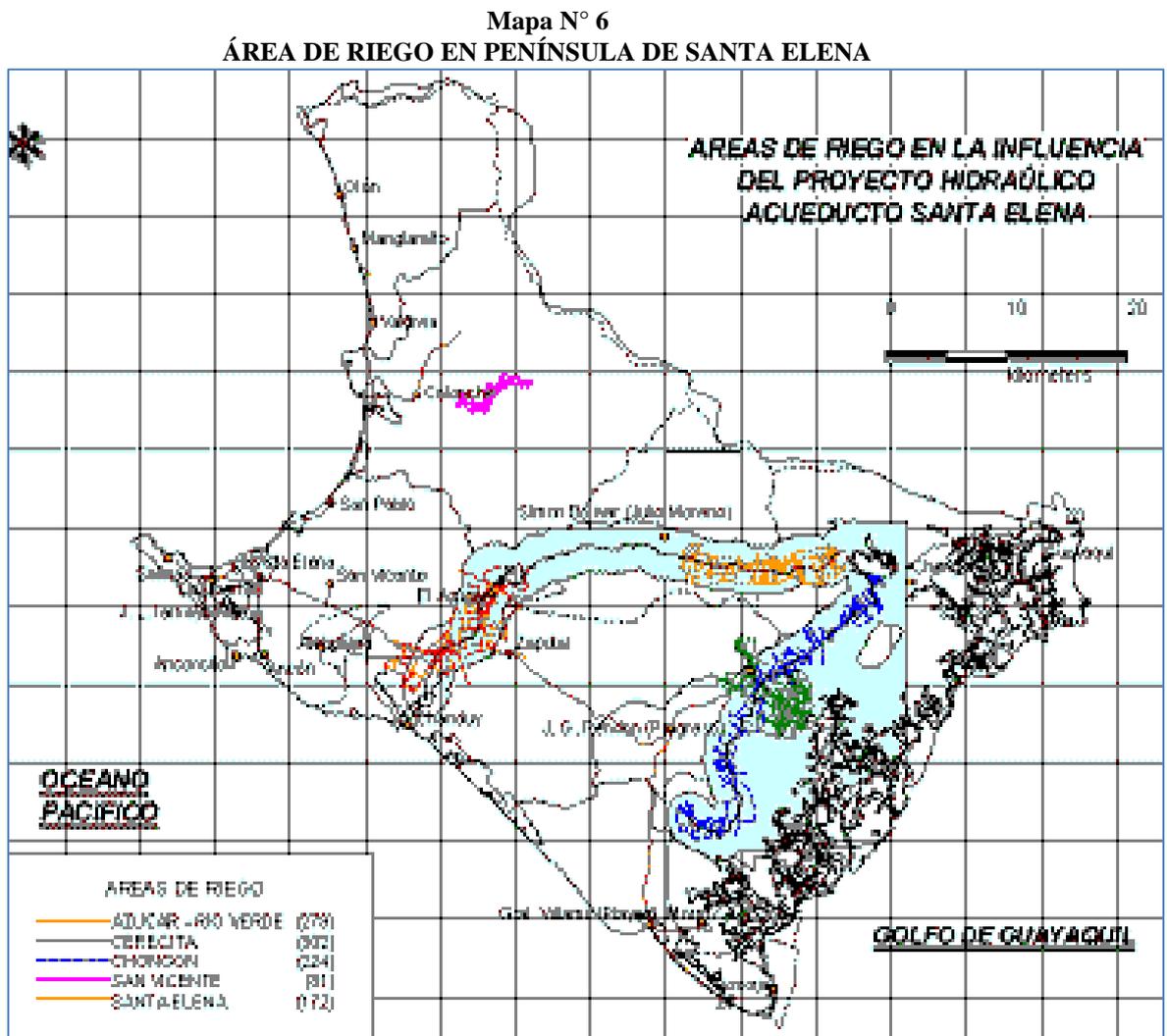
Fuente: <http://www.eluniverso.com/2011/06/17/1/1445/via-comercial-otra-turistica-llevaran-posorja.html>

La inminente construcción de esta autopista que se conecta con el nuevo puerto marítimo en Posorja, también ha generado amplias expectativas de inversión en ámbitos productivos, comerciales e inmobiliarios, a lo cual se suma la reconstrucción integral de la autovía que conecta Playas con Posorja, que también será reconstruida, pero con fines mayormente turísticos.

En los últimos años se ha generado una actividad acelerada en el sector de la construcción, no solamente en Posorja, sino en la franja costera que conduce hacia el norte al cantón General Villamil (Playas), que está convirtiendo a ésta en una zona de promoción inmobiliaria vacacional orientada a la demanda acrecentada constantemente desde Guayaquil después de la provincialización de Santa Elena.

2.2.3. Los servicios básicos en el territorio cantonal.

Históricamente, la Península de Santa Elena ha tenido un gran déficit de recursos hídricos por alrededor de 100 años, que ha sido parte de un proceso social e histórico de deterioro ambiental de gran magnitud, lo cual generó características desérticas en muchos de los territorios ubicados en los cantones de General Villamil – Playas y Santa Elena. Se debe señalar, sin embargo, que existen varias sub-cuencas hidrográficas en la zona, como por ejemplo Chongón, Engunga –Tugaduaja, El Mate, Zapotal. Engabao, Arena, Moñones Tambiche y otras (CERG Corporación de Estudios Regionales Guayaquil, 2008).



Fuente: Ramón Espinel. Estudio potencial agroindustrial y exportador de la Península de Santa Elena. ESPOL – CEDEGE – University of Florida. Proyecto SICA – Banco Mundial, 2006

Como se aprecia en el plano presentado, las obras de riego que parten del trasvase de Chongón, cercano al área metropolitana de Guayaquil, cumplen un papel fundamental para el mejoramiento sostenido de las posibilidades productivas de la zona, pero hasta la actualidad, los beneficiarios principales del riego han sido propietarios “privados” antiguos y nuevos de las tierras cercanas a los canales primarios, y las poblaciones autóctonas que aún sobreviven en el sector, debido a sus condiciones de elevado nivel de pobreza, han cedido los derechos de posesión de parte de sus tierras ancestrales, reduciendo sus parcelas hasta el mínimo de autosubsistencia y sin contar con los beneficios de canales de riego secundarios y terciarios que se extiendan en un mayor territorio.

Cabe señalar que de la extensión definida por el proyecto de múltiple propósito para esta zona, planteada por la Comisión de Estudios para la cuenca del Guayas (CEDEGE)<sup>42</sup>, en la actualidad se accede sólo a una cuarta parte de la extensión propuesta inicialmente.

Los sistemas de agua potable que dotan del líquido vital a la Península de Santa Elena, se dan en dos zonas que fueron definidas en su momento por la CEDEGE<sup>43</sup>:

Zona 1: denominada Playas – Posorja. La Planta Potabilizadora de Playas está en San Antonio, la misma que sirve a la zona Sur-Este de la Península, especialmente a las poblaciones de Playas, Engabao, Data de Playas, Posorja, Data de Posorja, El Morro y Puerto El Morro.

Zona 2: denominada Santa Elena – Salinas. En la Provincia de Santa Elena, la administración de los sistemas de los tres Municipios depende de AGUAPEN S.A.

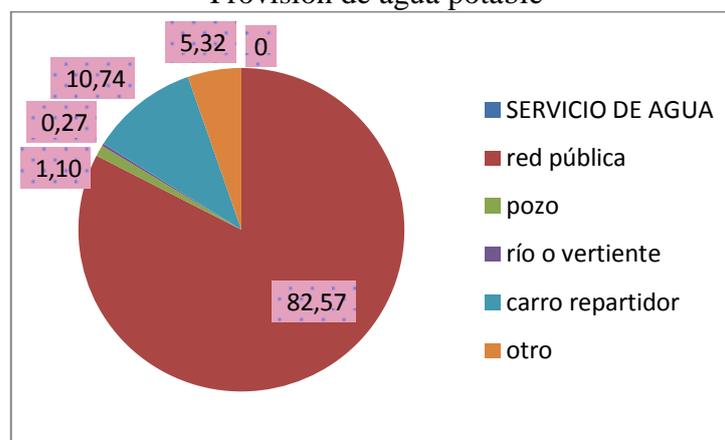
La información del Censo de 2010 indica que en el cantón Playas (INEC, Total de viviendas con personas presentes por dotación de servicios, 2012), el 82,57% de las viviendas estaban conectadas a la red pública de agua potable, el 10,74% provistas por carro repartidor y el resto de pozo, río, vertiente o aguas lluvias.

---

<sup>42</sup> Hoy desaparecida; en su lugar existe la Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA.

<sup>43</sup> Provincia de Santa Elena – SENPLADES – CIGPAPSE. Plan Preliminar de Desarrollo de la Provincia de Santa Elena 2008 – Parte 4 – SSBB - Agua

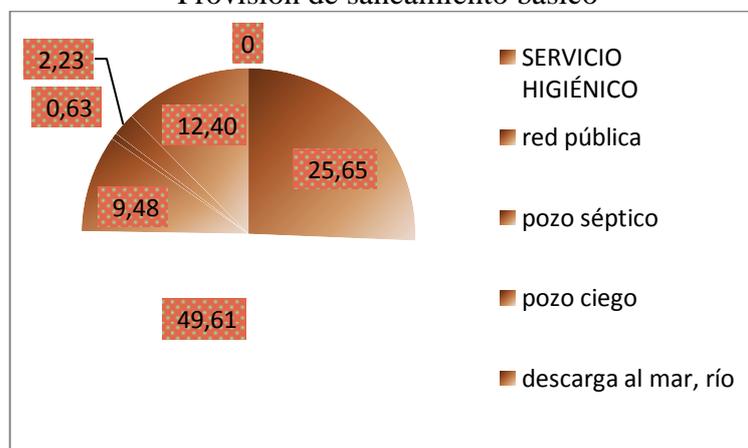
GRÁFICO N° 3  
Provisión de agua potable



Fuente: INEC, VI Censo de Vivienda, 2010  
Elaboración: MRM

De acuerdo a la misma fuente, con relación al saneamiento básico en el cantón, se establece un déficit elevado, ya que únicamente el 25,65% de la población estaba conectada a la red pública, el 49,61% a pozo séptico, el 9,48% a pozo ciego, el 0,63% con descarga directa al mar, el 2,24% letrina y un 12,4% no tiene servicio higiénico domiciliario.

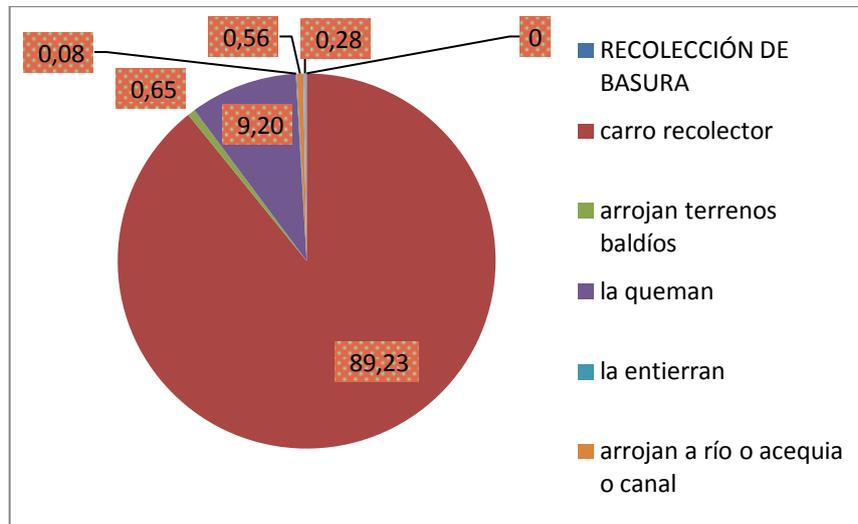
GRÁFICO N° 4  
Provisión de saneamiento básico



Fuente: INEC, VI Censo de Vivienda, 2010  
Elaboración: MRM

La recolección de desechos, principalmente en el área urbana y periférica, y eventualmente (una o dos veces a la semana), a varios asentamientos ubicados en el área rural, alcanza a un 89,23% de las viviendas del cantón, y el resto la disponen principalmente quemándola.

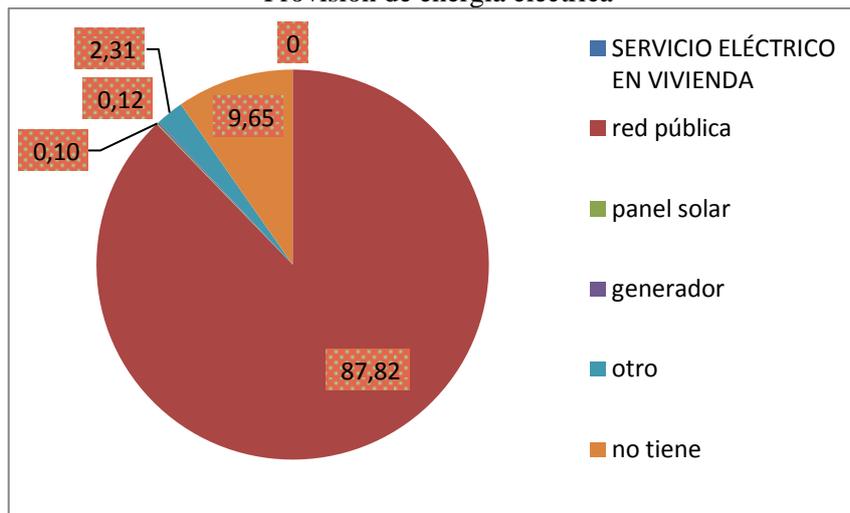
GRÁFICO N° 5  
Servicio de recolección de desechos



Fuente: INEC, VI Censo de Vivienda, 2010  
Elaboración: MRM

Con relación a los servicios básicos, de acuerdo a los datos del censo de 2010, la provisión del servicio de energía eléctrica en el cantón Playas alcanzaba al 87,82% de la población.

GRÁFICO N° 6  
Provisión de energía eléctrica



Fuente: INEC, VI Censo de Vivienda, 2010  
Elaboración: MRM

CUADRO N° 4

SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS EN PLAYAS	
SERVICIO PÚBLICO	% CANTONAL
<b>SERVICIO DE AGUA</b>	
red pública	82,57
pozo	1,10
río o vertiente	0,27
carro repartidor	10,74
otro	5,32
total	100,00
<b>SERVICIO HIGIÉNICO</b>	
red pública	25,65
pozo séptico	49,61
pozo ciego	9,48
descarga al mar, río	0,63
letrina	2,23
no tiene	12,40
total	100,00
<b>RECOLECCIÓN DE BASURA</b>	
carro recolector	89,23
arrojan terrenos baldíos	0,65
la queman	9,20
la entierran	0,08
arrojan a río o acequia o canal	0,56
de otra forma	0,28
total	100,00
<b>SERVICIO ELÉCTRICO EN VIVIENDA</b>	
red pública	87,82
panel solar	0,10
generador	0,12
otro	2,31
no tiene	9,65
total	100,00
<b>SERVICIO TELÉFONO CONVENCIONAL</b>	15,84
Fuente: INEC VII Censo de Población y VI de Vivienda, 2010	
Elaboración: MRM	

#### 2.2.4. La población: aspectos demográficos.

De acuerdo a los resultados del VII Censo Nacional de Población del año 2010, el cantón Playas alcanzó una población total de 41.935 habitantes (INEC, INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2011). Remarcando la tendencia histórica registrada a partir de los datos censales de 1990, que ve decaer el porcentaje de población rural que a su vez favorece el crecimiento de la población urbana concentrada principalmente en la cabecera cantonal.

CUADRO N° 5

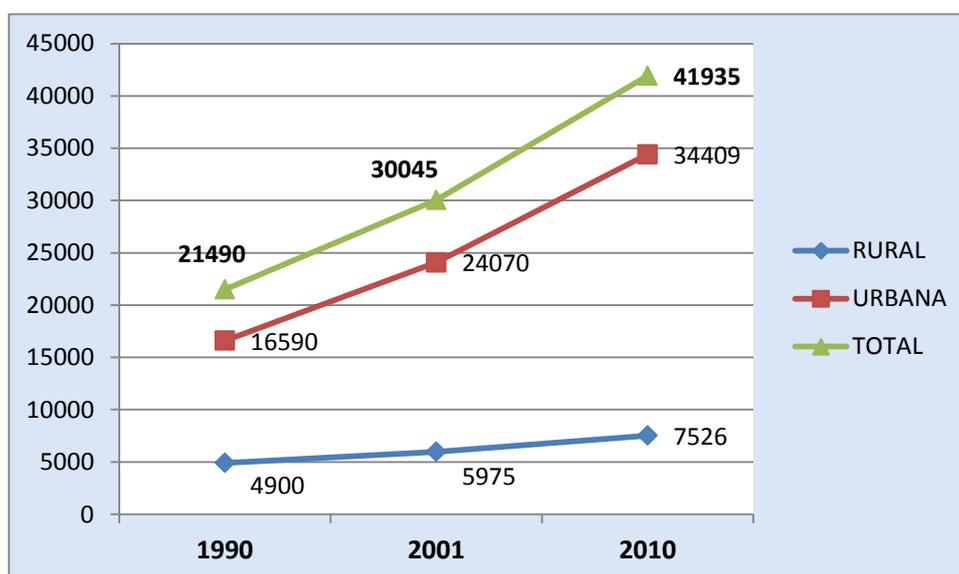
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL CANTÓN PLAYAS										
AÑOS	TOTAL	%	RURAL	%	URBANA	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
1990	21490	100%	4900	23%	16590	77%	11074	52%	10416	48%
2001	30045	100%	5975	20%	24070	80%	15142	50%	14903	50%
2010	41935	100%	7526	18%	34409	82%	21242	51%	20693	49%

Fuente: Censos, I. I. (2011). INEC, Resultados definitivos. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de INEC: <http://www.inec.gob.ec/cpv/>

Elaboración: MRM

GRÁFICO N° 7

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL CANTÓN PLAYAS

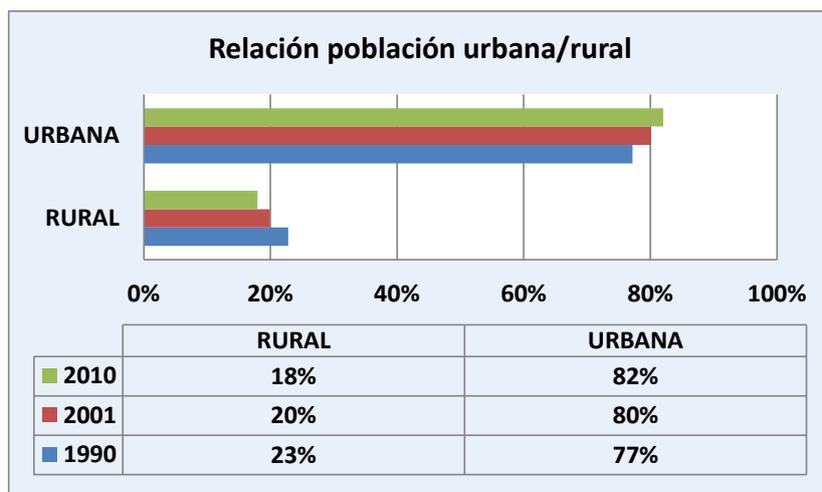


Fuente: INEC (2011). INEC, Resultados definitivos. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de INEC: <http://www.inec.gob.ec/cpv/>

Elaboración: MRM

Es importante destacar que la población registrada en los Censos constituye la población residente efectiva, pero debido a las características de “Estación Balneario”, a lo largo del año, en dos períodos de tiempo incrementa su población por los visitantes y turistas: desde fines de diciembre hasta abril es la principal temporada de playa, y entre julio a inicios de septiembre la temporada de playa con turistas principalmente de la Sierra.

GRÁFICO N° 8



INEC (2011). *INEC*, Resultados definitivos. Recuperado el 26 de marzo

Fuente: de 2013, de INEC: <http://www.inec.gob.ec/cpv/>

Elaboración: MRM

De acuerdo a las estimaciones realizadas por el GAD Cantonal, tanto para los fines de año, como para los carnavales y Semana Santa, la cantidad de visitantes supera las 200.000 personas en el lapso de 4 o 5 días<sup>44</sup>, lo cual desborda totalmente la capacidad hotelera existente y genera múltiples modalidades para pernoctar por parte de los turistas<sup>45</sup>, tanto en el área urbana, como en los alrededores, señalándose que los servicios públicos de infraestructura sanitaria también se ven superados en su capacidad de atención.

Las principales actividades económicas se relacionan con la pesca artesanal, el turismo y las actividades conexas, y en los últimos años se ha generado una muy potente promoción inmobiliaria, sumada a una actividad comercial bastante dinámica, al igual que sedes bancarias y financieras que dinamizan la economía local (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 47).

Con relación a la cantidad de viviendas existentes de acuerdo a los datos censales, se pueden sintetizar los siguientes datos: en el año 2001 se contabilizaron 10.665 viviendas en el cantón, y en el año 2010 habían ascendido a 15.695, es decir, un aumento porcentual

<sup>44</sup> Datos proporcionados por la Directora de Planificación del GAD Cantonal.

<sup>45</sup> Aunque no está cuantificado estadísticamente, un buen porcentaje de visitantes que llega a las playas, retorna ese mismo día, considerando que la distancia hasta Guayaquil, por ejemplo, es de menos de 100 kilómetros.

del 46%, cuando en ese mismo lapso, la población cantonal aumentó en un 39%. (INEC, 2014)

De acuerdo a la misma fuente, Playas en 2010 tenía tasa de analfabetismo de 5,9% (5,4 a nivel urbano y 8,21 rural), es decir, superior al promedio provincial existente en Guayas, que es del 5%.

CUADRO N° 6  
ALFABETISMO EN PLAYAS

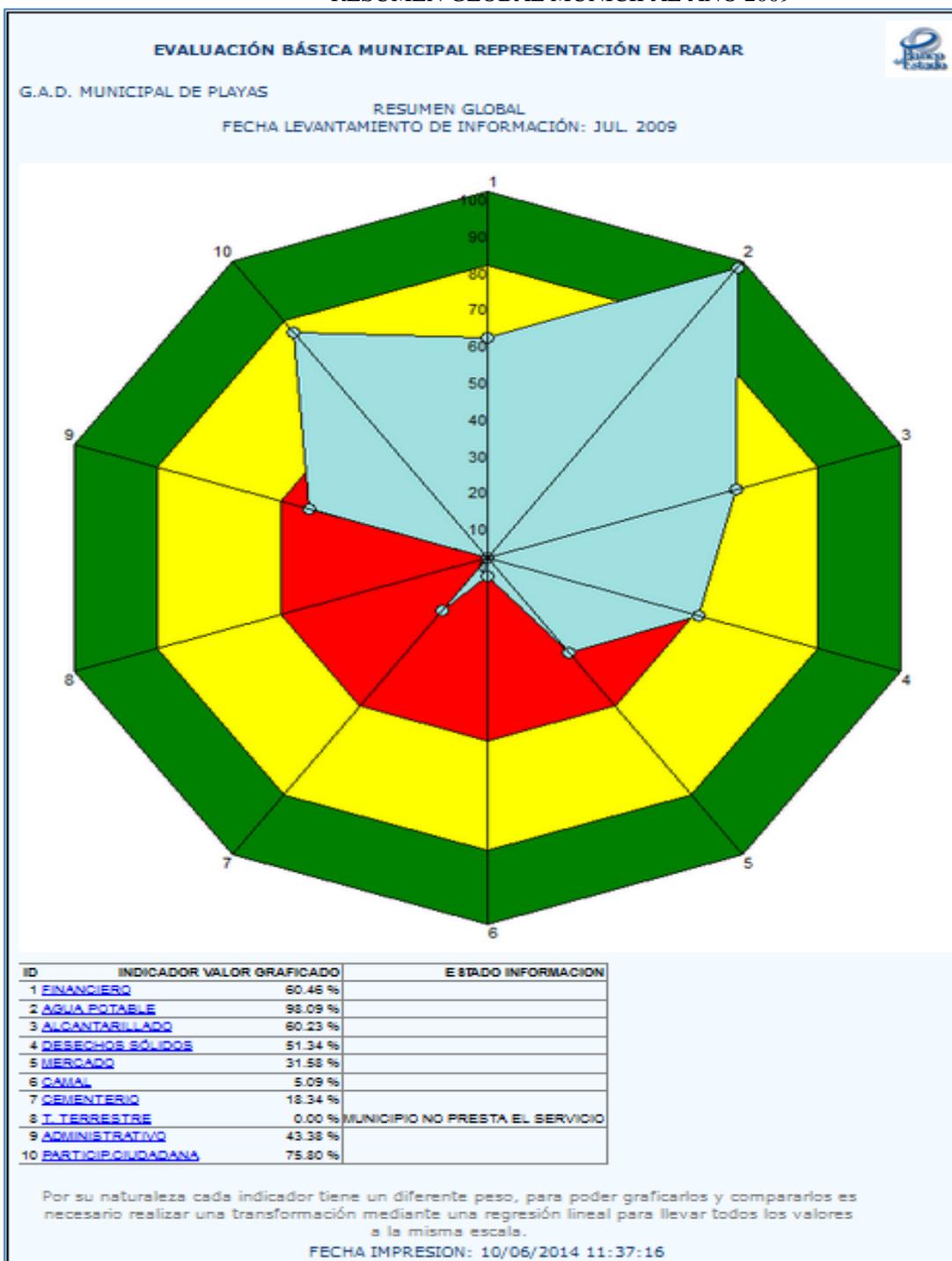
						
Título						
POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS POR CONDICIÓN DE ALFABETISMO, SEGÚN PROVINCIA, CANTÓN Y PARROQUIA DE EMPADRONAMIENTO Y ÁREA						
Provincia	Nombre del Cantón	Nombre de la Parroquia	ÁREA	CONDICIÓN DE ALFABETISMO		
				ALFABET	ANALFABETO	Total
	PLAYAS	GENERAL VILLAMIL		ALFABET	ANALFABETO	Total
			URBANO	94,60 %	5,40 %	100,00 %
			RURAL	91,79 %	8,21 %	100,00 %
			<b>Total</b>	<b>94,10 %</b>	<b>5,90 %</b>	<b>100,00 %</b>
		<b>Total</b>		ALFABET	ANALFABETO	Total
			URBANO	94,60 %	5,40 %	100,00 %
			RURAL	91,79 %	8,21 %	100,00 %
		<b>Total</b>	<b>94,10 %</b>	<b>5,90 %</b>	<b>100,00 %</b>	

Fuente y elaboración: INEC (2011). INEC, Resultados definitivos. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de INEC: <http://www.inec.gob.ec/cpv/>

#### 2.2.5. Situación institucional: el GAD Cantonal.

De acuerdo a los informes iniciales sobre las actividades de la administración del GAD Cantonal del período 2009 – 2014 (ART PNUD Ecuador GAD de Playas, SENPLADES y otros, 2012, pág. 20), se reconoce un atraso considerable en el desarrollo de todo tipo de indicadores de satisfactores de servicios públicos, lo cual se comprueba, tanto en los indicadores censales previamente citados, como en la Evaluación Básica Municipal realizada por el Banco del Estado y que se expone en el denominado “Radar”, que muestra gráficamente los sectores de atención que realiza el GAD Cantonal, pudiendo reconocerse las áreas críticas de atención, lo cual se presenta por déficit de atención o por no ejercer la potestad sobre algún servicio público.

GRÁFICO N° 9  
RESUMEN GLOBAL MUNICIPAL AÑO 2009

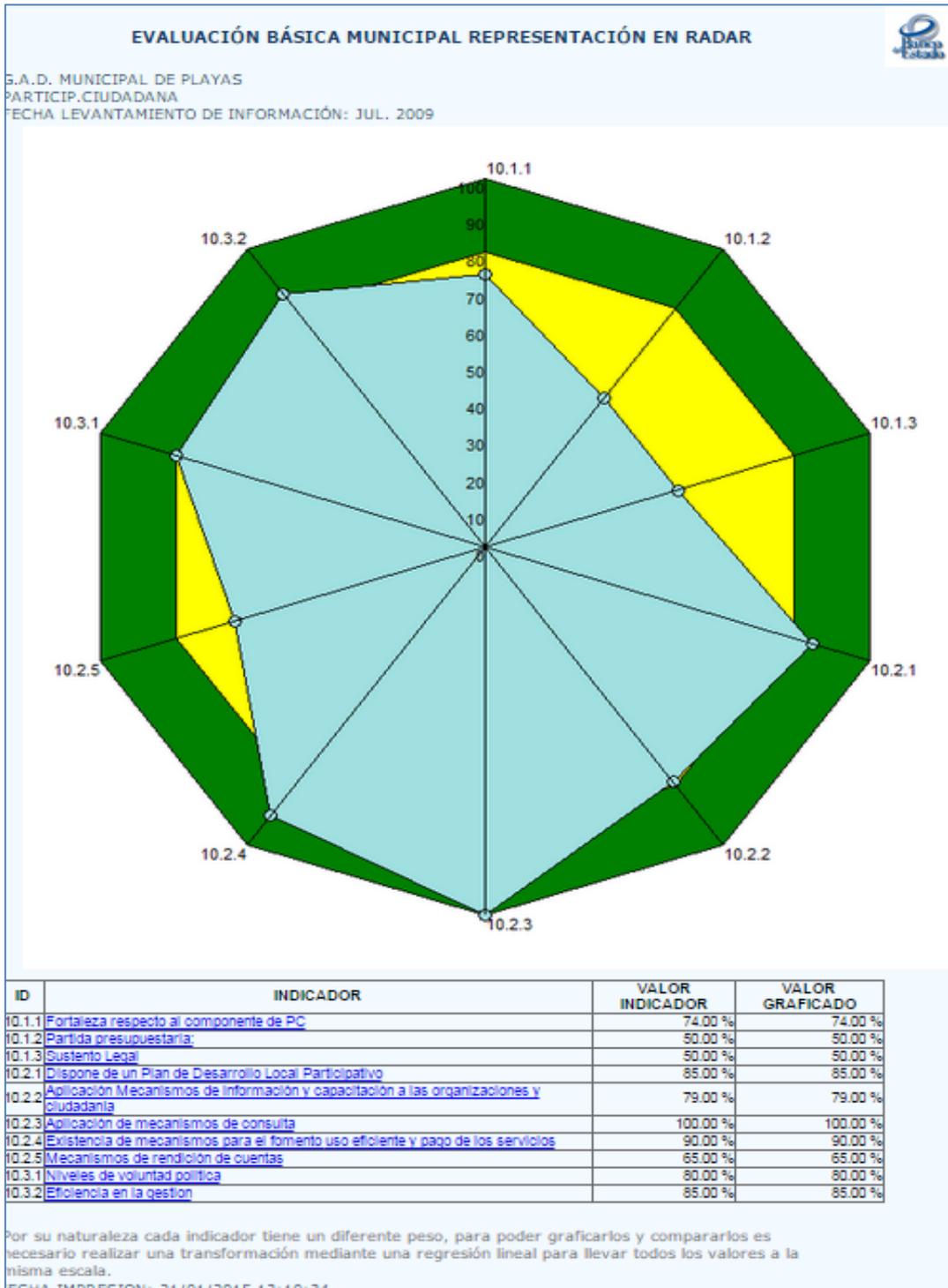


Fuente y elaboración: Banco del Estado - <https://consulta.bancoestado.com/At/FiltrosRepRadar.aspx>

El Banco del Estado también recoge información relacionada a la participación ciudadana en el cantón, e igualmente lo representa en un radar, y en él se aprecian para el año 2009, aspectos positivos de tal participación, es decir, mantiene indicadores cuantitativamente aceptables, referidos a criterios relacionados a la existencia o no de plan

de desarrollo, si hay voluntad política para estos procesos, si hay rendición de cuentas, legislación al respecto, y otros indicadores que dan cuenta muy general de este ámbito que amerita una mayor desagregación y complejidad para intentar rescatar su real situación.

GRÁFICO N° 10  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PLAYAS AÑO 2009



Fuente y elaboración: Banco del Estado - <https://consulta.bancoestado.com/At/FiltrosRepRadar.aspx>

## 2.2.6. Actores principales que actúan en el ámbito Cantonal.

Como se indicó previamente, la población urbana concentra más del 80% del total del cantón Playas, y es donde se encuentra la mayor cantidad de organizaciones sociales de diverso tipo que manifestaron sus criterios y posiciones en los procesos desarrollados en la elaboración del PDOT del cantón.

CUADRO N° 7  
PRINCIPALES ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL CANTÓN PLAYAS

<b>ORGANIZACIONES SOCIALES EN PLAYAS</b>
Comuna de Engabao
Comuna de San Antonio
Recinto Data de Villamil
Recinto El Arenal
Unión de Cooperativas Pesqueras Artesanales
Asociación de Artesanos Sol Mar y Arena
Asociación de Artesanos Gral. José Villamil
Asociación de Pescadores Costa Brava
Cooperativa Pesquera Artesanal Las Balsas
Unión de Servidores Turísticos de Playas
Asociación Pesquera Artesanal Costa Brava
Asociación de Jóvenes y Niños de Playas
Asociación de jóvenes y adolescentes de Playas
Asociaciones Barriales (varias)

Fuente: (GAD Cantonal de Playas, 2010)  
Elaboración MRM

Además de las organizaciones sociales de base y de segundo grado existentes en Playas, se encuentran organizaciones públicas y privadas que inciden notablemente en diferentes procesos de la vida cantonal, la mayor parte de ellas vinculadas a dotación de servicios, o actividades vinculadas al turismo y actividades conexas, señalándose también que en los últimos años se ha incrementado la presencia de ONG y/o fundaciones.

CUADRO N° 8

<b>ORGANIZACIONES PÚBLICAS O PRIVADAS QUE ACTÚAN EN CANTÓN PLAYAS</b>
Cámara de Turismo del Guayas
Asociación Hotelera General Villamil Playas ASHOTPLAYAS
Patronato Municipal Virgen de la Merced
Cuerpo de Bomberos de Playas
Fundación ECONATUR
Fundación NOBIS
PLAN Internacional
Cruz Roja Ecuatoriana
Fundación Huancavilca
Universidad Estatal Provincia de Santa Elena - UPSE Extensión Playas
Universidad Católica Santiago de Guayaquil UCSG
HIDROPLAYAS EP
GAD Provincial del Guayas
Policía Nacional
Comisión de Tránsito
Ministerio de Ambiente - MAE
Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES
Cooperativa de Transportes Villamil

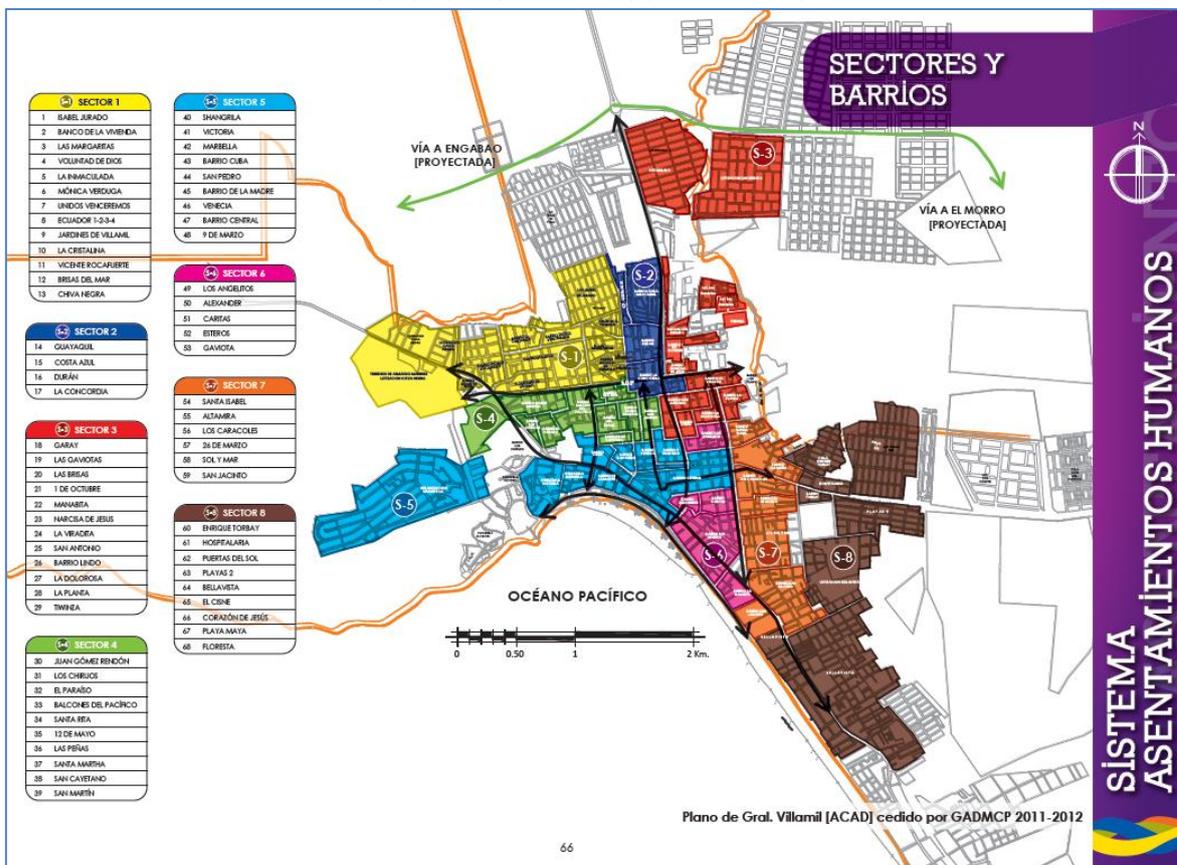
Fuente: (GAD Cantonal de Playas, 2010)

Elaboración: MRM

En el área urbana de Playas se identifican en el PDOT 8 sectores principales de asentamientos poblacionales que contienen un total de 68 barrios, señalándose que tal división se sustenta en los criterios técnicos establecidos por la Dirección de Planificación y Gestión Territorial basados en el proceso de ocupación histórica de dichos sectores y barrios, y los factores físicos – topográficos que se constituyen en límites o bordes de tales asentamientos humanos.

Vale destacar que en los procesos de elaboración del diagnóstico participativo y definición de planteamientos de propuestas, de acuerdo a la Dirección de Gestión Social del GAD Cantonal de Playas, se convocaron a todos los barrios registrados en la Municipalidad, pero en las mesas de trabajo participaron una parte de dicho universo convocado, según lo indican los registros del propio PDOT (Cuadro N° 9).

MAPA N° 7  
SECTORES Y BARRIOS EN PLAYAS



Fuente y elaboración: (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 66)

CUADRO N° 9

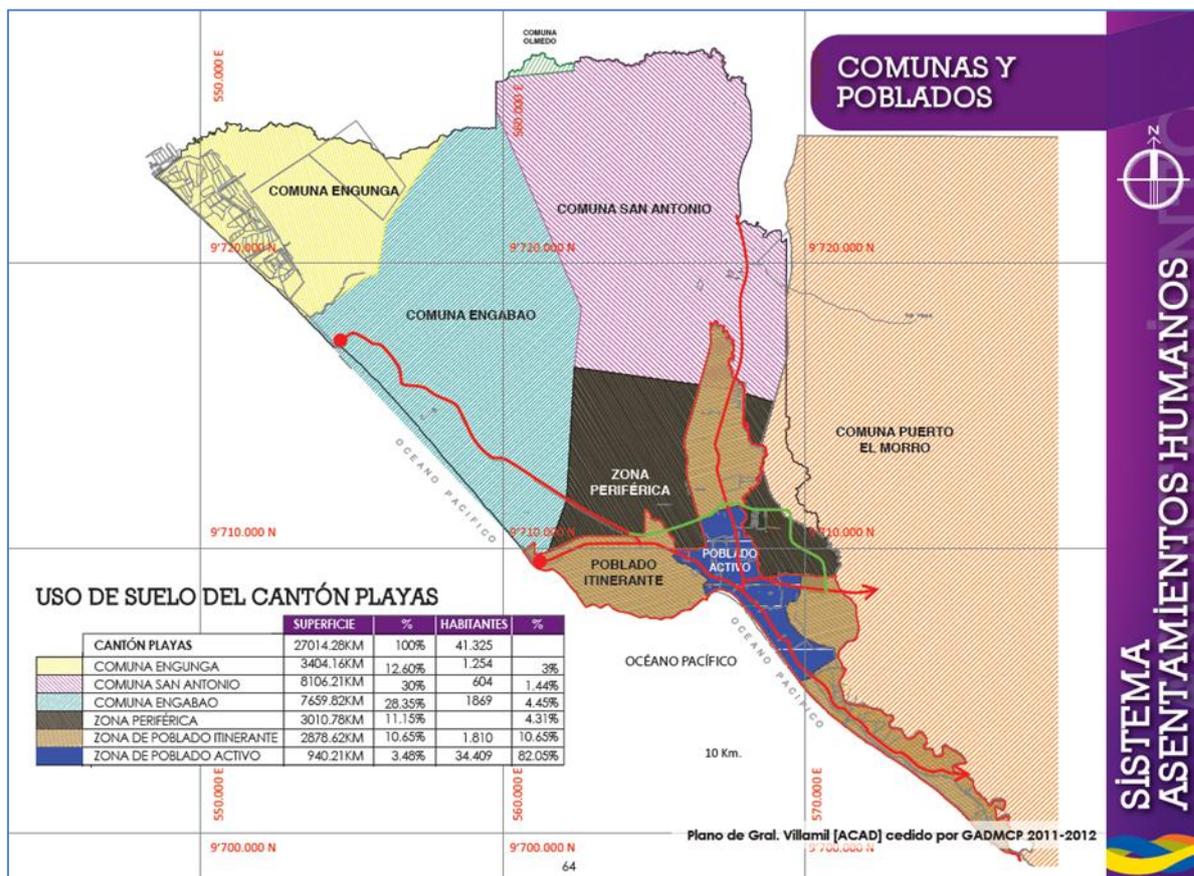
SECTORES POBLACIONALES URBANOS EN PLAYAS PARTICIPANTES EN MESAS DE TRABAJO PARA EL PDOT		
SECTOR 1 - CENTRO	SECTOR EL ARENAL	SECTOR DATA VILLAMIL
BARRIOS	BARRIOS	BARRIOS
Enrique Torbay	El Cisne	La Dolorosa
Hospitalaria	Corazón de Jesús	Corazón de Jesús
Playa Sol	Playa Maya	Las Cruces
Playa 2	Floresta	La Esperanza
Lotización Bellavista		Cristo Rey
		La Providencia
		Acapulco
		La Fortuna

Fuente: Diagnóstico Participativo del PDOT del Cantón Playas 2010

Elaboración: MRM

En el ámbito rural, se destaca la presencia de dos Comunas Ancestrales al norte y noroeste de la cabecera cantonal, y son las Comunas de San Antonio y de Engabao (que limita al norte con la Comuna de Engunga de la parroquia Chanduy de la Provincia de Santa Elena), encontrándose también hacia el sur y sureste los Recintos de El Arenal y Data de Villamil, en el límite con la Comuna Puerto el Morro de la parroquia Posorja del cantón Guayaquil, sectores poblacionales que también fueron convocados y participaron en los procesos indicados dentro del proceso de elaboración del PDOT.

MAPA N° 8  
COMUNAS Y POBLADOS DEL CANTÓN PLAYAS



Fuente: (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 64)

## 2.3 La promoción del desarrollo local: proceso de elaboración del PDOT.

### 2.3.1 Procesos y actores para definición del PDOT

Se deben considerar varios elementos claves que confluyen para la determinación del PDOT del cantón Playas:

- a) Antecedentes de planes municipales previos.
- b) PLANDETUR 2020
- c) Constitución de 2008 y Normativa conexas
- d) Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 - SENPLADES
- e) Apoyo del Programa ART del PNUD
- f) Apoyos de la AME y del BEDE, en sus ámbitos de competencia.
- g) Planteamiento de Fundación NOBIS

En la relativamente corta vida cantonal de Playas, se debe considerar como antecedente importante de los procesos del PDOT que analizamos como objeto de investigación de esta Tesis, al Plan de Desarrollo Estratégico del Cantón Playas 2002 – 2010 y el documento elaborado como Plan de Trabajo en su campaña electoral por el candidato ganador, Ing. Michel Achi Marín, denominado “Playas crece contigo 2009 – 2014”, que contienen elementos importantes de referencia para el PDOT del cantón, poniendo énfasis en la reinterpretación del rol de Playas como ciudad balneario (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 3).

Otro instrumento importante de tener en cuenta para el análisis sobre el cantón Playas, y que se constituye en una política rectora en su ámbito, es la desarrollada en el “Diseño del Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador”, denominado PLANDETUR 2020 (Tourism & Leisure, 2007), sobre todo en lo relacionado a los siguientes programas contenidos en él:

Programa 1.2.: Fortalecimiento a la descentralización turística.

Programa 1.3.: Coordinación interinstitucional para el turismo sostenible.

Programa 2.1.: Ordenamiento para el turismo sostenible

Programa 2.2.: Facilitación turística

Programa 2.3.: Desarrollo de destinos turísticos

Programa 2.5.: Turismo sostenible en áreas protegidas<sup>46</sup>.  
Programa 2.7.: Turismo de naturaleza y comunitario.  
Programa 6.2.: Medidas transversales del turismo para la gestión socio-cultural  
Programa 6.3.: Medidas transversales del turismo en la gestión ambiental para la conservación y el manejo sostenible del patrimonio cultural.

Particularmente, el GAD cantonal de Playas ha considerado poner énfasis en las Medidas transversales e instrumentos para el desarrollo sostenible, así como en la Participación directa y control de gestión turística por los actores, inmersos en una dimensión ecológica del turismo.

El PDOT para el cantón Playas fue realizado por la Administración del GAD Municipal del Cantón correspondiente al período 2009 – 2014; este PDOT se ejecutó con el apoyo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el ART<sup>47</sup> del PNUD, el asesoramiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Social (SENPLADES) Zona 5 y la contratación directa de Consultores para su formulación<sup>48</sup>, en el marco metodológico definido por la SENPLADES.

El Programa ART PNUD Ecuador forma parte de la Iniciativa ART Global, nacida en el año 2005, que implementa su metodología en 18 países del mundo en África, Europa, Asia y América Latina. Aporta a los países en donde se encuentran apoyando al logro de los Objetivos del Milenio, posibilitando procesos de articulación y uso más efectivo de los recursos internos y externos a los territorios, y fortaleciendo relaciones sostenibles entre los territorios y las redes internacionales de Cooperación para el Desarrollo (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, 2014).

Este proceso, que se origina como la primera experiencia a nivel municipal en el Ecuador por medio del Programa ART del PNUD, sigue la misma metodología de trabajo

---

<sup>46</sup> En septiembre de 2011 Playas fue declarada Área Nacional de Recreación.

<sup>47</sup> El Programa Articulación de Redes Territoriales (ART) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuenta con el apoyo del Gobierno de las Islas Baleares, en Ecuador apoya al país y sus territorios desde 2007 en los procesos de gobernabilidad local y descentralización, promoviendo el Desarrollo Humano Sostenible en el ámbito local. Para el año 2010, actuaba en 8 provincias y sus respectivos cantones, así como en otros 2 cantones del país: Provincias de Carchi, Bolívar, Los Ríos, Azuay, El Oro, Loja, Esmeraldas y Sucumbíos; y Cantones de Playas (Provincia del Guayas) y Aguarico (Provincia de Orellana).

<sup>48</sup> De acuerdo a lo indicado por la Directora de la Unidad de Planificación y Gestión Territorial del GAD Cantonal, ya que en los documentos oficiales existentes no se expresa mayor detalle al respecto.

del programa de apoyo que lo origina, pero adecuando la sistematización a una dinámica de trabajo y articulación municipal. La idea es que este ejercicio sirva de modelo para que en el futuro los territorios desde el nivel municipal, trabajen en articulación, alineación y apropiación desde la planificación local hasta la territorialización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNVB).

Para ello se creó una estructura operativa que en un comienzo se denominó Grupo de Trabajo Territorial Cantonal y por medio de su institucionalización, a través de una ordenanza local, se transforma en Consejo Consultivo de Trabajo, Diálogo y Participación, que asume el rol dinamizador del desarrollo de esta iniciativa cantonal en materia de cooperación y planificación, apoyando desde las bases al Consejo Cantonal de Planificación que es la máxima instancia local constituida de manera participativa y por Ley para llevar adelante los procesos de planificación estratégica cantonal. La composición de estos grupos es la expresión del territorio, siendo creado a nivel cantonal y asumiendo, entre otras funciones, la articulación de la Cooperación Internacional con las prioridades locales del desarrollo.

Esta metodología de trabajo se aplicó en la iniciativa ART del PNUD a nivel local durante más de un año (entre 2010 y 2011) y con el avance del trabajo participativo a nivel local, se logró incrementar la representación del Grupo de Trabajo Territorial, con la incorporación de varios sectores locales, lo cual, al decir de los integrantes de la iniciativa ART, permitió alcanzar una mayor eficacia en la gestión local a través del diálogo y la articulación, afirmando que lograron alcanzar resultados en dos importantes temas priorizados: las economías populares y solidarias y el enfoque de género. (ART PNUD Ecuador GAD de Playas, SENPLADES y otros, 2012, pág. 24).

Hay que señalar también la presencia de la empresa privada en el proceso de formulación del PDOT, tanto del gremio hotelero local, negocios afines y los transportistas intercantonales y locales, así como el acercamiento y consolidación de alianzas con importantes empresas nacionales, como el Consorcio NOBIS, que inició sus acercamientos a través de la denominada *Fundación NOBIS*, lo cual es necesario detallarlo como un proceso estructurado con objetivos de inversión empresarial muy definidos.

El interés privado sobre posibilidades de inversiones en la faja costera de la provincia del Guayas<sup>49</sup>, tiene una trayectoria de larga data, pero para efectos de la presente investigación, es pertinente rescatar brevemente la propuesta planteada en julio de 2010 en el Informe Final de la Consultoría “Desarrollo Económico Sustentable del Cordón Costero de las Provincias del Guayas y Santa Elena” orientada hacia el “Modelo de Desarrollo de Políticas Públicas” planteado por la Fundación NOBIS<sup>50</sup>, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este documento, se plantean cinco Políticas Públicas Municipales (Fundación NOBIS, 2010, págs. 66-110) que fueron puestas a consideración de las municipalidades involucradas en esta faja costera, para que puedan ser consensuadas e implementadas en el período 2010 - 2014: las 3 primeras relacionadas a los sectores pesquero, de turismo y artesanal, otra sobre la diversificación productiva y la quinta, para la seguridad ciudadana.

Con base en la información diagnóstica procesada por cada uno de los ámbitos y problemas analizados, en el marco Constitucional vigente y en los objetivos de desarrollo nacionales definidos por la SENPLADES, las propuestas de políticas planteadas por la Fundación NOBIS fueron las siguientes:

1. Promover el incremento de la productividad de los pescadores artesanales que residen en el cordón costero de Guayas y Santa Elena.
2. Desarrollar un turismo sostenible que cuide la riqueza ambiental y cultural, y cuyos beneficios se distribuyan equitativamente en todo el territorio del cordón costero de Guayas y Santa Elena.
3. Aumentar los niveles de competitividad de los pequeños y medianos artesanos pertenecientes al cordón costero de Guayas y Santa Elena.
4. Fomentar la diversificación productiva a más del desarrollo agropecuario y agroindustrial, ampliando la oferta de producción e incrementando la productividad de las UPA que pertenecen al cordón costero de Guayas y Santa Elena.
5. Mejorar los niveles de seguridad ciudadana de la población, residente y flotante, que conforma el cordón costero de Guayas y Santa Elena.

---

<sup>49</sup> A partir de noviembre de 2007 este perfil costero se divide entre la nueva provincia de Santa Elena y Guayas.

<sup>50</sup> La Fundación NOBIS pertenece a uno de los grupos empresariales más grandes e influyentes del país (Consortio NOBIS), liderado por Isabel Noboa Pontón. En sus ejecutorias de proyectos ha mantenido relación con diversos Ministerios, GAD provinciales y cantonales, Universidades y otras empresas privadas, y a nivel internacional, una amplia gama de cooperación de ONG, ayuntamientos españoles, BID, etc.

De acuerdo a lo reseñado por la Consultora contratada por la Fundación para este estudio, el proceso seguido para la definición de los ejes de desarrollo propuestos, esquemáticamente se expone en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 11  
PROCESO METODOLÓGICO PARA DEFINICIÓN DE EJES DE DESARROLLO



Fuente y elaboración: Propuesta de NOBIS (Fundación NOBIS, 2010, pág. 115)

El Informe a que hacemos referencia propone mecanismos operativos para implementar las propuestas de políticas planteadas, donde, en sus inicios, la Fundación NOBIS asume un rol preponderante y, luego, toma la posta un “Comité de Coordinación Interinstitucional”, delineando una “Agenda de Desarrollo” para este camino.

Independientemente de la validez científica y/o política de este planteamiento, cabe indicar que su socialización con el GAD Cantonal de Playas se llevó adelante en el transcurso de los años 2010 y 2011<sup>51</sup>, es decir, en el proceso de la definición del PDOT del cantón y paralelamente a una propuesta inmobiliaria inédita en la costa ecuatoriana<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Entrevista con la Directora de la Unidad de Planificación y Gestión Territorial del GAD Cantonal.

<sup>52</sup> Es el proyecto KARIBAO que se explica más adelante, en el Capítulo 3 de la Tesis.

GRÁFICO N° 12  
ACTORES PARA CONTRIBUIR EN PROCESO DE DESARROLLO



Fuente y elaboración: Propuesta de NOBIS (Fundación NOBIS, 2010, pág. 116)

Cabe indicar que se ha tomado este documento como un referente importante que incidió en algunas de las definiciones que fueron adoptadas por parte del GAD Cantonal en varios de los sistemas de análisis del PDOT.

### 2.3.2. El PDOT y su vinculación a los objetivos nacionales PNBV

De acuerdo a los documentos existentes que sustentan la formulación del PDOT del cantón Playas, tanto los expuestos por el Programa ART – PNUD en el proceso de acompañamiento al GAD para este proceso, como en el propio documento del PDOT, se indica que la alineación de este con los 12 Objetivos Nacionales actualizados por la SENPLADES en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (SENPLADES, 2009, pág. 7), es totalmente coherente.

Para el ámbito físico espacial del territorio cantonal, lo anteriormente indicado se explicita claramente en lo planteado como “Tendencia” y “Modelo Territorial Propuesto”, donde se da énfasis en el desarrollo turístico expandiéndose a la zona de la Comuna de Engabao, al norte del centro poblado principal, y, al sur, a lo largo de la vía paralela al mar que va hacia Posorja, sectores donde se prevé un fuerte desarrollo inmobiliario residencial y turístico.

En concordancia a este tipo de propuesta, se manifiesta que el PDOT “expresa espacialmente la aplicación de las políticas y proyectos y se expresa en la ordenanza de usos de suelo<sup>53</sup> de la Municipalidad que ha sido revisada y se adjunta a este documento” (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 6).

Se aprecia el énfasis que este instrumento explicita con relación al territorio de expansión para nuevos proyectos inmobiliarios a lo largo de la faja costera.

De esta manera, en el PDOT se establecen las “Políticas Generales” para el Cantón, las mismas que se sintetizan en (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 105):

- Promover y contribuir al Buen Vivir de las y los ciudadanos, a través de impulsar el desarrollo económico sostenible, solidario y ambientalmente responsable del Cantón.
- Privilegiar los procesos de Participación Ciudadana y transparencia en todo lo relacionado con el modelo de gestión local.
- Fomentar el Turismo sostenible.
- Preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales.
- Impulsar un clima de negocios apropiado para atraer aquella inversión Nacional y Extranjera generadora de desarrollo y Fuentes de Empleo.

Tales Políticas fueron aprobadas por el Concejo Cantonal del GAD y se legalizaron luego en la Ordenanza N° 007 – 2011<sup>54</sup>.

Con estas Políticas generales, de acuerdo a la misma fuente, se perseguían tres objetivos básicos, siendo el primero la “Modernización de la estructura administrativa de la Municipalidad”, es decir, se reconocía que de mantenerse la organización institucional existente, ello sería obstáculo a la implementación del PDOT desarrollado.

El segundo objetivo básico establecido expresa “Que los ciudadanos y ciudadanas de Playas mejoren su nivel de vida y cuenten con educación de calidad, servicios de salud, infraestructura y fuentes de trabajo suficientes al ‘Buen Vivir’”, que apunta hacia la

---

<sup>53</sup> Vale señalar un sesgo “espacialista” que se expresa en la primacía de la ocupación territorial en la faja costera, con la baja atención al resto del territorio cantonal.

<sup>54</sup> En esta Tesis se analizarán los procesos decisionales correspondientes a estas cinco políticas definidas por el GAD Cantonal en el PDOT.

finalidad última del PDOT sustentada en satisfactores de necesidades básicas insatisfechas y aspirando mejorar la economía local.

Por último, el tercer objetivo básico establece “Garantizar el acceso equitativo de la Población al conocimiento y a las nuevas tecnologías”, cuestión que podría ser asimilable a los satisfactores para una educación de calidad del segundo objetivo señalado.

### 2.3.3. Breve síntesis de los contenidos fundamentales del PDOT: políticas, objetivos y proyectos.

Como se dijo previamente, la estructura y desarrollo del PDOT se ciñe a los parámetros establecidos en las guías metodológicas y las instrucciones de la SENPLADES (SENPLADES, 2011), por lo cual todo el proceso se desarrolla en cinco sistemas de análisis:



Fuente: PDOT Cantón Playas con base en: (SENPLADES, 2011, pág. 30)

Elaboración: MRM, 2013

Luego de la realización del diagnóstico participativo orientado a los cinco sistemas de análisis determinados, se procedió a definir la Misión y la Visión del Cantón para los próximos años.

Con el direccionamiento de la máxima autoridad municipal, la VISIÓN de Playas se discutió en varios talleres temáticos en el marco del apoyo del programa ART del PNUD, que luego se asumió para el PDOT, quedando definida en los siguientes términos:

“Nos vemos como un gobierno municipal participativo que ha conseguido que el Cantón Playas sea reconocido nacional e internacionalmente por su desarrollo económico y turístico, basado en una administración eficiente de su territorio, capaz de generar ventajas competitivas y asegurar la vigencia del buen vivir, provisto de una fuerte institucionalidad comprometida con la consolidación de un territorio productivo, inclusivo, solidario, descentralizado, con equidad de género, responsable con el medio ambiente, respetuoso de sus tradiciones y costumbres, educado y culturalmente formado”.

En coherencia con la Visión, se trabajó también el que hacer día a día de la institución municipal y de esa manera. la Misión se planteó como:

“Fortalecer las capacidades locales y la gobernabilidad para el fomento de mecanismos de coordinación y articulación con enfoque humanista y territorial, a través de un modelo participativo y solidario, que coadyuve a la prestación de servicios de calidad, al desarrollo económico sostenible del Cantón, a una más amplia cobertura de servicios básicos y al posicionamiento de Playas como uno de los más importantes y visitados destinos turísticos del Ecuador”. Lo definido en los talleres participativos orientados por el programa ART, se incrementó en el PDOT con la siguiente afirmación *“a la vez que su desarrollo como ciudad satélite de Guayaquil con una base económica diversificada y en la que la población se involucre responsable y solidariamente con su crecimiento”*.

La Visión y la Misión institucionales deben ser consideradas como las decisiones estratégicas fundamentales para el cantón, es decir, marcan hacia dónde se pretende encausar el desarrollo institucional y del territorio en los próximos años, destacándose que, al menos declamativamente, se sustentan en el fortalecimiento de una gobernabilidad participativa que enfrente y supere las necesidades básicas no satisfechas y potencie el territorio con base en un turismo sostenible.

Resumiendo sintéticamente las definiciones subsiguientes que, de acuerdo al PDOT, pretenden orientar las acciones específicas para cada ámbito y/o componente del proceso de desarrollo cantonal, se realiza una puntualización que pretende destacar lo más relevante de esta propuesta.

GRÁFICO N° 14  
SECUENCIALIDAD DE LA DEFINICIÓN DE COMPONENTES DEL PDOT



Elaboración: MRM, 2013, con base en el PDOT del Cantón Playas

De acuerdo a la estructura desarrollada en el PDOT, para el sistema ambiental establece como política básica “Preservar y proteger el capital natural y la biodiversidad del Cantón”, con el objetivo de “Transformar a Playas en un destino medio ambientalmente responsable y sostenible con un manejo óptimo de la calidad ambiental y un manejo sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables” (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 106).

A continuación, para el sistema económico, en el ámbito de “Promoción de emprendimientos” plantea como primer objetivo que Playas “será un territorio emprendedor con un tejido micro empresarial diversificado basado principalmente en la industria del turismo, los alimentos y las artesanías, *facilitando la inversión a gran escala en materia inmobiliaria turística*, producción de energía, logística y transporte portuario y alimentos” (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 106).

Plantea además, fomentar pequeñas y medianas empresas, encadenamientos productivos con grandes empresas de servicios comerciales y financieras, nuevos polos industriales e impulsar la reconversión del aparato productivo y que Playas sea un destino turístico de primer orden en la costa ecuatoriana.

Al respecto cabe anotar que tales objetivos se plantean alcanzarlos con proyectos que se relacionan a programas de protección, normativas, promoción, capacitación, ferias,

concursos, un parque energético, un centro de investigaciones marinas y ambientales y otro de interpretación pesquera, señalética, imagen y “marca ciudad”, página web, básicamente.

Para el sistema socio cultural establece como política básica privilegiar los procesos de participación ciudadana y transparencia, preservar el patrimonio tangible e intangible, promover la libertad política y su ejercicio (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 107).

Los principales objetivos para el sistema socio cultural pretenden favorecer la integración social, eliminar las inequidades de oportunidades, consolidar gobierno participativo e incorporar la ciudadanía en la gestión y evaluación de programas sociales y transformar a Playas en referente de la cultura y el arte en la Provincia.

Dichos objetivos se plantean alcanzarlos organizando un sistema único para todo el ámbito cultural local, con proyectos para mejorar y ejecutar sedes culturales, casa patrimonial para adecuar en ella a la Municipalidad, estadio y parques, centro geriátrico, programas de fortalecimiento institucional y de formación a través de medios de difusión masiva (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 107).

Con relación al sistema institucional establece como política regente la seguridad jurídica y la propiedad privada, promoviendo y contribuyendo al Buen Vivir, propiciar un permanente fortalecimiento institucional y consolidar la gobernabilidad.

Los objetivos para este sistema se orientan a la modernización institucional, la descentralización, implementación de presupuestos participativos y mejoramiento de la gestión administrativa.

Para el sistema de asentamientos humanos establece como política básica intervenir en el territorio de manera planificada y controlando el uso adecuado del suelo (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 109).

Los principales objetivos para el sistema de asentamientos humanos plantean la creación de mecanismos participativos de control y seguridad, acceso equitativo al uso del territorio.

Tales objetivos se apoyan en proyectos de promoción, campañas de prevención, sistema de información pública, puesta en valor del espacio público, mejoramiento de barrios y sectores.

Al respecto vale indicar que metodológicamente, el documento del PDOT del cantón Playas, si bien utiliza la Guía de la SENPLADES, no establece operativamente los proyectos y acciones requeridos, ni tampoco explicita los mecanismos operativos para concretar esas aspiraciones.

Hay que tener presente una situación política importante ocurrida en el transcurso de la elaboración del PDOT, y se relaciona a la revocatoria del mandato del Alcalde gestionada por grupos políticos diversos con base a incumplimientos de los planes de campaña. Tal proceso desembocó el 27 de febrero de 2011 en la consulta popular al respecto<sup>55</sup>, manteniéndose en el cargo con un apoyo del 49,7% de los votantes y con un 45,4% de oposición, es decir, un margen porcentual mínimo.

Luego de las definiciones parciales del PDOT por parte del GAD Cantonal, el 16 de mayo de 2011 la Presidencia conoció el Plan de inversiones para el cantón Playas y el 21 de mayo, en el Enlace Ciudadano N° 221, el Presidente de la República manifestó el apoyo gubernamental al PDOT del cantón Playas y a las “prioridades del plan de intervención territorial” que ponían énfasis en el aprovechamiento de las bondades ambientales de esta zona de playa para actividades turísticas en gran escala y sus posibilidades diversificadas a futuro, comprometiendo “su apoyo al desarrollo integral del territorio cantonal de Playas, de modo de transformarlo en el mediano plazo en una zona de reconocido desarrollo humano e integral y con la capacidad de superar los bajos índices de necesidades básicas insatisfechas, generando oportunidades y alternativas de empleo en torno al turismo, medioambiente y la cultura en un escenario de equidad, inclusión y respeto” (ART PNUD Ecuador GAD de Playas, SENPLADES y otros, 2012, pág. 21).

\*\*\*\*\*

---

<sup>55</sup> La semana anterior a la votación, el Presidente de la República estuvo en Playas respaldando al Alcalde y entregando crédito del Banco del Estado, casas y Bonos de Vivienda (El Comercio, 2011)

Lo expuesto en el segundo capítulo constituye el contexto básico, el “telón de fondo” en el que se desarrollan los procesos de decisiones para la determinación de políticas públicas definidas en el PDOT del Cantón Playas.

Sintéticamente, se ha pasado revista a las situaciones que se han considerado básicas o fundamentales para entender los actuales planteamientos teóricos y prácticos sobre la planificación nacional y local en el contexto latinoamericano, principalmente, exponiendo varias de sus características y enfoques que determinan, a su vez, las posibilidades reales de su aplicación.

Luego de aquello, se analizaron los diferentes momentos vividos por el proceso de planificación nacional en el Ecuador, puntualizando características básicas en el contexto histórico en el cual se produjeron e intentaron aplicar, para desembocar en el período actual y las nuevas condiciones contextuales referidas a un enfoque diferente sustentado en la Nueva Constitución de 2008 y los nuevos instrumentos legales y operativos (metodológicos) que reconocen la posibilidad de incorporar la participación ciudadana en los procesos de planificación.

Se analizaron también las características más relevantes del entorno cantonal de Playas, tanto en el ámbito poblacional, dotación de servicios, la institucionalidad municipal y sobre el conjunto de actores que intervienen en estos procesos.

La parte final del capítulo resalta los hitos más relevantes en el proceso de elaboración del PDOT Cantonal, llegando a determinar las políticas básicas planteadas, que involucran procesos decisionales importantes que se analizan en el siguiente capítulo.

### CAPITULO III – LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS PROCESOS DE DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PDOT DEL CANTÓN PLAYAS

Como se esbozó en el Capítulo 1 de esta Tesis, para efectos de llegar a plantear lineamientos generales que permitan apoyar la formulación de ejes adecuados para estructurar políticas públicas apropiadas para el contexto cantonal examinado, se hace necesario analizar las políticas públicas ya generadas y actuantes en esa realidad, en su ‘proceso de producción’, es decir, analizar el proceso decisional con base en los elementos del “modelo analítico simplificado” planteado por Dente y Subirats, ya que “la idea es que por medio del *análisis comparado de las decisiones* sea posible identificar nexos causales entre ciertas características del proceso decisional y la capacidad de alcanzar ciertos resultados en relación con ciertos atributos de la propia opción” (Dente & Subirats, 2014, pág. 286).

En ese sentido, se consideró importante realizar un esfuerzo de análisis y sistematización de esta experiencia, tomando en cuenta que “las políticas públicas definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado ..... definen cuáles son los asuntos que alcanzan el rango de interés público ..... revelan la particular dinámica conflictiva en que se desenvuelve la acción pública ..... se constituyen en un poderoso instrumento de comunicación ... y en el dispositivo crucial a través del cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan” (Medellín Torres, 2004, pág. 17).

La investigación intentó considerar esta variedad de vertientes y posibilidades de conocimiento, para llegar a definir los ejes básicos sobre los cuales continuar en la construcción de la anhelada Política Pública que haga suya y garantice la participación ciudadana real y efectiva, como base de la democracia, actualmente esquiada.

#### 3.1. Análisis de los procesos decisionales de Políticas Públicas

Para nuestro caso, el PDOT elaborado por el GAD Cantonal de Playas determina cinco políticas públicas básicas, las mismas que se han analizado tomando en cuenta, a más de la documentación existente, los planteamientos realizados por los actores intervinientes

en su proceso, lo cual se obtuvo en el transcurso de múltiples entrevistas<sup>56</sup> que dieron cuenta de las diversas propuestas y formas de interacción realizadas entre actores, muchas veces en conflicto, y de varios mecanismos empleados para llegar a concretar sus definiciones e inclusiones como parte de los lineamientos que representantes del conglomerado social abalizó como directrices del Plan de Ordenamiento Territorial definido en el año 2011 (legalizado el 6 de enero de 2012).

Cabe señalar que para reconstruir la historia del proceso, se recurrió a actores locales que no participaron directamente en los procesos decisorios de las políticas analizadas, con la finalidad de que las versiones a obtenerse no tengan un sesgo exageradamente marcado hacia tal o cual sector; en cambio, para construir los comportamientos de los actores y sus relaciones, se requirió obtener dicha información de los propios protagonistas de estos procesos.

También debe considerarse que, debido a que las cinco políticas públicas que se analizan surgieron como parte del PDOT Cantonal, lo relacionado a la historia del proceso decisional entre ellas contiene aspectos comunes, y en el caso de que ello es así, la redacción de este informe trata de no repetir aspectos ya contenidos o explicados en un proceso decisional previo, lo cual se indica en el texto que corresponda.

### 3.1.1 Proceso decisional relacionado a la Política general de promover y contribuir al Buen Vivir impulsando desarrollo económico sostenible, solidario y ambientalmente responsable.

Historia del proceso decisional y acontecimientos relevantes:

Este proceso comprende un lapso de tiempo de, aproximadamente 28 meses, entre septiembre de 2009 y enero de 2012, cuando se aprueba el PDOT, y comprende las acciones iniciadas y/o realizadas para su implementación.

Inicia con las primeras gestiones administrativas del recién posesionado Concejo Cantonal y su Alcalde, con el apoyo del Gobierno Central. De acuerdo a la versión del

---

<sup>56</sup> Ver al respecto el Anexo “Lista de personas entrevistadas” y las Guías de entrevistas utilizadas para recoger la información requerida.

Alcalde<sup>57</sup>, las acciones emprendidas se relacionaban a proyectos de infraestructura urbana, gestionando nuevos financiamientos con el Banco del Estado a través del PROMADEC II<sup>58</sup>, y, paralelamente, se gestionaron apoyos para infraestructura vial cantonal con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a través de convenios con el Consejo Provincial del Guayas, con la finalidad de contar con una base física que aliente la posibilidad de nuevas inversiones productivas privadas en el área cantonal.

A fines de 2009 se dan primeros acercamientos del GAD Cantonal al Programa ART del PNUD para un proceso de apoyo en descentralización y gobernabilidad local. Paralelamente, el GAD establece contactos con Ministerio de Ambiente e inicia proceso de reconocer a la zona de playa como Área protegida.

A inicios de 2010 se realizan mesas de trabajo con sectores sociales involucrados, determinados por parte de áreas técnicas municipales, en el marco del programa ART para inicio de diagnósticos participativos que apoyarán la elaboración del PDOT.

El 20 de septiembre de 2010, el Ministerio de Ambiente expide el Acuerdo Ministerial N° 168 para “Establecer las Normas del Subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados - Áreas protegidas Municipales”, el cual detalla el proceso para que los GAD puedan, con los análisis y requisitos del caso, solicitar al Ministerio la inclusión de áreas protegidas en el Sistema correspondiente.

El 20 de mayo de 2011 el GAD Cantonal expide la Ordenanza para la Conformación de nueva estructura orgánica funcional del GAD Cantonal, donde se establecen nuevas unidades operativas con sus funciones determinadas, de manera especial, la Unidad de Planificación y Gestión Territorial, el Departamento de Gestión y Control Ambiental y la Unidad de Turismo, que juegan roles importantes en la promoción y concreción de los componentes básicos que sustentan la política definida.

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada el 14 de diciembre de 2013, complementada posteriormente en conversaciones y diálogos episódicos.

<sup>58</sup> Programa del Banco del Estado para financiamiento en sector de saneamiento básico con un importante nivel de subsidio.

Hacia mediados del año 2011, el GAD Cantonal prepara los Informes técnicos para sustentar la protección ambiental de la playa (con apoyo de la Marina Nacional), para solicitar al Ministerio de Ambiente la Declaración como "Área Nacional de Recreación" a más de 2400 hectáreas en Playas de Villamil.

El 5 de septiembre de 2011, el Ministerio de Ambiente expide el Acuerdo Ministerial N° 163<sup>59</sup> declarando "Zona Nacional de Recreación" 2.478,12 hectáreas a lo largo de unos 14 kilómetros de playa, que a partir de esa fecha pasaron a ser consideradas dentro de las zonas costeras y marinas protegidas del Ecuador. Se debe señalar que esta declaratoria involucra también las zonas habitadas aledañas del área urbana y su extensión hacia el sur del centro poblado, hasta el límite cantonal con Guayaquil en el estero de Data de Villamil, en el kilómetro 14 de la vía a Posorja.

De acuerdo a la versión de la Directora de Planificación y Gestión Territorial<sup>60</sup>, esta declaratoria tiene también la finalidad de controlar y regular las construcciones y el uso de la playa en los recintos Data de Villamil y El Arenal, donde se han presentado conflictos entre los comuneros (propiedades ancestrales) y nuevos propietarios.

El 29 de septiembre de 2011, el GAD expide la Ordenanza Reformatoria a la creación del Consejo Cantonal de Turismo, para hacer más ágiles los procesos al respecto, para ello se mantuvieron reuniones con la Cámara de Turismo de Playas<sup>61</sup> y proveedores de servicios turísticos para establecer niveles de regulaciones a ser implementadas posteriormente.

El 6 de enero de 2012 se expide la Ordenanza de Aprobación del PDOT Cantonal, instrumento en el cual se explicita la Política analizada.

Redes de actores – alianzas:

Actor principal GAD Cantonal y varias de sus unidades o departamentos.

---

<sup>59</sup> Publicado en el Registro Oficial N° 631 del 1 de febrero de 2012.

<sup>60</sup> Entrevista del 8 de diciembre de 2013 y varias reuniones de trabajo posteriores a esa fecha.

<sup>61</sup> Entrevista con la Presidenta del año 2011 de la Cámara de Turismo de Playas, realizada el 26 de abril de 2014.

Entidades públicas: Ministerio de Ambiente, Marina Nacional (DIRNEA), Ministerio de Turismo, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, GAD Provincial del Guayas, SENPLADES, AME – Unidad Técnica Regional 5.

Empresas y organizaciones privadas: gremios hoteleros, promotores inmobiliarios, proveedores de servicios turísticos, empresarios de transportación intercantonal, residentes del cordón costero involucrado en el área de protección.

Comportamiento de actor y sus razones:

El GAD en cumplimiento de sus obligaciones legales, decidió impulsar una política de promoción de desarrollo económico sostenible, solidario y de protección del capital natural, principalmente de la zona de playa, con la finalidad de que Playas se posicione como un destino turístico ambientalmente responsable.

Los Ministerios y la Marina se han ceñido a cumplir sus obligaciones legales y a enmarcarse en las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir.

Los propietarios territoriales y empresarios inmobiliarios realizan inversiones elevadas para ofrecer una oferta de viviendas diversificada en tipología de villas individuales y complejos de condominios.

Acciones realizadas por el actor:

El GAD preparó los sustentos técnicos y legales para salvaguardia de la playa como Área Protegida y promocionó sus objetivos en este campo a otros actores sociales públicos y privados directamente y a través de sus áreas técnicas respectivas, con el apoyo de la AME; con empresas inmobiliarias se presentaron inconvenientes en los casos que ya habían adelantado inversiones que podían afectarse con una protección del medio natural de la playa del sector sur de la cabecera cantonal. Es decir, motivaciones tecno políticas encontradas con intereses económicos en proceso de inversión.

Los sectores poblacionales populares asentados por mucho tiempo en este sector, históricamente han buscado que se proteja la zona de playa, pero ello no ha parado la fuerza de los programas privados de vivienda desarrollados en los últimos años, incluso invadiendo las construcciones parte de la playa. Esta problemática fue expuesta en las mesas de trabajo realizadas en los procesos de elaboración del PDOT Cantonal, sin que se haya determinado algún acuerdo o medidas de atenuación del ritmo de avance inmobiliario.

En este sentido, se hace necesario precisar que la zona de playa en el camino que va a Posorja, desde hace más de 10 años ha sufrido un proceso de ocupación inmobiliaria constante, lento en sus inicios, pero bastante acelerado a partir de la provincialización de Santa Elena, que dejó a Playas como el único balneario de mar de la Provincia del Guayas.

Para 2011, decenas de urbanizaciones, la mayor parte cerradas<sup>62</sup> y con frente a la playa, se construían en esta zona, destacándose que los fines de semana, muchas personas de Guayaquil acuden en busca de obtener este tipo de viviendas, que antes de terminar de construirse, tienen asegurada la venta de su oferta.

Según datos de la Dirección de Planificación y Gestión Territorial, en el año 2012, proporcionados por la Directora de dicha dependencia municipal, cada semana se expedían diez permisos de construcción, entre viviendas, lotizaciones, urbanizaciones y hostales u hoteles, lo cual no tiene precedentes en los registros del cantón.

Los promotores inmobiliarios en esta zona tienen estructurado claramente sus procesos de promoción y ventas, y muchos conceden créditos directos a los interesados, lo cual es un atractivo adicional (valor agregado) para el posible comprador.

Para inicios de 2012, la urbanización Vista Mar, de 121 viviendas ofertadas, en menos de un año de iniciadas las obras, tenían vendido o reservado más del 80%<sup>63</sup> y la

---

<sup>62</sup> Siguiendo la tendencia de la metrópolis Guayaquil.

<sup>63</sup> Entrevista a Luis Coronel, gerente de Marketing de Vista Mar.

urbanización Costa Bella, en menor tiempo, gracias a créditos directos, tenían asegurado el 90% de ventas<sup>64</sup>.

FOTO N° 2  
URBANIZACIÓN VISTA SOL – CLIENTES DE FIN DE SEMANA



Fuente: <http://elcostanero.blogspot.com/2012/01/el-mercado-inmobiliario-crece-en-playas.html>

Otro elemento importante y dinamizador de los comercios, diversión, recreación y actividades conexas, lo constituye el proyecto del llamado “Paseo Schopping”, que es una tipología multiplicada en muchas ciudades del país por el Grupo El Rosado<sup>65</sup>, el cual se inauguró el 27 de marzo de 2013 (El Universo, 2013)<sup>66</sup>.

En el caso de Playas se lo replica al pie de la vía que conduce hacia Posorja, en la salida sur del centro poblado, incidiendo notablemente en los alrededores del sector, lo cual se encuentra minimizado en el Estudio de Impacto Ambiental (ECOSAMBITO C. Ltda., 2013) que sustentó el proyecto en agosto de 2013, es decir, varios meses después de haber sido inaugurado.

---

<sup>64</sup> Entrevista a Federico Zenck, gerente de Costa Bella. Las viviendas tenían un costo de alrededor de 50.000 dólares y los departamentos en torres de 7 pisos, unos 100.000 dólares (un departamento por piso).

<sup>65</sup> El Grupo El Rosado es propietario de la cadena de Mí Comisariato a nivel nacional.

<sup>66</sup> El 23 de febrero de 2012, el GAD Cantonal, en oficio sin numeración, otorgó la factibilidad de uso de suelo a ese proyecto, es decir, varios meses después de que el MAE declaró a esta zona de playa como “Área Nacional de Recreación”. (ECOSAMBITO C. Ltda., 2013, pág. 26).

Desde los inicios de este proyecto, el Ministerio de Ambiente, en el Certificado de Intersección, había determinado que la ubicación elegida sí intersectaba con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo cual dicho proyecto debía someterse a un proceso de Licenciamiento Ambiental. Sin embargo, el estudio de impacto ambiental determinó que las afectaciones a producirse por el proyecto, eran varias decenas, pero con la aplicación de las medidas propuestas en el Plan de Manejo Ambiental, eran susceptibles de atenuarse (ECOSAMBITO C. Ltda., 2013, págs. 23-24).

FOTO N° 3  
Ubicación del Mall “Paseo Schopping” en Playas



Figura 4-4 Área de Influencia Indirecta (AII) del proyecto Shopping Playas

ELABORACIÓN: ECOSAMBITO C. Ltda.

Fuente y elaboración: (ECOSAMBITO C. Ltda., 2013, pág. 45)

Es importante destacar los hechos reseñados, ya que lo acontecido para que este centro comercial pueda funcionar, ha incentivado a otros promotores en actividades comerciales para seguir avanzando en la ocupación de esta franja de playa.

FOTO N° 4  
VISTA GENERAL DEL PASEO SCHOPPING DE PLAYAS



Fotografía: DARC, 2014

Características e identidad del actor:

El actor principal es la organización del GAD Cantonal, es decir, un actor institucional público, en una primera fase de su gestión, que empezó con un respaldo político y público importante y generando amplias expectativas por ser de la línea gubernamental, lo cual implicaba múltiples apoyos para los planteamientos de campaña expresados en el plan de trabajo registrado por el Alcalde en el Consejo Nacional Electoral.

Relación con otros actores:

El Alcalde ha manifestado reiteradamente que la estrecha y fructífera relación interinstitucional mantenida con diferentes instancias del Gobierno Nacional ha contribuido a la gobernabilidad del cantón.

También su relación directa con empresarios vinculados al ámbito de hotelería, turismo y comercio, le permite mantener relación directa e intercambio de planteamientos con este gremio.

Los comerciantes minoristas y servidores turísticos, han mantenido posiciones variables en función de la atención puntual a sus demandas con relación a espacios para trabajar, horarios, tasas a cancelar, y otras regulaciones.

Con relación al ámbito productivo rural, el GAD mantiene relaciones indirectas con los pequeños productores a través de las estructuras comunales de San Antonio y Engabao.

Cabe destacar que a partir de 2011, al pie de la autopista de ingreso a Playas, a pocos kilómetros de la cabecera cantonal, se levanta el complejo azucarero “San Juan” del grupo constructor Hidalgo e Hidalgo<sup>67</sup> (América Economía, 2011). El alcalde indica que aunque la mayor parte del ingenio está sobre territorio del cantón Guayaquil y otra parte sobre General Villamil, espera que “se genere mucha mano de obra” local.

Los promotores inmobiliarios para nuevos conjuntos residenciales en las afueras del centro poblado son actores fundamentales en el proceso urbano y su crecimiento, y tienen relaciones directas con el GAD, en todo el proceso de la producción y venta de sus productos.

Encontrar el problema real:

El cantón Playas tiene un solo GAD que es el Cantonal, ya que no tiene “Parroquias Rurales”, que dentro de la institucionalidad vigente permitiría tener GAD Parroquial, por lo tanto las ancestrales Comunas de Engabao y San Antonio, al norte de la cabecera cantonal, han sido preteridas histórica y actualmente, cosa similar ocurre con los Recintos El Arenal y Data de Villamil, al sur de la cabecera cantonal.

Ello se evidencia cuando en el PDOT analizado, se resumen como los mayores problemas de estas comunas (GAD Cantonal de Playas, 2010, págs. 89-91) el que se procese piedra dentro de San Antonio, el ruido por explosiones, falta de mercado y contaminación en reservorios de Hidroplayas; y en Engabao su principal problema son los

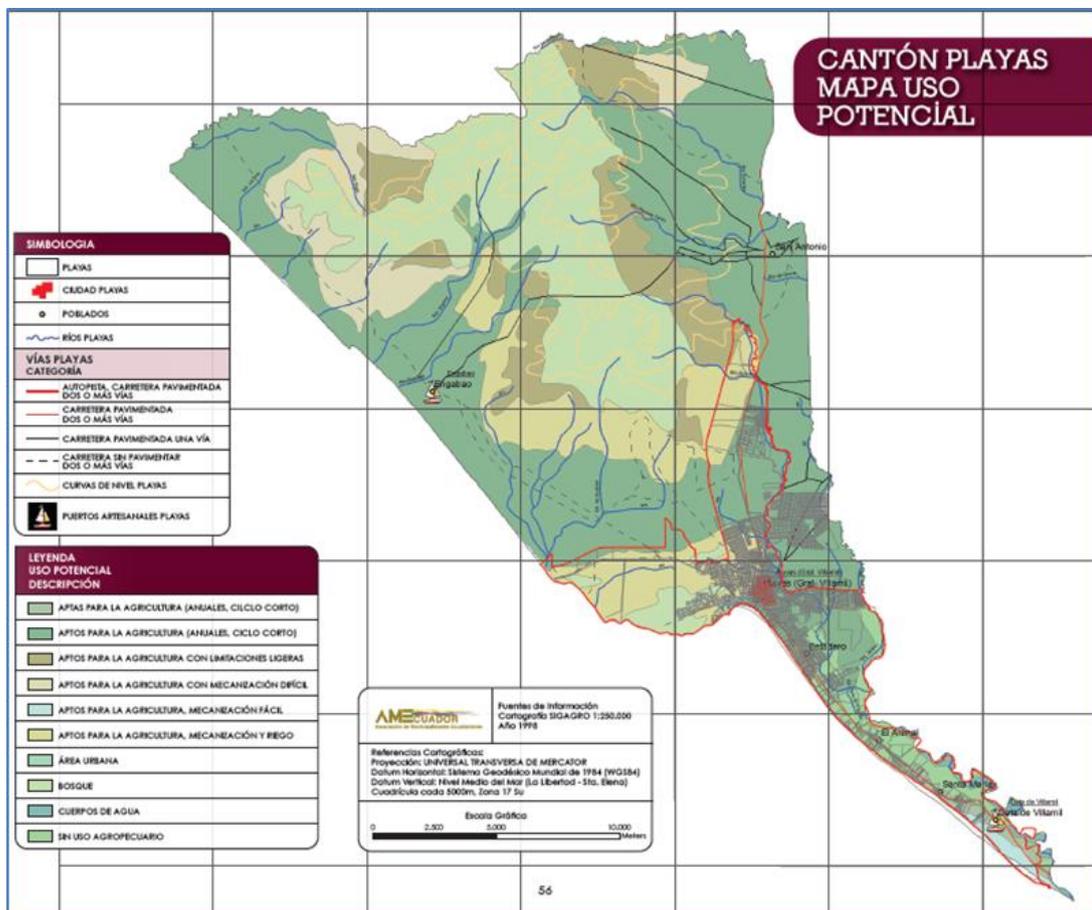
---

<sup>67</sup> Esta empresa constructora de origen quiteño, activa desde 1969, construyó la autopista Guayaquil – Progreso – Salinas y, también la que une Progreso y Playas.

animales sueltos, que la mayoría de sus habitantes se dedique a la pesca, falta de seguridad en alta mar y que –extrañamente<sup>68</sup> - los terrenos no sean de propiedad comunal.

Como puede apreciarse en el Mapa N° 8<sup>69</sup> “Comunas y Poblados del Cantón Playas”, la mayor parte del territorio cantonal pertenece a estas dos comunas, y sobre estas tierras se tiene la información básica para proponer posibilidades de utilización en actividades que beneficien a sus habitantes, como lo reconoce el propio PDOT:

MAPA N° 9 – USO DE SUELO POTENCIAL EN CANTÓN PLAYAS



Fuente y elaboración: (GAD Cantonal de Playas, 2010, pág. 56)

<sup>68</sup> Desde 30 de julio de 1937, la Ley de Comunas en el país reconoció la propiedad comunal ancestral en estos territorios, su artículo 1 dice: “todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare”, válida hasta la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Comunas y Comunidades del Ecuador, en proceso en año 2012 – 2013.

<sup>69</sup> Página 75 de esta Tesis.

Sin embargo, en el PDOT no existen propuestas específicas que promuevan actividades productivas sostenibles en el ámbito rural y más específicamente, en los territorios de las Comunas de Engabao y San Antonio.

Se debe señalar que las Fuerzas Armadas del Ecuador, poseen dos campos para prácticas de tiro en estas tierras: uno en San Antonio para la FAE y, otro en Engabao para prácticas de blindados, cada uno tiene alrededor de 10.000 hectáreas (**Ejército Ecuatoriano, 2013**).

Por otra parte, oficialmente hasta tiempos recientes, no se había realizado declaratoria alguna que establezca áreas de conservación, ni de desarrollo controlado, ni se las declaraba como zonas erosionadas ni contaminadas, ni como zonas de preservación.

En la situación expuesta, el problema fundamental radicaría en una utilización del territorio que ha obedecido a intereses particulares e institucionales muy específicos y que se han producido en diferentes momentos de la historia parroquial y cantonal, sin lograr estructurar una propuesta de ordenamiento que contribuya a un desarrollo endógeno y solidario.

En ese sentido, es positivo que se haya logrado la declaratoria de Área Protegida a la zona de playa desde la cabecera cantonal hacia el sur, hasta el límite cantonal<sup>70</sup>, y debería servir como instrumento legal potente y con ello acordar con diversos actores de la localidad la aprobación de la Política Pública General sobre desarrollo sostenible.

Redes de actores e interacción en proceso decisional:

Para decidir la formalización de la política pública expresada en el PDOT, una vez socializada la propuesta directamente con gremios empresariales, promotores inmobiliarios y, parcialmente, con diversos pobladores, se procedió a plantear la propuesta al interior de las mesas de trabajo que se realizaron en los procesos de elaboración del PDOT, con el

---

<sup>70</sup> Pero amerita de manera urgente las acciones pertinentes para realizar consideraciones similares y particulares con la zona norte, hasta Engabao.

apoyo del Programa ART<sup>71</sup>, que colaboró en todo el proceso aportando asistencia técnica para la metodología de implementación con procesos participativos.

En ese intrincado universo de actores, no se identifican redes de actores estructuradas, sino que adoptan posiciones comunes en función de intereses coyunturales que les son importantes.

En el proceso indicado, la posición planteada por el GAD tuvo acogida y se aceptó trabajar mancomunadamente apoyando las acciones previstas para concretar los planteamientos señalados en esta política.

Factores que explican resultado:

El hecho de haber sido aceptado, de una manera consensuada, el planteamiento del GAD Cantonal para esta Política Pública que plantea promover y contribuir al Buen Vivir impulsando desarrollo económico sostenible, solidario y ambientalmente responsable, implicó el proceso de socialización brevemente reseñado, pero debe tomarse en consideración que existe un sesgo marcadamente orientado a actividades urbanas.

Las mesas de trabajo siempre contaban con mayoría ciudadana, a lo cual se sumaba el hecho de que los temas tratados fueron escasos en lo concerniente a la promoción del desarrollo rural.

El apoyo político expresado reiteradamente por el Presidente de la República al Alcalde de Playas<sup>72</sup>, fue un aval importante para los apoyos específicos a las políticas planteadas como fundamentales para el desarrollo cantonal.

---

<sup>71</sup> El Programa ART del PNUD aportó en todo el proceso con su metodología adaptada para el GAD Cantonal de Playas, que fue el primer municipio en ser apoyado por este Programa en el país.

<sup>72</sup> Al menos hasta inicios del año 2013, ello fue elocuente. Hacia mediados de ese mismo año, el Alcalde no recibió el apoyo para su reelección en el proceso electoral convocado, y, por lo tanto, no participó en la contienda, entregando su cargo en mayo de 2014.

3.1.2 Proceso decisional relacionado a la Política General de privilegiar los procesos de Participación Ciudadana y transparencia en todo lo relacionado con el modelo de gestión local.

Historia del proceso decisional y acontecimientos relevantes:

El proceso comprende un lapso de tiempo de, aproximadamente 26 meses, entre septiembre de 2009 y hasta enero de 2012, cuando se aprueba el PDOT, y a continuación se realizaron algunas acciones para su implementación.

De acuerdo a la versión del Alcalde<sup>73</sup>, luego de los primeros acercamientos con el Programa ART del PNUD a inicios de 2010 se realizaron evaluaciones territoriales e institucionales que sirvieron para que dicho Programa en septiembre de 2010 apruebe el ingreso formal de Playas a sus procesos de apoyo. A partir de ello, se creó el “Grupo de Trabajo Territorial” que aglutinó múltiples actores sociales identificados por la Unidad de Gestión Social del GAD Cantonal, que participaron en mesas de trabajo y diálogo orientadas a analizar la situación local y proponer, de manera participativa, planes concertados de largo alcance.

En palabras del Alcalde: “trabajar por la gobernabilidad ha sido y siempre será una tarea irrenunciable de nuestra administración municipal..... La legitimidad de toda administración municipal está permanentemente supeditada al nivel de cumplimiento de nuestras ofertas electorales, de nuestros objetivos institucionales y la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos ....La gobernabilidad nos impone empoderar la ciudadanía de Playas, a fin de que promueva y participe activa, responsable y democráticamente en la gestión y control del gobierno local”.

Cabe destacar que el Grupo de Trabajo Territorial<sup>74</sup> (GTT) que realizó varias sesiones de trabajo durante los años 2010 y 2011, nació como soporte de la labor del

---

<sup>73</sup> Entrevista realizada el 14 de diciembre de 2013, complementada posteriormente en conversaciones, diálogos episódicos y declaraciones públicas.

<sup>74</sup> Esta es la terminología empleada por el ART – PNUD, pero en la práctica, se constituyó en el eje del Consejo Cantonal de Planificación.

Consejo Cantonal de Planificación<sup>75</sup>, que es la instancia establecida normativamente para el Sistema Nacional de Planificación. El GTT llegó a aglutinar representantes locales de 39 instituciones locales, públicas y privadas, ONG e instituciones educativas universitarias.

El 20 de mayo de 2011 el GAD Cantonal expide la Ordenanza para la Conformación de nueva estructura orgánica funcional del GAD Cantonal, y el 29 de septiembre de 2011, la Ordenanza Reformatoria a la creación del Consejo Cantonal de Turismo, instrumentos normativos que, al menos en su exposición de motivos, recalcan la importancia de incrementar la participación ciudadana en los procesos institucionales.

Entre julio y noviembre de 2011 se realizaron algunas reuniones de trabajo tipo taller, con participación de representantes de varios sectores sociales, barriales, comunitarios, gremios, instituciones públicas y privadas representativas, las mismas que fueron invitadas formalmente por el GAD Cantonal, y en dichas reuniones el GAD, a través de los facilitadores del Programa ART – PNUD, así como con consultores privados contratados con financiamiento no reembolsable del Banco del Estado<sup>76</sup>, expuso su propuesta que planteaba el incremento constante de la participación de la sociedad civil en la definición y adopción de acciones e iniciativas que aporten para una gestión municipal incluyente como base para el desarrollo previsto para el cantón y se debatieron los temas planteados llegando a amplios consensos sobre este ámbito participativo.

El 6 de enero de 2012 la Ordenanza de Aprobación del PDOT Cantonal, instrumento en el cual se explicita la Política analizada. Al respecto, el Alcalde manifestó: “Nuestra gestión ha priorizado la articulación de las demandas sociales a través de la planificación y participación ciudadana...” “El diálogo, los consensos y nuestro permanente contacto con la ciudadanía han sido y seguirán siendo los elementos fundamentales para la consolidación de la gobernabilidad en Playas, por lo que nuestro accionar administrativo seguirá permanentemente alineado a los objetivos del Buen Vivir y de una gestión equitativa e incluyente de la sociedad”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Ese Grupo de Trabajo se formalizó mediante Ordenanza de diciembre de 2012 como “Consejo Consultivo de Trabajo, Diálogo y Participación”

<sup>76</sup> De acuerdo a lo manifestado por las autoridades del GAD Cantonal en las entrevistas realizadas.

<sup>77</sup> Expresiones manifestadas por el Alcalde en su discurso de Informe de Gestión en agosto de 2012.

El Grupo de Trabajo Territorial, indicado previamente, logró mantenerse con altibajos y se formalizó mediante Ordenanza de diciembre de 2012 como “Consejo Consultivo de Trabajo, Diálogo y Participación” apoyando al Consejo Cantonal de Planificación, que es el ente constituido participativa y determinado legalmente para llevar adelante los procesos de planificación local.

Redes de actores – alianzas:

Actor principal GAD Cantonal y varias de sus unidades o departamentos.

Entidades públicas: Ministerio de Ambiente, Marina Nacional (DIRNEA), Ministerio de Turismo, Ministerio de Inclusión Económica y Social, GAD Provincial del Guayas, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Empresas y organizaciones privadas: gremios hoteleros, promotores inmobiliarios, proveedores de servicios turísticos, transportistas, asociación de artesanos, asociación de pescadores, Fundaciones, Asociación de jóvenes y niños de Playas, pobladores de barrios urbanos, residentes de centros poblados de recintos y comunas rurales.

Comportamiento de actor y sus razones:

El GAD en cumplimiento de sus obligaciones legales, decidió impulsar una política de privilegiar los procesos de participación ciudadana y transparencia para el modelo de gestión local.

Los Ministerios y las instituciones públicas, en general, se han ceñido a cumplir sus obligaciones legales y a enmarcarse en las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir.

Las Fundaciones y ONG actuantes en el territorio cantonal tienen claramente definidos sus alcances de actuación e intereses variados para su intervención a mediano y largo plazo.

Los actores sociales de base y las asociaciones que los representan, históricamente han manifestado su voluntad de participar en este tipo de procesos, sin embargo también manifiestan<sup>78</sup> que sus demandas no son recogidas íntegramente en los documentos finales del PDOT, ya que si bien fueron escuchadas y registradas sus propuestas, al definir acciones específicas en el PDOT (proyectos de variado tipo), no satisfacen las aspiraciones expresadas en las mesas de trabajo.

Los propietarios territoriales y empresarios inmobiliarios realizan inversiones elevadas para ofrecer una oferta de viviendas diversificada en tipología de villas individuales y complejos de condominios.

Existen también actores que manifiestan que no fueron invitados oportunamente o que no se tomaron en cuenta sus propuestas, ellos son, básicamente de tendencias políticas contrapuestas al Alcalde y mantienen que la participación se circunscribió a los apoyos que recibía en el proceso de definición de propuestas, y las minorías opositoras no lograron que sean atendidas sus demandas<sup>79</sup>.

Acciones realizadas por el actor:

El GAD gestionó el apoyo del Programa ART para desarrollar los procesos participativos en la generación de la planificación cantonal. Formalizó varios instrumentos legales para modernizar la gestión burocrática de las unidades operativas del GAD.

Favoreció la labor de la Dirección de Planificación y de Gestión Social para la convocatoria de actores relevantes identificados para la realización de las mesas de trabajo participativas en el proceso de discusión y concreción de la política planteada.

El GAD Cantonal contrató consultores externos de apoyo para estructurar el documento final del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, para lo cual facilitó la

---

<sup>78</sup> En este tipo de comentarios coinciden varios de los entrevistados, así, de las Comunas Engabao y San Antonio, de Cooperativas pesqueras, y de sectores barriales de la cabecera cantonal.

<sup>79</sup> Posiciones manifestadas por Víctor Hugo Pinoargote, quien fuera candidato a Alcalde en el año 2013 por el Partido Socialista - Frente Amplio, y por Filippo Franco, candidato a Concejal en ese año 2013 por el Movimiento CREO.

información producto de las mesas de trabajo y documentación histórica y técnica de las diferentes áreas operativas del GAD.

Los actores sociales convocados participaron en las acciones previstas, aportando posiciones y perspectivas desde sus propios intereses, señalándose que empresas inmobiliarias tuvieron mínimo acercamiento en esta fase de definiciones<sup>80</sup>.

Características del actor y relación con otros actores:

El actor principal es el Alcalde y la organización del GAD Cantonal, con un respaldo político importante por ser de la línea gubernamental, lo cual implicaba múltiples apoyos para sus requerimientos. El Alcalde ha manifestado reiteradamente que la estrecha relación mantenida con diferentes instancias del Gobierno Nacional ha contribuido a la gobernabilidad del cantón.

Se debe resaltar la relación directa con empresarios vinculados al ámbito de hotelería, turismo, empresas constructoras e inmobiliarias, lo cual le permite mantener relación directa e intercambio de planteamientos con este gremio.

Los comerciantes minoristas y servidores turísticos, han mantenido posiciones variables en función de la atención puntual a sus demandas con relación a espacios para trabajar, horarios, tasas a cancelar, y otras regulaciones.

Con relación al ámbito productivo rural, el GAD mantiene relaciones indirectas, y en ocasiones, tirantes, con los pequeños productores a través de las estructuras comunales de San Antonio y Engabao.

Encontrar el problema real:

Históricamente, la conformación del Cantón Playas, en 1989, se produjo luego de un proceso de reclamo social que implicó alto nivel de participación de diversos

---

<sup>80</sup> Esta baja participación de empresas inmobiliarias en la temática indicada podría interpretarse como una manera de no ahondar en posibles conflictos de intereses contrapuestos a otros sectores poblacionales.

estamentos de la sociedad civil. En 20 años, entre 1990 y 2010, la población cantonal se duplicó, lo cual ha sido producto, en gran medida, de la llegada de población migrante acompañando el proceso de diversificación de las actividades económicas del cantón, principalmente vinculada al turismo y al comercio conexas.

Ese proceso acelerado de urbanización alteró la conformación de relaciones sociales y comunitarias, sobre todo en la cabecera cantonal, y en los últimos años, con el tipo de alternabilidad en el manejo del Concejo Cantonal, no se ha favorecido un proceso de inclusión de los diversos y nuevos sectores sociales presentes en la ciudad, lo cual genera serias dificultades para concertar y conciliar intereses de diferente tipo como los existentes en Playas.

Con las nuevas perspectivas generadas a partir de la vigencia de la Constitución de 2008, la participación ciudadana cobra importancia en los planteamientos de los nuevos gobiernos municipales, y en este caso, de la administración del GAD Cantonal de Playas 2009 – 2014.

En ese contexto, corresponde estructurar mecanismos sencillos, adecuados y ágiles que faciliten la participación efectiva de los múltiples actores sociales existentes, ya que es la única manera de poder definir una política que privilegie los procesos de participación ciudadana y transparencia en todo lo relacionado con el modelo de gestión local; y en ese sentido, si bien es positivo que se haya logrado la aprobación e inclusión en el PDOT como una política pública a ser implementada en el cantón, aún dista mucho para lograr que esa participación sea efectivamente manifestada en el quehacer diario del GAD Cantonal.

Redes de actores e interacción en proceso decisonal:

Como se puede deducir de lo dicho previamente, no se encuentran conformadas redes de actores, lo que existen son grupos sociales conformados en función de los intereses específicos de su conglomerado y con base en ello, han formulado sus demandas ante el GAD Cantonal u otros estamentos públicos.

En ese sentido, la experiencia llevada adelante por la administración del GAD Cantonal 2009 – 2014, en el proceso de formulación del PDOT, permitió generar un espacio de encuentro y diálogo que apoyó la posición planteada por el GAD, aceptando trabajar mancomunadamente apoyando las acciones previstas para concretar los planteamientos señalados en esta política que definió como prioridad desarrollar una línea participativa para todo lo relacionado al modelo de gestión local impulsado.

Factores que explican resultado:

El hecho de haber sido aceptado el planteamiento del GAD Cantonal para esta Política Pública que plantea *privilegiar los procesos de Participación Ciudadana y transparencia en todo lo relacionado con el modelo de gestión local*, fue producto de la necesidad colectiva de tener una posibilidad cierta de intervención e implicó el proceso de socialización brevemente reseñado y el inicio de su aplicación práctica en la implementación.

### 3.1.3 Proceso decisional relacionado a la Política General para fomentar el turismo sostenible en Playas.

Historia del proceso decisional y acontecimientos relevantes:

El proceso comprende un lapso de tiempo de, aproximadamente 18 meses, entre septiembre de 2010 y febrero de 2012, que comprende las acciones iniciadas y/o realizadas para su implementación.

Inicia en el marco del Programa ART del PNUD para el proceso de apoyo ya explicado previamente. Paralelamente, el GAD establece contactos directos con operadores turísticos locales, e indirectos, a través de la Asociación de Hoteleros de Playas (ASHOTPLAYAS) para coordinar acciones en los períodos considerados de alto turismo en la zona. Se realizan mesas de trabajo con sectores sociales involucrados en la actividad turística y servicios conexos, incluyendo las empresas de transporte intercantonal y locales, identificados por parte de áreas técnicas municipales.

El 29 de septiembre de 2011, el GAD expide la Ordenanza Reformativa a la creación del Consejo Cantonal de Turismo, y el 6 de enero de 2012 la Ordenanza de Aprobación del PDOT Cantonal, instrumento en el cual se explicita la Política analizada.

En ese proceso, el 5 de septiembre de 2011, el Ministerio de Ambiente expide el Acuerdo Ministerial N° 163 declarando “Zona Nacional de Recreación” 2.478,12 hectáreas desde el centro poblado hacia el sur, hasta el límite cantonal con Guayaquil en el estero de Data de Villamil, en el kilómetro 14 de la vía a Posorja, lo cual es utilizado como parte de las nuevas campañas publicitarias para promocionar a Playas como destino turístico de carácter ambientalmente importante.

Redes de actores – alianzas:

Actor principal GAD Cantonal y varias de sus unidades o departamentos.

Entidades públicas: Ministerio de Turismo, Ministerio de Ambiente, Marina Nacional (DIRNEA), GAD Provincial del Guayas, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Empresas y organizaciones privadas: gremios hoteleros, Cámara de Turismo de Playas, Asociación de Hoteleros de Playas, promotores inmobiliarios, proveedores de servicios turísticos, asociación de artesanos, pobladores de barrios urbanos, residentes de centros poblados de recintos y comunas rurales.

Comportamiento de actor y sus razones:

El GAD en cumplimiento de sus obligaciones legales, decidió impulsar una política para fomentar el desarrollo de turismo sostenible en Playas.

Los Ministerios y las instituciones públicas, en general, se han ceñido a cumplir sus obligaciones legales y a enmarcarse en las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir y en lo señalada específicamente en el PLANDETUR 2020.

Los actores sociales de base y las asociaciones que los representan, tienen una larga data de ejecutorias y trabajos en el cantón y han manifestado su voluntad de participar en este tipo de procesos, sin embargo también han expresado<sup>81</sup> que sus demandas no han sido procesadas en los documentos finales del PDOT, ya que si bien fueron escuchadas y registradas sus propuestas, al definir acciones específicas en el PDOT, no satisfacen las aspiraciones expresadas en las mesas de trabajo.

Se detectaron propietarios territoriales y empresarios inmobiliarios interesados en realizar inversiones en el sector, pero no mantuvieron su presencia<sup>82</sup> en las decisiones finales de las mesas de trabajo, obedeciendo, en buena medida, a que el enfoque de sostenibilidad que se pretende realizar, limita la implementación de ciertas actividades e infraestructuras o equipamientos, y prefirieron esperar para realizar los acercamientos a las autoridades respectivas en momentos de mayor apertura<sup>83</sup>.

Acciones realizadas por el actor:

El GAD gestionó el apoyo del Programa ART para desarrollar los procesos participativos en la generación de la planificación cantonal. Formalizó varios instrumentos legales para modernizar la gestión burocrática de las unidades operativas del GAD.

Favoreció la labor de la Dirección de la Unidad de Turismo y de Gestión Social y luego, el Consejo Cantonal de Turismo, para la convocatoria de actores relevantes identificados para la realización de las mesas de trabajo participativas en el proceso de discusión y concreción de la política planteada.

El GAD Cantonal contrató consultores externos de apoyo para estructurar el documento final del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>84</sup>, que contaron con la información producto de las mesas de trabajo y de las diferentes áreas operativas del GAD.

---

<sup>81</sup> En este tipo de comentarios coinciden varios de los entrevistados, así, de la Cámara de Turismo de Playas y comerciantes de alimentos en la zona del malecón de Playas.

<sup>82</sup> De acuerdo a información proporcionada por la Directora de Planificación y Gestión Territorial del GAD Cantonal de Playas.

<sup>83</sup> Al decir de miembros de la Asociación de Hoteleros de Playas (entrevista a Pablo Cattán el 26 de abril de 2014).

<sup>84</sup> Entrevista con el Arq. Luis Moreira, Consultor del PDOT el cantón Playas, el 28 de febrero de 2014.

Los actores sociales convocados participaron en las acciones previstas, aportando posiciones y perspectivas desde sus propios intereses, señalándose que empresas inmobiliarias tuvieron mínimo acercamiento en esta fase de definiciones.

#### Características del actor y relación con otros actores:

El actor principal es el Alcalde y la organización del GAD Cantonal, con un respaldo político importante por ser de la línea gubernamental, lo cual implicaba múltiples apoyos para sus requerimientos.

Se debe resaltar la relación directa con empresarios vinculados al ámbito de hotelería y turismo, lo cual le permite mantener relación directa e intercambio de planteamientos con este gremio.

Los comerciantes minoristas y servidores turísticos, han mantenido posiciones variables en función de la atención puntual a sus demandas con relación a espacios para trabajar, horarios, tasas a cancelar, y otras regulaciones. Cabe indicar que estos gremios son bastante numerosos e importantes para el funcionamiento del sistema turístico del cantón, así, la “Unión de Servidores Turísticos de General Villamil”, agrupa 26 asociaciones y más de 800 miembros activos.

Por otra parte, de acuerdo a información de la Cámara de Turismo de Playas<sup>85</sup>, para 2011, trabajaban en servicios turísticos en Playas 1615 personas, es decir, corresponde a un porcentaje significativo de la población económicamente activa de la cabecera cantonal<sup>86</sup>.

#### Encontrar el problema real:

Históricamente, las actividades turísticas en Playas se han realizado en el margen de las normativas básicas al respecto, es decir, no estaban “urgidas” por elevar sus índices de confort o atención al cliente. Es a partir de 2007, que se constituye en el único balneario

---

<sup>85</sup> Entrevista a Presidenta de la Cámara de Turismo del período 2011-2012.

<sup>86</sup> De manera consolidada, según las informaciones recabadas, alrededor de 2500 personas de la ciudad de Playas trabajan en actividades relacionadas a servicios turísticos, lo cual representa aproximadamente cerca del 30% de la PEA local.

de mar de la provincia del Guayas, cuando se comienzan a ajustar y presionar las exigencias de mejoramiento de la calidad de atención de los establecimientos hoteleros en Playas.

En los actuales momentos, la demanda turística se ha incrementado notablemente y se han abierto nuevos hoteles, pero todavía falta bastante para que el servicio que brindan sea competitivo con otras zonas de playa del país.

En ese contexto, la informalidad del comercio minorista relacionado al ámbito turístico, también juega en contra de una mejor oferta turística, sobre todo por la desorganización presente y la falta de coordinación para ubicación y/o frecuencias de atención por parte de los vendedores formales e informales en el sector de la playa; y su área de influencia.

Considerando la importancia presente y estratégica de la actividad turística y sus aspectos relacionados, el GAD cantonal propuso incorporar en el PDOT, como una política pública fomentar el turismo sostenible para ser implementada en el cantón.

Redes de actores e interacción en proceso decisonal:

Como se puede deducir de lo dicho previamente, no se encuentran conformadas redes de actores, lo que existen son grupos de empresarios hoteleros conformados en función de sus intereses específicos y con base en ello, han formulado sus demandas ante el GAD Cantonal u otros estamentos públicos, como el MINTUR.

Los establecimientos hoteleros, a más de los registros y matrículas correspondientes, se han agrupado gremialmente, surgen así la “Asociación de Hoteleros de Playas” y la “Cámara de Turismo de Playas”, que aglutinan a la casi totalidad de hoteles y hostales de la ciudad y sus alrededores.

La experiencia llevada adelante por la administración del GAD Cantonal 2009 – 2014, en el proceso de formulación del PDOT, generó un espacio de encuentro y diálogo

que apoyó la política pública planteada para fomentar el turismo sostenible, con apoyo total de los delegados asistentes a las mesas de trabajo.

Factores que explican resultado:

La necesidad de que la principal actividad que se realiza en el Cantón, tome la importancia que requiere para generar productos competitivos con otras plazas turísticas, llevaron a que el GAD defina las pautas básicas para definir la política pública relacionada al turismo sostenible.

El hecho de haber sido aceptado el planteamiento del GAD Cantonal, de una manera unánime para esta Política Pública que plantea *fomentar el turismo sostenible*, demuestra que fue producto de la necesidad colectiva de tener una posibilidad cierta, e implicó el proceso de socialización brevemente reseñado y su aplicación práctica en la implementación.

#### 3.1.4 Proceso decisional relacionado a la Política General para preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales

Historia del proceso decisional y acontecimientos relevantes:

El proceso comprende un lapso de tiempo de, aproximadamente 15 meses, entre octubre de 2010 y enero de 2012, cuando se aprueba el PDOT, y la fase siguiente que comprende las acciones iniciadas y/o realizadas para su implementación.

En el proceso inicial de elaboración del diagnóstico participativo del cantón, se detectó la existencia de aspectos importantes relacionados al Patrimonio Cultural tangible e intangible que deberían tomarse en cuenta como elementos importantes para sustentar las actividades turísticas y culturales del cantón en una perspectiva de largo plazo.

El 20 de mayo de 2011 el GAD Cantonal expide la Ordenanza para la Conformación de nueva estructura orgánica funcional del GAD Cantonal, y el 29 de septiembre de 2011, la Ordenanza Reformativa a la creación del Consejo Cantonal de

Turismo, y el 6 de enero de 2012 la Ordenanza de Aprobación del PDOT Cantonal, instrumento en el cual se explicita la Política analizada.

En ese proceso, entre el año 2011 y 2012, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, a través de un consultor contratado (Castañeda Vera, 2012) realizó un Expediente con relación a la importancia de las balsas de Playas en el contexto de la costa ecuatoriana y su incidencia como patrimonio intangible de carácter nacional. Paralelamente, el GAD establece contactos directos con el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) para concretar apoyo para la utilización de un bien patrimonial existente como posible sede del Gobierno Local<sup>87</sup>, lo cual generó un amplio debate que fue apoyado por el Gobierno Nacional, pero, posteriormente relegado, por el financiamiento que tal recuperación patrimonial demandaba.

Redes de actores – alianzas:

Actor principal GAD Cantonal y varias de sus unidades o departamentos.

Entidades públicas: Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, Ministerio de Turismo, Ministerio de Ambiente, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Empresas y organizaciones privadas: proveedores de servicios turísticos, asociación de artesanos, pobladores de barrios urbanos, pescadores artesanales, residentes de centros poblados rurales.

Comportamiento de actor y sus razones:

El GAD en cumplimiento de sus obligaciones legales, decidió impulsar una política para preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales en Playas.

Los Ministerios y las instituciones públicas, en general, se han ceñido a cumplir sus obligaciones legales y a enmarcarse en las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir y en lo señalada específicamente en el PLANDETUR 2020.

---

<sup>87</sup> Se trata de la Antigua Academia Naval Juan Gómez Rendón que se encuentra actualmente abandonada y en grado de deterioro galopante.

Los actores sociales de base (pescadores artesanales) y las asociaciones que los representan, han manifestado su interés en defender sus tradiciones y patrimonios culturales, en particular, la pesca artesanal con la utilización de las balsas, las que aún existen y están en proceso de desaparecer por la incorporación de la tecnología moderna en las nuevas embarcaciones (fibra de vidrio y motores de combustión interna).

FOTO N°5 – Balsas de Playas



**Fuente:** Revista mensual de Turismo y Eventos.Mayo - Año 2011

FOTO N°6 – Alisando el palo mayor



**Fuente:** (Castañeda Vera, 2012)

FOTO N° 7 – Proceción Acuática de San Pedro – Patrono de los pescadores



Fuente: (Castañeda Vera, 2012) – Foto: Kathy Vera (2012)

Acciones realizadas por el actor:

El GAD gestionó el apoyo del Programa ART para desarrollar los procesos participativos en la generación de la planificación cantonal. Formalizó varios instrumentos legales para modernizar la gestión burocrática de las unidades operativas del GAD.

Favoreció la labor de la Dirección de la Unidad de Turismo y de Gestión Social para la convocatoria de actores relevantes identificados para la realización de las mesas de trabajo participativas en el proceso de discusión y concreción de la política planteada.

El GAD Cantonal contrató consultores externos de apoyo para estructurar el documento final del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que contaron con la información patrimonial producto de las mesas de trabajo y de las diferentes áreas operativas del GAD.

Los actores sociales convocados participaron en las acciones previstas, aportando posiciones y perspectivas desde sus propios intereses en esta fase de definiciones.

Características del actor y relación con otros actores:

El actor principal es el Alcalde y la organización del GAD Cantonal, relación directa con pescadores artesanales y sus organizaciones, además de entidades culturales de la ciudad vinculados al ámbito patrimonial y de tradiciones, lo cual le permite mantener relación directa e intercambio de planteamientos con este gremio.

Los pescadores artesanales, comerciantes de pesca y servidores turísticos, han mantenido posiciones variables en función de la atención puntual a sus demandas con relación a espacios para trabajar, horarios, tasas a cancelar, y otras regulaciones. Cabe indicar que estos gremios son bastante numerosos e importantes para el funcionamiento del sistema comercial y turístico del cantón.

FOTO N° 8 – Llegada de la pesca a la Playa



Fuente: (Castañeda Vera, 2012) – Foto Kathy Vera

Encontrar el problema real:

Históricamente, las actividades de la pesca artesanal han sido las que han caracterizado gran parte de las costumbres de la zona, y a la vez, constituyen parte importante de las tradiciones patrimoniales, tanto por la utilización de las balsas artesanales que se trabajan con técnicas ancestrales, como por el sitio de llegada, al norte de la playa principal de la ciudad, donde existe una pequeña instalación que sirve como mercado.

En los últimos años, se han dado intentos por “modernizar” esta actividad, con embarcaciones modernas y motores fuera de borda<sup>88</sup>, y se ha hablado de trasladar a otro sitio la llegada de la pesca diaria, lo cual desdibuja la imagen tradicional de la playa de la ciudad.

En los actuales momentos, la concienciación de esta problemática ha frenado en algo los intentos “modernizadores”, pero no se concretan apoyos para desarrollar de mejor manera estas actividades artesanales.

En ese contexto, y considerando la importancia presente y estratégica de los aspectos tradicionales y patrimoniales como aporte a la actividad turística y sus aspectos relacionados, es positivo incorporar en el PDOT, como una política pública preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales del cantón.

#### Redes de actores e interacción en proceso decisonal:

Como en los casos anteriores, no se encuentran conformadas redes de actores, lo que existe son grupos sociales conformados en función de sus intereses específicos y con base en ello, han formulado sus demandas ante el GAD Cantonal u otros estamentos públicos, como el INPC o Ministerio de Cultura, o de Turismo.

La experiencia llevada adelante en el proceso de formulación del PDOT, generó un espacio de encuentro y diálogo que apoyó la política pública planteada para preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales del cantón, con apoyo total de los delegados asistentes a las mesas de trabajo.

#### Factores que explican resultado:

La necesidad de que la actividad de pesca artesanal con balsas, que se realiza en el Cantón, tome la importancia que, llevaron a que el GAD defina las pautas básicas para definir la política pública relacionada al patrimonio cultural intangible y su conservación.

---

<sup>88</sup> En el año 2012, el Programa ART financió la adquisición de embarcaciones de ese tipo a los pescadores artesanales.

El hecho de haber sido aceptado el planteamiento del GAD Cantonal, de una manera unánime para esta Política Pública que plantea *preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales*, demuestra que fue producto de la necesidad colectiva importante.

3.1.5 Proceso decisional relacionado a la Política General para Impulsar un clima de negocios apropiado para atraer aquella inversión Nacional y Extranjera generadora de desarrollo y Fuentes de Empleo.

Historia del proceso decisional y acontecimientos relevantes:

El proceso comprende un lapso de tiempo de, aproximadamente 27 meses, entre octubre de 2009 y enero de 2012, cuando se aprueba el PDOT, y la fase siguiente que comprende las acciones iniciadas y/o realizadas para su implementación.

Inicia con las primeras gestiones administrativas del GAD que a fines de 2009 se dan primeros acercamientos del GAD Cantonal al Programa ART del PNUD.

A inicios de 2010 se realizan mesas de trabajo con sectores sociales involucrados por parte de áreas técnicas municipales, en el marco del programa ART para inicio de elaboración del PDOT, con la inclusión de delegados de la Fundación NOBIS que entregan al GAD Cantonal un estudio sobre la faja costera que proponía una serie de políticas y acciones para ser consideradas en la formulación del PDOT (Fundación NOBIS, 2010).

El 20 de mayo de 2011 el GAD Cantonal por Ordenanza crea nuevas unidades operativas como la Unidad de Planificación y Gestión Territorial, el Departamento de Gestión y Control Ambiental, la Unidad de Turismo y la de Cultura, que juegan roles importantes en la promoción y concreción de los componentes básicos que sustentan la política definida. El 5 de septiembre de 2011, el Ministerio de Ambiente expide el Acuerdo Ministerial N° 163<sup>89</sup> declarando “Zona Nacional de Recreación” 2.478,12 hectáreas a lo largo de unos 14 kilómetros de playa, hacia el sur del centro poblado, sin considerar la zona al norte de Playas.

---

<sup>89</sup> Publicado en el Registro Oficial N° 631 del 1 de febrero de 2012.

El 29 de septiembre de 2011, se crea el Consejo Cantonal de Turismo y el 6 de enero de 2012 se expide la Ordenanza de Aprobación del PDOT Cantonal, instrumento en el cual se explicita la Política analizada.

Redes de actores – alianzas:

Actor principal GAD Cantonal y varias de sus unidades o departamentos.

Entidades públicas: Ministerio de Ambiente, Marina Nacional (DIRNEA), Ministerio de Turismo, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, GAD Provincial del Guayas, SENPLADES, AME Zonal 5.

Empresas y organizaciones privadas: Fundación NOBIS, CONSORCIO NOBIS, gremios hoteleros, promotores inmobiliarios, proveedores de servicios turísticos, residentes del cordón costero y de la Comuna de Engabao.

Comportamiento del actor y sus razones:

El GAD decidió emprender una política de impulsar un clima de negocios apropiado para atraer aquella inversión Nacional y Extranjera generadora de desarrollo y fuentes de empleo: Playas como un destino turístico de primer nivel en el país.

Los Ministerios e instituciones públicas involucradas se han ceñido a cumplir sus obligaciones legales y a enmarcarse en las directrices del Plan Nacional del Buen Vivir.

Los propietarios territoriales y empresarios inmobiliarios realizan inversiones elevadas para ofrecer una oferta de inmobiliaria diversificada, orientado al mercado externo, principalmente.

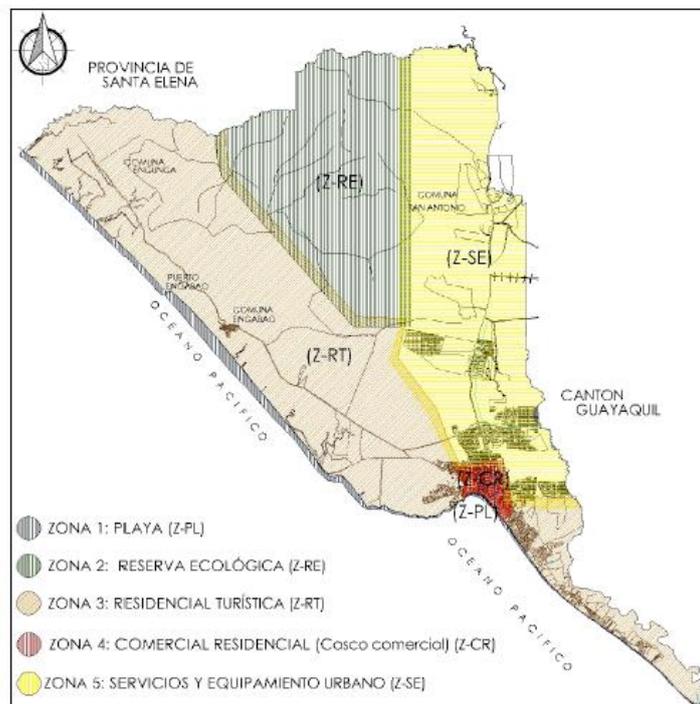
Los pobladores de la Comuna de Engabao no logran mantener sus tierras ancestrales en su poder, y durante los 10 últimos años se han producido conflictos de tierras, los cuales se han tornado recurrentes.

Acciones realizadas por el actor:

El GAD recibió los documentos técnicos de la Fundación NOBIS que planteaban impulsar un desarrollo agresivo de nodos inmobiliarios y turísticos con proyección a personas de alto nivel adquisitivo.

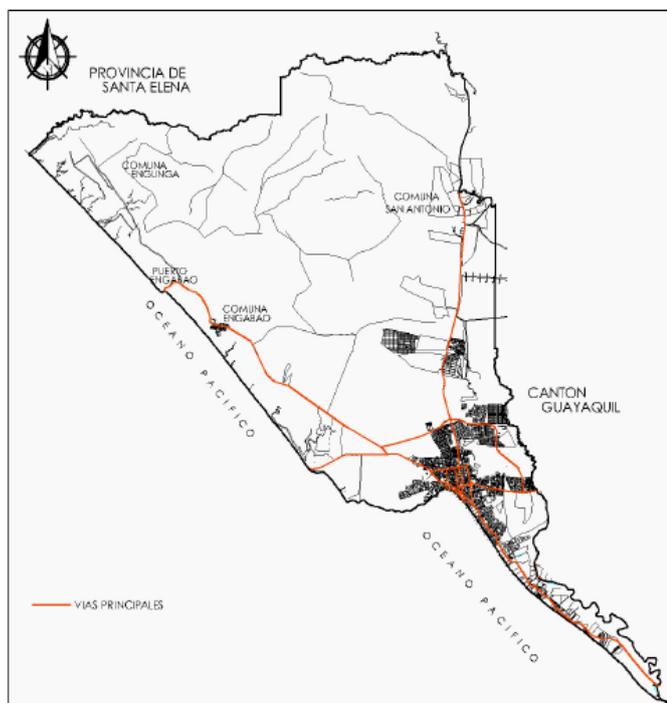
En la definición del PDOT, se determinan los usos de suelo en la zona norte de la cabecera cantonal, hasta la Comuna de Engabao, y en el Plano N° 10 que se aprecia a continuación, se puede observar que la única “zona de reserva ecológica” se encuentra en un triángulo abrupto entre la carretera que va de San Antonio hacia Playas y la que conduce de Playas a Engabao.

PLANO N° 10  
ANEXO 2-B  
ZONIFICACIÓN GENERAL DEL CANTON PLAYAS



Fuente y elaboración: (GAD Cantonal de Playas, 2010)

PLANO N° 11  
ANEXO 2-A  
ESTRUCTURA VIAL DEL CANTÓN PLAYAS



Fuente y elaboración: (GAD Cantonal de Playas, 2010)

De esta manera, se abrió inmediatamente la posibilidad de utilizar el borde costero para actividades inmobiliarias a gran escala: el CONSORCIO NOBIS (ya no la Fundación sin fines de lucro), desplegó la publicidad de una nueva ciudad en la zona, sería KARIBAO, la cual tendría una inversión de 700 millones de dólares en el lapso de siete años y estaría destinada a un “target” alto, promocionando este complejo en el exterior, hacia el nicho de los jubilados del primer mundo, con departamentos desde 300.000 dólares americanos.

Esta publicidad se realizó básicamente a través de medios electrónicos hacia el exterior del país, tratando de captar compradores en el segmento de personas jubiladas de los Estados Unidos de Norteamérica y Europa, y a partir del año 2013, se inició la promoción en el ámbito local.

FOTO N° 9 – Publicidad del Consorcio NOBIS



**INVESTOUR ECUADOR**

**Proyectos de inversión turística que se inician en el 2014**

**Karibao**

**Proyecto KARIBAO (Primera Etapa) US \$80MM**

Ubicación: Engabao - Guayas  
Tiempo de construcción: 1 años y 6 meses

[www.investour.ecuador.travel](http://www.investour.ecuador.travel)

Ministerio de Turismo

Fuente: <http://www.investour.ecuador.travel>

Como se puede apreciar, en la parte inferior de esta publicidad se cuenta con el “respaldo” del Ministerio de Turismo del Ecuador.

FOTO N° 10 - KARIBAO



Fuente: <http://mls-ecuador.com/en/real-estate/playas/rs1400458>

Cabe indicar que el nombre “Karibao”, según los promotores, pretende evocar y mezclar el Caribe y Engabao.

Los sectores poblacionales populares asentados por mucho tiempo en este sector, históricamente han buscado que se proteja la zona de playa, pero ello no ha parado la fuerza de los programas privados de vivienda desarrollados en los últimos años, incluso invadiendo las construcciones parte de la playa.

Para 2011, varias urbanizaciones, la mayor parte cerradas y con frente a la playa, se construían en esta zona, destacándose, a pocos kilómetros al norte de Playas, el complejo Ocean Suites, proyecto iniciado en 2009 y que comprende condominios “tipo Mediterráneo” para personas de poder adquisitivo elevado.

FOTO N° 11 – OCEAN SUITES – PROYECTO 2009



FOTO N° 12 – OCEAN SUITES – REALIDAD 2011



Ocean Tower 5 kilómetros al norte de Playas  
Fotografía: DARC, 2011

Según datos de la Dirección de Planificación y Gestión Territorial, en el año 2012, cada semana se expedían diez permisos de construcción, entre viviendas, lotizaciones, urbanizaciones y hostales u hoteles, lo cual no tiene precedentes en los registros del cantón.

Los promotores inmobiliarios en esta zona tienen estructurado claramente sus procesos de promoción y ventas, y la mayoría se orientan al exterior.

#### Características e identidad del actor y relación con otros actores

El actor principal es la organización del GAD Cantonal. El Alcalde ha manifestado reiteradamente que la estrecha y fructífera relación interinstitucional mantenida con diferentes instancias del Gobierno Nacional lo que ha contribuido a la gobernabilidad del cantón.

También su relación directa con empresarios vinculados al ámbito inmobiliario de alto nivel, le permite mantener relación directa e intercambio de planteamientos con este gremio.

En el sector norte de Playas, los comerciantes minoristas y servidores turísticos, han mantenido posiciones expectantes, pero no proactivas; se encuentran a la espera que se concreten los proyectos planteados para replantear sus ejecutorias.

Con relación al ámbito productivo rural, el GAD mantiene relaciones indirectas con los pequeños productores a través de las estructuras comunales de San Antonio y Engabao.

Los promotores inmobiliarios para nuevos conjuntos residenciales en las afueras del centro poblado, casi la totalidad de Guayaquil, son actores fundamentales en el proceso urbano y su crecimiento, y tienen relaciones directas con el GAD, en todo el proceso de la producción y venta de sus productos.

Encontrar el problema real:

El cantón Playas tiene un solo GAD que es el Cantonal, ya que no tiene “Parroquias Rurales”, que dentro de la institucionalidad vigente permitiría tener GAD Parroquial, por lo tanto las ancestrales Comunas de Engabao y San Antonio, al norte de la cabecera cantonal, han sido preteridas histórica y actualmente.

En la situación expuesta, el problema fundamental radicaría en una utilización del territorio que ha obedecido a intereses particulares e institucionales muy específicos y que se han producido en diferentes momentos de la historia parroquial y cantonal, sin lograr estructurar una propuesta de ordenamiento que contribuya a un desarrollo endógeno y solidario. Es decir, lo contemplado en el PDOT como propuestas de desarrollo territorial y ocupación indiscriminada del territorio en la ruta hacia Engabao, principalmente, no se compadece con la realidad de la población ancestralmente residente del sector.

Redes de actores e interacción en proceso decisonal:

Para decidir la formalización de la política pública expresada en el PDOT, una vez socializada la propuesta directamente con gremios empresariales, promotores inmobiliarios y, parcialmente, con diversos pobladores, se procedió a plantear la propuesta al interior de las mesas de trabajo que se realizaron en los procesos de elaboración del PDOT, con el apoyo del Programa ART<sup>90</sup>, que colaboró en todo el proceso aportando asistencia técnica para la metodología de implementación con procesos participativos.

---

<sup>90</sup> El Programa ART del PNUD aportó en todo el proceso con su metodología adaptada para el GAD Cantonal de Playas, que fue el primer municipio en ser apoyado por este Programa en el país.

En ese intrincado universo de actores, no se identifican redes de actores estructuradas, sino que adoptan posiciones comunes en función de intereses coyunturales que les son importantes.

En el proceso indicado, la posición planteada por el GAD tuvo acogida y la política para generar un clima de negocios apropiado para atraer grandes inversiones, principalmente inmobiliarias, fue aprobada y consta en el PDOT, al cual se adjuntó la Ordenanza de usos de Suelo que permite la aplicación inmediata de lo expuesto previamente.

#### Factores que explican resultado:

El hecho de haber sido aceptado, el planteamiento del GAD Cantonal para esta Política Pública para promoción de inversiones, implicó el proceso brevemente reseñado, que demuestra que desde sus inicios, existía ya la decisión de apoyar este planteamiento, ya que las promociones inmobiliarias no esperaban para iniciar su publicidad y ventas.

Las mesas de trabajo siempre contaban con mayoría ciudadana, a lo cual se sumaba el hecho de que los temas tratados fueron escasos en lo concerniente a la promoción del desarrollo rural.

El apoyo político expresado reiteradamente por el Presidente de la República al Alcalde de Playas, para este tipo de inversiones, fue un aval importante para los apoyos específicos a las políticas planteadas como fundamentales para el desarrollo cantonal.

### 3.2 Aspectos relevantes en la determinación de las políticas definidas en el PDOT y la participación ciudadana.

De una manera sintética, conviene esbozar los aspectos que se considera tienen una alta incidencia en el proceso realizado para la determinación de las políticas públicas establecidas en el PDOT Cantonal.

Históricamente, la conformación del Cantón Playas, en 1989, se produjo luego de un proceso de reclamo social que implicó alto nivel de participación de diversos estamentos de la sociedad civil. En 20 años, entre 1990 y 2010, la población cantonal se duplicó, lo cual ha sido producto, en gran medida, de la llegada de población migrante acompañando el proceso de diversificación de las actividades económicas del cantón, principalmente vinculada al turismo y al comercio conexas.

Ese proceso acelerado de urbanización alteró la conformación de relaciones sociales y comunitarias, sobre todo en la cabecera cantonal, y en los últimos años, con el tipo de alternabilidad en el manejo del Concejo Cantonal, no se ha favorecido un proceso de inclusión de los diversos y nuevos sectores sociales presentes en la ciudad, lo cual genera serias dificultades para concertar y conciliar intereses de diferente tipo como los existentes en Playas.

Es a partir de 2007, que se constituye en el único balneario de mar de la provincia del Guayas, cuando se comienzan a ajustar y presionar las exigencias de mejoramiento de la calidad de atención de los establecimientos hoteleros en Playas.

El cantón Playas tiene un solo GAD que es el Cantonal, ya que no tiene “Parroquias Rurales”. Las ancestrales Comunas de Engabao y San Antonio, al norte de la cabecera cantonal, han sido preteridas históricamente y actualmente, cosa similar ocurre con los Recintos El Arenal y Data de Villamil, al sur de la cabecera cantonal.

El problema fundamental radica en una utilización del territorio que ha obedecido a intereses particulares e institucionales muy específicos y que se han producido en diferentes momentos de la historia parroquial y cantonal, sin lograr estructurar una propuesta de ordenamiento que contribuya a un desarrollo endógeno y solidario.

Lo contemplado en el PDOT como propuestas de desarrollo territorial y ocupación indiscriminada del territorio en la ruta hacia Engabao, principalmente, no se compadece con la realidad de la población ancestralmente residente del sector.

En el PDOT no existen propuestas específicas que promuevan actividades productivas sostenibles en el ámbito rural y más específicamente, en los territorios de las Comunas de Engabao y San Antonio.

Con relación a la política pública que propicia la participación ciudadana, la experiencia llevada adelante por la administración del GAD Cantonal 2009 – 2014, en el proceso de formulación del PDOT, permitió generar un espacio de encuentro y diálogo que apoyó la posición planteada por el GAD, aceptando trabajar mancomunadamente apoyando las acciones previstas para concretar los planteamientos señalados en esta política que definió como prioridad desarrollar una línea participativa para todo lo relacionado al modelo de gestión local impulsado.

Cabe destacar que no se identifican redes de actores sociales estructuradas, sino que adoptan posiciones comunes en función de intereses coyunturales que les son importantes.

En ese contexto, y considerando la importancia presente y estratégica de los aspectos tradicionales y patrimoniales como aporte a la actividad turística y sus aspectos relacionados, se considera adecuado que en el PDOT se haya incorporado, como una política pública, preservar y reafirmar la identidad y tradiciones locales del cantón.

### 3.3. Lecciones aprendidas de los procesos decisionales de políticas públicas

Con la investigación realizada se pueden esclarecer los mecanismos utilizados por el GAD Municipal para involucrar la participación ciudadana en la definición del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y permiten detectar los diferentes niveles de intervención y en qué medida aportaron elementos importantes para definir las cinco políticas públicas básicas que orientan el enfoque y las acciones de dicho Plan.

En el proceso de preparación del escenario se identifican tres momentos a partir de la decisión política y legal del GAD Cantonal de iniciar tal proceso:

- la conformación del equipo de promoción y facilitación,
- la identificación de actores sociales a intervenir en la propuesta y sus definiciones,
- la promoción e invitaciones y el plan de acciones para su concreción

En el proceso de discusión y decisiones sobre la política a concretarse se presentan tres momentos:

- la precisión de los mecanismos de funcionamiento de los talleres de trabajo,
- las propuestas y discusiones sobre las mismas, y,
- los acuerdos para definir las políticas a formalizarse.

El proceso de implementación de las políticas definidas presenta varios momentos de actuación, la mayoría inacabados en el lapso de estudio:

- la formalización de la política a través de la emisión de la Ordenanza respectiva,
- el establecimiento de procedimientos operativos, y,
- ejecución de acciones y/o proyectos específicos que apoyen la realización de la política definida.

Como se indicó previamente con relación a la duración de cada proceso decisional, se requirió un período de tiempo, en promedio, de dos años para llegar al momento de implementación de las políticas públicas establecidas en el PDOT.

Cronológicamente, el Alcalde del GAD Cantonal, para cumplir con las obligaciones legales de contar con un Plan de Desarrollo Cantonal en función de las directrices establecidas por la SENPLADES, decidió establecer contactos con la AME Regional, la propia SENPLADES y, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que había venido implementando en varios GAD provinciales una metodología ajustada a la planteada por la SENPLADES, logrando su participación para aportar en el PDOT del Cantón Playas, por parte del Programa ART – PNUD.

Paralelamente, varias áreas y direcciones Municipales fueron adaptándose en su estructura técnica para acometer funciones que ayudaran para el proceso de elaboración del PDOT, de manera especial, las áreas de Planificación, Turismo y Gestión Social.

De esta forma, con apoyos técnicos y políticos externos y unidades internas para identificación de actores y promoción del PDOT, se determinaron los sectores sociales que intervendrían en los procesos de preparación del Plan, para lo cual se realizaron labores de promoción inicial, pero según los informantes contactados, tal promoción fue realizada con mayor prolijidad con promotores privados y empresarios, y en menor medida con los sectores sociales populares urbanos y rurales, tanto barriales como productivos o artesanales.

Por lo tanto, puede establecerse que no hubo la suficiente promoción sobre la naturaleza y finalidad que el GAD perseguía con la realización de un Plan Cantonal de las características exigidas legalmente, lo cual puede corroborarse con el espectro de participantes en las mesas de trabajo que se realizaron, donde, al decir de varios entrevistados, no estaban “todos los que son”, de manera particular, ciertos grupos etarios como los ancianos, algunos sectores barriales urbanos “conflictivos”, habitantes del sector rural, marginales urbanos, etc.

La reclamada participación ciudadana presupone que quienes se involucran en ella posean la información de base necesaria para poder opinar al respecto, así como también contar con los espacios públicos de deliberación y debates<sup>91</sup>, que superen las “encerronas”

---

<sup>91</sup> Recordamos los antecedentes históricos de la polis y el ágora griega, o la civitas romana, como base para la discusión ciudadana y la política.

de los esporádicos talleres participativos donde se deciden las políticas públicas para el devenir cantonal.

En el proceso decisional, los equipos técnicos de facilitadores, tanto del Programa ART, como consultores contratados por el GAD Cantonal y técnicos municipales, trataron de seguir metodológicamente las pautas de la SENPLADES para las fases de formulación del PDOT, debiendo señalarse que en algunos casos, los participantes no lograron una compenetración con los énfasis desarrollados y algunos sectores no se sintieron “tomados en serio” cuando disentían o proponían temas no agendados<sup>92</sup>.

Ello también pudo reafirmarse al irse definiendo los acuerdos sobre las políticas públicas en discusión, donde se sintió el mayor peso de los planteamientos de sectores empresariales e inmobiliarios que ya tenían avanzados sus criterios y propuestas sobre temas fundamentales en debate, y, en cambio, las aspiraciones ciudadanas de varios sectores, unas veces expuestas y otras relegadas, quedaron sin la atención necesaria, ya que se priorizaron acciones consensuadas orientadas al denominado “progreso urbanístico y turístico”.

La fase de implantación de las políticas públicas definidas en el PDOT Cantonal cumplió su primera condición que es la de formalizar y/o legalizar su planteamiento, lo cual se realizó con la Ordenanza respectiva que aprobó el PDOT en enero de 2012, pero ello no significó directamente que las mismas se aplicaran y peor, que funcionen.

De esta manera, a pesar de que para algunas de tales políticas se fueron definiendo hojas de ruta y procesos operativos específicos, al menos hasta fines del período de análisis de esta Tesis, es decir el año 2012, poco se había avanzado en el conjunto de tales ejecutorias, y en ello ha tenido incidencia la aún débil estructura operativa municipal, que no logró articular los intereses de distintos sectores ciudadanos con las propuestas “arrasadoras” de empresas privadas con altas inversiones y urgencias de concretar sus planes. Hay que señalar que no se estructuró un sistema de seguimiento adecuado para el proceso de implementación del PDOT, y ello a pesar de que la definición de las funciones

---

<sup>92</sup> Ello con base a varias de las entrevistas realizadas, tanto en el sector de habitantes rurales, aspectos micro productivos, zonas expansión urbana y protegidas, pequeños comerciantes, principalmente.

de la Unidad de Planificación del GAD lo establece, pero en la práctica, la limitación de recursos<sup>93</sup> no permitió articular dicho seguimiento, por lo cual las alertas sobre la marcha del proceso no fueron oportunas.

Cabe indicar que luego de que el Alcalde estuviera en riesgo de perder su puesto en la votación por la revocatoria de su mandato en febrero de 2011, donde triunfó por apenas 4% de los sufragios<sup>94</sup>, no logró recuperar ascendencia popular, por lo cual quedó excluido de los planes de reelección para un siguiente período<sup>95</sup>.

Es decir, a pesar de intentar fortalecerse con los apoyos diversos en el proceso de elaboración del PDOT durante el resto del año 2011 hasta aprobarlo legalmente en enero de 2012, y haber empezado los procesos de implementación requeridos, principalmente en lo relacionado a la política pública de impulsar un clima de negocios “aperturista” y a intentar involucrar la participación ciudadana en algunas iniciativas, no logró conformar una masa crítica local que posibilite recomponer la estructura de poder seriamente afectada y desgastada en sus dos primeros años de gestión.

Esta situación de contexto político afectó decididamente las posibilidades del Alcalde para llegar a concretar entendimientos a mediano plazo con varios sectores ciudadanos, de manera especial con los operadores de servicios turísticos, pobladores urbanos de sectores tradicionales afectados por la avalancha inmobiliaria existente, pobladores del sector rural y de las Comunas ancestrales del Cantón, entre otros, es decir, el margen de maniobra se orientó a las grandes inversiones anunciadas por empresarios de Guayaquil en sectores que el PDOT había previsto como zonas de ocupación residencial y turística a lo largo del perfil costero, al norte de la cabecera cantonal, hasta la Comuna de Engabao.

---

<sup>93</sup> Tanto de personal profesional, como de equipos e infraestructuras de apoyo, al decir de la Directora del Área de Planificación.

<sup>94</sup> A pesar del reiterado respaldo del Presidente de la República.

<sup>95</sup> Para las elecciones de Alcalde que se realizaron en el año 2013, este pequeño cantón fue el que más candidatos tuvo en todo el país: 12 candidatos a la Alcaldía, es decir, la papeleta electoral más extensa de ese proceso electoral a nivel nacional.

## CAPÍTULO IV - CONCLUSIONES

“Una sociedad y un sistema político basado en las preferencias y en las interacciones entre sujetos tiende a funcionar mejor que una basada estrictamente en el intelecto”

Charles Lindblom - 1977

Como se expuso en el Capítulo 1 de esta Tesis, para estructurar y sistematizar los procesos de planificación y participación ciudadana en el Cantón Playas, se decidió adoptar y adaptar el planteamiento propuesto por Bruno Dente y Joan Subirats para el análisis de los procesos de decisión en políticas públicas.

De esta manera, la aplicación de tales lineamientos permitió afrontar de una manera objetiva el análisis realizado sobre el problema planteado, es decir, el divorcio entre la sociedad civil con el gobierno local en un contexto de conflictos urbanos recurrentes y el rol que desempeñó el proceso de elaboración del PDOT entre los años 2011 y 2012 para desembocar en la definición de las políticas públicas que encausarán los siguientes años de gestión urbana.

La utilización y validación de este esquema analítico – interpretativo para el proceso decisonal y dentro de él, la participación ciudadana posibilitó aportar en el cumplimiento del objetivo de esta Tesis, ya que permite clarificar los diferentes momentos de actuación y la incidencia real de la participación ciudadana en dichos procesos de decisión y orienta la posible formulación de ejes para una política pública local incluyente.

Con base en la información obtenida y en la ejecución de los procesos relacionados a la elaboración del PDOT Cantonal de Playas, expuestos en esta investigación, se puede concluir que dicho Plan se realizó en un tiempo bastante extenso, con la intervención de varios apoyos técnicos hacia el GAD Cantonal, y siguiendo las pautas metodológicas definidas por la SENPLADES para este tipo de planes locales.

En el nivel de propuestas realizadas al interior del Plan, se intentó dar énfasis y conciliar los planteamientos realizados con las directrices establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir, es decir, el PDOT, formalmente, cumplió lo establecido normativamente, metodológicamente acogió las guías nacionales emitidas por la SENPLADES y operativamente lo realizó con un componente importante de participación ciudadana.

Sin embargo, al revisar organizadamente las experiencias de los procesos decisionales efectuados, se observan las limitaciones presentadas en lo correspondiente a la participación ciudadana, lo cual tiene que ver desde el proceso mismo de determinación de los participantes por parte del GAD Cantonal, el nivel<sup>96</sup> de información proporcionada, los espacios reales de discusión y presentación de alternativas y la determinación final de la política pública.

Tal situación tuvo mucho que ver con la escasa posibilidad de actuación del área técnica de planificación del GAD, la misma que en todo ese transcurso se vio limitada en su accionar técnico y de gestión, producto de una débil institucionalidad del GAD que no priorizó oportunamente todos los elementos que coadyuven en el mejoramiento sostenido de la actuación de sus áreas operativas, ya que no basta la formalización de nuevos orgánicos funcionales de la institución, sino la efectiva voluntad política de poner en marcha los nuevos procesos que demandan realidades cambiantes como la actual.

De esta manera, se corrobora que en estos contextos de débil institucionalidad, donde no se puede determinar claramente si el GAD Cantonal tiene o no grados de autonomía reales para direccionar las políticas públicas en base a intereses comunes, hace que la capacidad efectiva de la instancia planificadora sea baja y no responda a los intereses colectivos y sus demandas.

A pesar de las dificultades encontradas en el proceso de implementación del Plan, los resultados globales muestran situaciones importantes en el fortalecimiento del interés comunitario por participar y hacerse escuchar, como en la cantidad y calidad de planteamientos, que han logrado obtener un nivel de presencia significativo, aunque aún no decisivo, con intervención de los actores locales directos.

---

<sup>96</sup> En cantidad, como en calidad de información.

El “deber ser” de la participación ciudadana posee muchas aristas, la principal, de incidir efectivamente en la toma de decisiones de política pública, bajando a la realidad los problemas para poder actuar sobre ellos; concomitantemente, permitir la incorporación de múltiples intereses, públicos y privados; debe ser progresiva y diferenciada de acuerdo a los intereses específicos de sus integrantes y, por ello, no rígida sino flexible; y, debe mostrar resultados para ir sumando adhesiones al proceso participativo local.

Sin embargo, ello aún está lejos de concretarse en el ámbito cantonal de Playas, ya que las acciones realizadas en el proceso de definición del PDOT y dentro de él, de las políticas públicas básicas para el Cantón y su implementación, no han logrado concretarse de una manera socialmente coherente.

Esto se ha manifestado evidente en las contradicciones entre la gestión y obtención de la Declaratoria de Área Protegida para el borde costero desde la cabecera cantonal hasta el límite con Posorja, 14 kilómetros al sur, y la permisividad para proyectos ambientalmente depredadores como el gigantesco centro comercial al pie de la playa y los incontables nuevos permisos de construcción de urbanizaciones en ese mismo perfil.

Caso similar, y tal vez revista mayor complejidad y gravedad, es lo acontecido al norte de la cabecera cantonal, hasta la Comuna de Engabao, que el propio PDOT define como un amplio y continuo borde costero de desarrollo turístico y residencial, donde ya se promocionan grandes inversiones<sup>97</sup>, jamás propuestas ni desarrolladas en esa magnitud en todo el país.

Hacia el final del período municipal, la implementación del PDOT obtuvo modestos logros, avanzando poco en incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones, reduciendo su accionar al interés político electoral inmediato, como al de una tendencia política y a su gestión de lo público.

---

<sup>97</sup> Es el caso de KARIBAO, promocionada por el grupo empresarial NOBIS, relatado en el Capítulo 3 de esta Tesis.

De acuerdo a lo proyectado para esta Tesis, las recomendaciones a plantearse requieren dos niveles de actuación; el uno, sobre la gestión inmediata del GAD Cantonal, priorizando las acciones y la puesta en funcionamiento de lo expuesto en el PDOT; y, el otro, sobre los posibles ejes o lineamientos para la definición de políticas públicas de carácter local, que permitan una real participación ciudadana para su definición y aplicación.

Recomendaciones operativas inmediatas: estas se deben implementar a través de una decisión ágil del Concejo Cantonal, que está facultado para emitir ordenanzas que permitan la actualización de procedimientos para asumir, al menos, lo ya programado en el PDOT y que se considere pertinente en el panorama actual.

- Revisión y actualización de los contenidos fundamentales del PDOT
- Precisar normativas técnicas, legales y financieras específicas para optimizar funcionamiento de Direcciones Municipales involucradas en la gestión del PDOT.
- Proveer los recursos para mejorar operación de unidades operativas municipales.
- Establecer un sistema de seguimiento de las acciones propuestas en el PDOT y recomendar oportunamente las variaciones o ajustes requeridos.
- Diseñar e implementar programas y mecanismos de difusión y promoción para fomentar la participación ciudadana.

Recomendaciones para ejes o lineamientos para una política pública: las acciones a considerarse para generar los entornos locales que permitan contar con las condiciones mínimas para una real participación ciudadana en los procesos de generación de políticas públicas, tienen que ver necesariamente con una serie de procesos concurrentes, que en este caso, podrían ser liderados por el GAD Cantonal, entre ellos:

- Aprovechar los instrumentos legales vigentes para profundizar aspectos relacionados a la descentralización, en las competencias determinadas.
- El GAD Cantonal debería impulsar la coordinación de instituciones públicas actuantes en el contexto cantonal.

- Generar las condiciones operativas internas en la dirección de Gestión Social del GAD para impulsar acciones que tiendan a propiciar el desarrollo comunitario, con miras a fortalecer la articulación del gobierno local con el tejido social existente.
- Fortalecer el “Consejo Consultivo de Trabajo, Diálogo y Participación” que fuera legalizado en diciembre de 2012, para apoyar al Consejo Cantonal de Planificación.
- Priorizar problemas por los propios sectores afectados y no proyectos, y una vez determinados, se deberá estructurar planteamientos a las instancias pertinentes locales o nacionales.

Consideradas de esta manera, las recomendaciones propuestas intentan aportar en la gobernabilidad local, fomentando una mayor participación ciudadana en cada una de las acciones diseñadas en el PDOT, o en sus variaciones o ajustes, lo cual requiere del fortalecimiento de la institucionalidad municipal como elemento articulador de todo el conjunto local.

## Bibliografía

- Aguilar Astorga, C., & Lima Facio, M. (Septiembre de 2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? (E. NET, Ed.) *Contribuciones a las Ciencias Sociales*(www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm), 29.
- Alianza para el progreso. (1961). Carta de Punta del Este. *Carta de Punta del Este, establecimiento de la Alianza para el progreso dentro del marco de la Operación Panamericana*, (pág. 19). Punta del Este, Uruguay.
- América Economía. (7 de Mayo de 2011). Ecuador subirá la producción nacional de azúcar a través de dos nuevos ingenios. *América Economía*, 1.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (Primera ed., Vol. Serie Manuales 69). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- ART PNUD Ecuador GAD de Playas, SENPLADES y otros. (2012). *Prioridades para el desarrollo integral del Cantón Playas Ecuador* (Primera ed.). (S. G. Gómez, Ed.) Cuenca, Azuay, Ecuador: Imprenta Monsalve Moreno Cía Ltda.
- Boisier, S. (septiembre de 2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, XXX(90), 27 - 40.
- Borja, J. (2001). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *APORTES para el estado y la administración gubernamental*.
- Borja, J. (2002). *Ciudadanía y globalización*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Centro de Documentación en políticas Sociales.
- Borja, J. (2002). *Ciudadanía y Globalización*. Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Centro de Documentación en Políticas Sociales. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Cansino, C. (2008). *La muerte de la Ciencia política*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Castañeda Vera, C. (2012). *Expediente de bienes patrimoniales inmateriales en la Provincia del Guayas: Caso Balsas en General Villamil (Playas)*. Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. Guayaquil: inédito.
- CERG Corporación de Estudios Regionales Guayaquil. (2008). *Actualización del diagnóstico socio económico, político y cultural del área de incidencia directa de los bloques 4 y 5 de la región litoral ecuatoriano*. Consultoría, Ministerio de Minas y Petróleos, Quito.
- CLAD, C. C. (2000). *La responsabilización (accountability) en la nueva gestión pública Latinoamericana* (Primera ed., Vol. 1). (C. BID, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

- COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo. (2011). *Propuesta Conceptual y metodológica y mecanismos de participación ciudadana en el país, elaborada y consensuada con la ciudadanía, a fin de fortalecer la participación en las diferentes fases de la gestión de lo público*. Informe Final de Consultoría, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), Quito.
- Cunill Grau, N. (2000). Responsabilización por el Control Social. En C. C. (coord.), & C. BID (Ed.), *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana* (Primera ed., Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (2005). La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? En F. e. Mezones, *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad* (Primera ed., Vol. 1). Guatemala, Guatemala: INDES BID.
- De Souza Santos, B. (2008). Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad. En A. &. (ed.), *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad* (págs. 21 - 62). Quito, Pichincha, Ecuador: Abya Yala.
- Deler, J. P. (2007). *Ecuador del espacio al Estado Nacional* (Reedición ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación Editora Nacional - Universidad Andina Simón Bolívar - IFEA.
- Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas* (1era ed.). Barcelona, Cataluña, España: Planeta S.A.
- ECOSAMBITO C. Ltda. (2013). *Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Paseo Shopping Playas*. Guayaquil.
- Ejército Ecuatoriano. (2013). *www.zona-militar.com*. Obtenido de <http://www.zona-militar.com/foros/threads/noticias-del-ej%C3%A9rcito-ecuatoriano.23792/>
- El Comercio. (27 de febrero de 2011). *elcomercio.com*. Recuperado el 2014, de <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/alcalde-de-playas-y-otras-1.html>
- El Universo. (27 de marzo de 2013). Playas inaugura hoy su primer centro comercial. *El Universo*.
- Estrada Guzmán, E. (Diciembre de 2008). *Investigación histórica en proceso*. Recuperado el 05 de Abril de 2013, de [http://estrada.bz/Ferrocarril\\_a\\_la\\_Costa/El\\_Ferrocarril\\_a\\_la\\_Costa-Web.pdf](http://estrada.bz/Ferrocarril_a_la_Costa/El_Ferrocarril_a_la_Costa-Web.pdf)
- Fundación NOBIS. (2010). *Desarrollo económico sustentable del Cordón Costero de las Provincias del Guayas y Santa Elena*. Guayaquil.
- GAD Cantonal de Playas. (2010). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Informe Final, GAD Cantonal de Playas, Dirección de Urbanismo, Avalúos y Registro, General Villamil Playas.
- Hernández Cortez, N. (2011). *noehernandez.blogspot.com*. Recuperado el 03 de marzo de 2012, de <http://venezuelabynoehernandez.blogspot.com/2011/03/análisis-del-discurso-de-la-politica.html>

- IGM. (s.f.). *Instituto Geográfico Militar Ecuador*. Recuperado el 03 de abril de 2013, de [http://www.igm.gob.ec/cms/files/cartabase/m/MV\\_D3.htm](http://www.igm.gob.ec/cms/files/cartabase/m/MV_D3.htm)
- INEC. (2011). *INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Resultados definitivos*. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de INEC: <http://www.inec.gob.ec/cpv/>
- INEC. (2011). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Recuperado el 04 de abril de 2013, de [http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com\\_remository&Itemid=&func=startdown&id=1328&lang=es&TB\\_iframe=true&height=250&width=800](http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1328&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800)
- INEC. (2012). *www.inec.gob.ec*. Recuperado el 05 de abril de 2013, de [www.ecuadorencifras.com](http://www.ecuadorencifras.com): [http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=232&Itemid=128&lang=es](http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com_content&view=article&id=232&Itemid=128&lang=es)
- INEC. (septiembre de 2014). *www.ecuadorencifras.gob.ec*. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/guayas.pdf>
- Jolly, J. F. (2002). *Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas*.
- Kelly, J. (2003). *El Estado, las Instituciones y la gente*. En J. (. Kelly, *Políticas Públicas en América Latina: Teoría y práctica*. Caracas, Venezuela: Ediciones IESA.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas* (Primera ed., Vol. Serie Políticas Sociales 95). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, SERIE Gestión Pública.
- López Leiva, S. (2010). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica*. *Política y Cultura*, 185-190.
- Medellín Torres, P. (2004). *La Política de las Políticas Públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (Primera ed., Vol. Serie Políticas Sociales 93). Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Merlo, I. (2009). *Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación*. Córdoba, Argentina.
- Moncada Sánchez, J. (s.f.).
- Moncada Sánchez, J. (Agosto de 1974). *La evolución de la planificación en el Ecuador*. *Nueva Sociedad*, 27 - 45.
- Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* (Vol. CEPAL Serie Manuales 42). (S. d. Naciones Unidas, Ed.) Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

- Oszlac, O. (Septiembre de 2007). Políticas Públicas, Democracia y Participación Ciudadana. (P. M. Solidario, Ed.) *Voces del Sur*, 7.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*. México DF, México, México: Miño y Dávila.
- Playas, G. C. (2013). *Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Playas*. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de [http://www.municipioplayas.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=185:presentacion-de-obras-en-barrio-ecuador&catid=137:obras&Itemid=68](http://www.municipioplayas.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=185:presentacion-de-obras-en-barrio-ecuador&catid=137:obras&Itemid=68)
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD. (2014). *www.undp.org*. Obtenido de [http://www.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic\\_governance/programa-marco-art-pnud/#](http://www.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa-marco-art-pnud/#)
- República del Ecuador. (2008). *Constitución Política del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- República del Ecuador. (2010-a). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- República del Ecuador. (2010-b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Rofman, A. (2001). *Las herramientas conceptuales y metodológicas de la planificación estratégica*. Publicación s/d.
- Sánchez Parga, J. (Septiembre de 2011). Devastación de la democracia en la sociedad de mercado. *CAAP Centro Andino de Acción Popular*.
- SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 Versión Resumida*. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación participativa de los PD y OT*. SENPLADES, Coordinación de Participación Ciudadana. Quito: Pupila Diseño Integral.
- SENPLADES. (2011). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada* (1ra ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: Imprenta Mariscal.
- SENPLADES. (2011). *Sistema Nacional de Información*. Recuperado el 26 de marzo de 2013, de <http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/multimedia/seguimiento/portal/reportes/indexg.htm>
- SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017* (primera ed., Vol. 1). Quito, Pichincha, Ecuador.
- Simbaña, F. (2008). La Plurinacionalidad en la nueva Constitución. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, 102 - 116.

Subirats, I. (Octubre de 2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia*(54).

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid.

Subirats, J. (Octubre de 2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. (CLAD, Ed.) *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(54), 15.

Torres Dávila, V. H. (1991). *Municipio y Poder Local, reiteraciones y vacíos en el Discurso Andino*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Políticas Comparadas de los Países Andinos. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Tourism, & Leisure, E. C. (2007). *Diseño del Plan Estratégico de Desarrollo de Turismo Sostenible para Ecuador PLANDETUR 2020*. Ministerio de Turismo. Quito: MINTUR.

Valdivieso Erazo, F. (2008). *Proyecto Centro de acopio de pesca artesanal para Playas*. Técnico, Programa de Manejo de Recursos Costeros, Guayaquil.



**LISTA DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS**

Número	Código	Nombre	Organización	Cargo	Fecha
1	IP-1	Ing. Michel Achi	GAD Cantonal de Playas	Alcalde 2010-2014	14-dic-13
2	IP-2	Arq. Sofia Ayoub	GAD Cantonal de Playas	Directora de Planificación 2010-2014	08-dic-13
3	IP-3	Arq. Luis Moreira Pareja	Oficina Privada	Consultor - Director PDOT 2010-2011	28-feb-14
4	IP-4	Abgdo. Jorge Martín	GAD Cantonal de Playas	Procurador Síndico 2010-2014	12-mar-14
5	PU-1	Víctor Hugo Pinoargote	Sector norte de Playas	Ex candidato a Alcalde año 2013	12-mar-14
6	PU-2	Filippo Franco	Sector Centro Playas	Ex candidato a Concejal año 2013	12-mar-14
7	PR-1	Sgto. Retirado Félix Granados	Comuna San Antonio	Poblador	12-abr-14
8	PR-2	Margarita Cedeño	Comuna San Antonio	Dirigente comunitario 2006-2008	12-abr-14
9	PR-3	Lcda. Gisella Granados Figueroa	Comuna San Antonio	Profesora	12-abr-14
10	PU-3	Franklin Ponce	Barrio Santa Isabel - Playas	Poblador	13-abr-14
11	PU-4	Esmeralda Castillo	Asociación Perla del Pacífico - Playas	Poblador	13-abr-14
12	PU-5	Oscar Yagual	Asociación Social y Deportiva Fluminense - Playas	Poblador	13-abr-14
13	IP-5	Hugo Veintimilla	Escuela Inti Raimi - Playas	Profesor	13-abr-14
14	CU-1	Humberto Crespín Yagual	El Arenal - Playas	Comerciante alimentos preparados	19-abr-14
15	PU-6	Laura Pezo	Barrio Unidos Venceremos - Playas	Poblador	19-abr-14
16	PU-7	José Pilco	Barrio La Cristalina - Playas	Poblador	19-abr-14
17	PA-1	Juan Tomalá García	Cooperativa Pesquera Punta Chopoya - Playas	Pescador artesanal	20-abr-14
18	PA-2	Ítalo Yagual	Cooperativa Pesquera Costa Brava - Playas	Pescador artesanal	20-abr-14
19	PA-3	Rafael Crespín	Cooperativa Pesquera Data de Villamil	Pescador artesanal	20-abr-14
20	PA-4	Henry Vera	Cooperativa Pesquera Hijos del Mar - Playas	Pescador artesanal	20-abr-14
21	PA-5	Giovanny Cruz Suarez	Cooperativa Pesquera Punta Chopoya - Playas	Pescador artesanal	20-abr-14
22	EH-1	Esperanza López	Cámara de Turismo de Playas	Presidenta 2011	26-abr-14
23	CU-2	Ricardo Pérez Corrales	Centro de Playas	Comerciante alimentos preparados	26-abr-14
24	EH-2	Pablo Cattán	Centro de Playas	Empresario hotelero	26-abr-14
25	PI-1	Luis Coronel	Urbanización Vista al Mar	Gerente de Marketing	12-ene-13
26	PI-2	Federico Zenck	Urbanización Costa Bella	Gerente	12-ene-13
27	IP-6	Esteban Delgado de La Cuadra	Ministerio de Turismo	Subsecretario de Desarrollo Turístico	19-ene-14
28	IP-7	Capitán Alex Pazmiño	Marina Nacional - DIRNEA	Dirección Nacional de Espacios Acuáticos de Guayas DIRGUA	16-oct-14
	<b>IP</b>	Institucional público			
	<b>EH</b>	Empresa hotelera			
	<b>ST</b>	Servicios turísticos			
	<b>PA</b>	Pescadores artesanales			
	<b>PU</b>	Poblador urbano			
	<b>PR</b>	Poblador rural			
	<b>CU</b>	Comerciante urbano			
	<b>PI</b>	Promotor Inmobiliario			