



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSTGRADO

TESIS FINAL

Previa a la obtención del grado de

MAGISTER EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

**“ANÁLISIS POLITICO-ADMINISTRATIVO Y PROYECCIÓN DE
GOBERNANZA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN JIPIJAPA:
PERÍODO 2012”**

Elaborado por:

Vicenta Cantos Cedeño
Pedro Eguiguren Castillo

Tutor:

Dra. Cinthya Game,Mgs.

Guayaquil, 26 de febrero de 2014



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

“ANÁLISIS POLITICO-ADMINISTRATIVO Y PROYECCIÓN DE
GOBERNANZA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO
AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN JIPIJAPA:
PERÍODO 2012”

Elaborado por:

Vicenta Cantos Cedeño
Pedro Eguiguren Castillo

Guayaquil, a los veintiseis días del mes de febrero de 2014



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSTGRADO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por: Ec. Vicenta Cantos Cedeño y Lcdo. Pedro Eguiguren Castillo, como requerimiento previo para la obtención del Grado Académico de Magíster en Gobernabilidad y Gerencia Política.

Guayaquil, a los veintiséis días del mes de febrero de 2014

DIRECTOR DE TESIS

Dra. Cinthya Game, Mgs.

REVISORES:

Ec. María Teresa Alcívar A.

Dr. Edgar Larco Camacho

DIRECTOR DEL PROGRAMA

Mgs. Olilia Carlier de Idrovo



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSTGRADO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

NOSOTROS, Vicenta Cantos Cedeño y Pedro Eguiguren Castillo

DECLARAMOS QUE:

La Tesis “**ANÁLISIS POLITICO-ADMINISTRATIVO Y PROYECCIÓN DE GOBERNANZA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN JIPIJAPA: PERÍODO 2012**” previa a la obtención del Grado Académico de Magíster, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la lista de referencias. Consecuentemente este trabajo es de nuestra total autoría.

En virtud de esta declaración, nos responsabilizamos del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los veintiseis días del mes de febrero de 2014

LOS AUTORES

Vicenta Cantos Cedeño

Pedro Eguiguren Castillo



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSTGRADO

AUTORIZACIÓN

NOSOTROS: Vicenta Cantos Cedeño y Pedro Eguiguren Castillo

Autorizamos a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución de la Tesis de Maestría titulada: **“ANÁLISIS POLITICO-ADMINISTRATIVO Y PROYECCIÓN DE GOBERNANZA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN JIPIJAPA: PERÍODO 2012”**, cuyo contenido, ideas y criterios son de nuestra exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los veintiseis días del mes de febrero de 2014

LOS AUTORES

Vicenta Cantos Cedeño

Pedro Eguiguren Castillo

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a DIOS por haberme dado tanto, unos padres y hermanos maravillosos, una hermosa e inmejorable Esposa y a mis hijos, la cosa más extraordinaria que me ha pasado; hasta iluminarme para concluir este trabajo y muchas otras cosas más. En una palabra, he sido bendecido.

Quiero agradecer a la UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL, a mi directora de Maestría, Magister OLILIA CARLIER, a mi directora de tesis Magister, CINTHIA GAME, al Dr. EDGAR LARCO, Revisor metodológico de la Tesis, a todos mis PROFESORES y personal administrativo CAROLINA, CARMENCITA E IVÁN.

DEDICATORIA

A mi ESPOSA, que ha estado a mi lado sacrificando su tiempo dándome cariño, confianza y apoyo incondicional para seguir adelante y cumplir otra etapa en mi vida.

A mis HIJOS, que son lo más grande que Dios me ha dado siendo el motivo y la razón que me ha llevado a seguir superándome día a día, para alcanzar mis más caros ideales de superación.

A mis PADRES quienes con mucho cariño, amor y ejemplo han hecho de mí una persona con valores para poder ser quien soy.

A mis HERMANOS que de alguna manera han colaborado y me han inspirado a concluir esta investigación.

A mis Cuñados. Con aprecio

A mis SUEGROS. Con cariño.

Pedro Eguiguren Castillo

AGRADECIMIENTO

De la manera más amorosa que se pueda expresar, quiero agradecer profunda e infinitamente a mis queridos padres, que gracias a Dios gozan de vida y de una aceptable salud física, e inmejorable salud espiritual. La enseñanza principal, básica, y fundamental por la que me dijeron permanentemente que debe regir mi conducta en la y para la sociedad fue: Amarás a Dios sobre todas las cosas, con toda tu alma, con todas tus fuerzas, con todo el corazón; y amarás al prójimo como a ti mismo.

Siendo estos dos mandamientos los caminos que siempre me han llevado al éxito, reconozco en estas líneas, el agradecimiento imperecedero y sempiterno a JEHOVÁ, Dios de mi vida, a quien juré amar sobre todas las cosas.

También es justo agradecer a mi amado esposo: CARLO EDUARDO a mis cuatro amadísimos hijos LAURA SOPHIA, VASCO FERNANDO, LUIS VICENTE Y ALEJANDRA CAROLINA y tres hermosos nietos: VICENTE OLIVERIO, MAXIMILIANO Y AMELIA MARIA, que desde que tuve la dicha y fortuna de compartir la vida, gozo y disfrute de la existencia de cada uno de ellos; de la misma manera, son y serán el motor, que me han impulsado a avanzar en mi vida profesional.

Agradezco a mi amiga, la coordinadora de la maestría, Dra. Olilia Carlier; y a todos los catedráticos que he tenido a lo largo de la maestría, ya que siempre fueron generosos al momento de educarme, prepararme y corregirme. Igualmente, al personal administrativo Carolina, Carmita, pues tuvieron presente mi nombre a cada instante para hacerme saber noticias, y porque siempre estuvieron prestos para apoyarme.

Finalmente, a mi estimado amigo, HORACIO SABANDO GARCES, quien supo brindarme su gentil apoyo en el momento de leer la tesis.

Econ. Vicenta Cantos Cedeño

Índice

TITULO DE LA TESIS: ANÁLISIS POLITICO-ADMINISTRATIVO Y PROYECCIÓN DE GOBERNANZA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN JIPIJAPA: PERÍODO 2012	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Problema	3
1.3 Descripción del problema de investigación	4
1.4 Situación Problemática.	5
1.5 Justificación	8
2. PREGUNTAS DE INVESTIGACION	21
3. OBJETIVOS.....	22
3.1 Objetivo General.....	22
3.2. Objetivos Específicos	22
4. MARCO TEORICO	23
4.1 Revisión de la Literatura	23
4.1.1. Marco Jurídico de la Gobernanza y la Gobernabilidad en el Ecuador.....	30
4.1.2. Fundamentación legal de la Transparencia y Gobernabilidad Municipal.....	33
4.2 El contrato democrático como encargo social	38
4.2.1. El Poder Público y el principio de autoridad	40
4.2.2. La cohesión social.....	44
4.3 La conformación del GAD cantonal en el marco de la Gobernanza y de la Gobernabilidad General.....	49
4.3.1. Principales tendencias nacionales que impactarían en el desarrollo local de los GADs de Ecuador.	50
4.3.2. Desempeño Laboral de los miembros del consejo Cantonal	56
4.4 La Nueva Gerencia Publica	62
4.4.1 Los fundamentos teóricos de la nueva gerencia pública	62
5. METODOLOGIA	88
5.1 Enfoque Metodológico.....	88

5.2	Diseño Metodológico	90
5.3	Caracterización de la Investigación	92
5.4	Escenario de Trabajo	92
5.5	Universo y procedimiento de muestreo utilizado	93
5.5.1	Variables o Categorías de Investigación	94
5.5.1.1	Variable Independiente	94
5.5.1.2	Variable dependiente	94
5.6	Hipótesis	95
6.	IDENTIFICACION DE FUENTES Y PROCEDIMIENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	95
7.	ANALISIS DOCUMENTAL- APLICATIVO DE LA INVESTIGACION	96
7.1	Análisis de los resultados de las encuestas	96
7.2	Factores críticos de éxito	117
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	118
8.1.	Conclusiones	118
8.2.	Recomendaciones	119
9.	LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL CANTÓN JIPIJAPA	122
	CUADRO N° 4	125
10.	BIBLIOGRAFIA	130
	Lista de Referencias	131
	Trabajos citados.....	134

TITULO DE LA TESIS: ANÁLISIS POLITICO-ADMINISTRATIVO Y PROYECCIÓN DE GOBERNANZA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN JIPIJAPA: PERÍODO 2012

1.1 Antecedentes

La provincia de Manabí constituye la tercera potencia en producción agropecuaria, y la segunda en número de habitantes a nivel nacional. Está ubicada en la parte occidental de la geografía ecuatoriana, lo cual representa una fortaleza desde el punto de vista productivo (pesquero), agropecuario, turístico, artesanal comercial e industrial por poseer puertos marítimos que privilegian el comercio nacional e internacional.

La información contenida en las cartillas de publicación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, (INEC, 2010), Manabí cuenta con una extensión territorial de aproximadamente 18.894Km², que representa aproximadamente el 7% del territorio nacional. Cuenta con 350 Km. de costa marítima y varias elevaciones que no sobrepasan los 700 metros sobre el nivel del mar. Entre los cantones que componen la provincia de Manabí, se encuentra el Cantón Jipijapa, el mismo que limita al norte con los cantones Montecristi, Portoviejo y Santa Ana; al sur por la provincia del Guayas y Cantón Puerto López; y al este, por los cantones Paján y 24 de Mayo y al oeste por el Océano Pacífico.

“La Sultana del Café”, como tradicionalmente se conoce al cantón Jipijapa, surge a partir de su tradición como primer cantón productor de café en el Ecuador, en la que según información proporcionada por el Instituto Geográfico Militar, (2010), este cantón cuenta con una extensión territorial de 1.467,44 Km², y una extensión urbana de 398,44 Km². La población total del cantón Jipijapa según datos proporcionados por el INEC, 2010, es de 98.195 habitantes, que corresponde aproximadamente al 7% de la población total de

la provincia de Manabí; la misma que según la fuente censal, está integrada por 65.796 hombres y 32.399 mujeres.

Por otra parte, la fuente antes citada, refleja en sus estadísticas, que la población urbana de Jipijapa es de aproximadamente 36.078 habitantes; de los cuales, 17.558 son hombres y 18.520 son mujeres; mientras que en área rural es de 29.718 habitantes, de los cuales 15.839 son hombres y 13.879 mujeres; adicionalmente se conoce que existe una población flotante que bordea los 32.399 habitantes, estos últimos, corresponde a aquellos que especialmente por situaciones económicas y laborales buscan plazas de trabajo fuera del cantón.

De la información recabada, se pueden anticipar las siguientes precisiones:

- La población asentada permanentemente en el territorio cantonal muestra una distribución normal en cuanto a género se refiere.
- En la zona urbana existe una mayor concentración de mujeres que de hombres.
- En la zona rural, existe mayor presencia de hombres que de mujeres.

Estas tres precisiones, aportan a la comprensión sobre las características productivas del cantón, las mismas que son objeto de estudio en líneas posteriores.

Desde el punto descriptivo sobre la vialidad del cantón Jipijapa, “las vías que conducen desde la cabecera cantonal, hacia las diferentes parroquias rurales de Jipijapa, se encuentran en condiciones irregulares, dificultando el traslado de personas y productos, con lo cual se afecta significativamente tanto

al proceso productivo como comercial del cantón”, (Boletín informativo del Instituto Geográfico Militar, 2007 p. 6).

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Jipijapa, en la estructuración del Plan de desarrollo Cantonal, da cuenta de las aspiraciones, necesidades y propuestas planteadas por los diferentes actores sociales del cantón, en el que se incluyen, según este documento, las opiniones de las organizaciones comunitarias tanto urbanas como rurales, de las Juntas parroquiales, Gremios artesanales y representantes de algunas instituciones de desarrollo local.

1.2 Problema

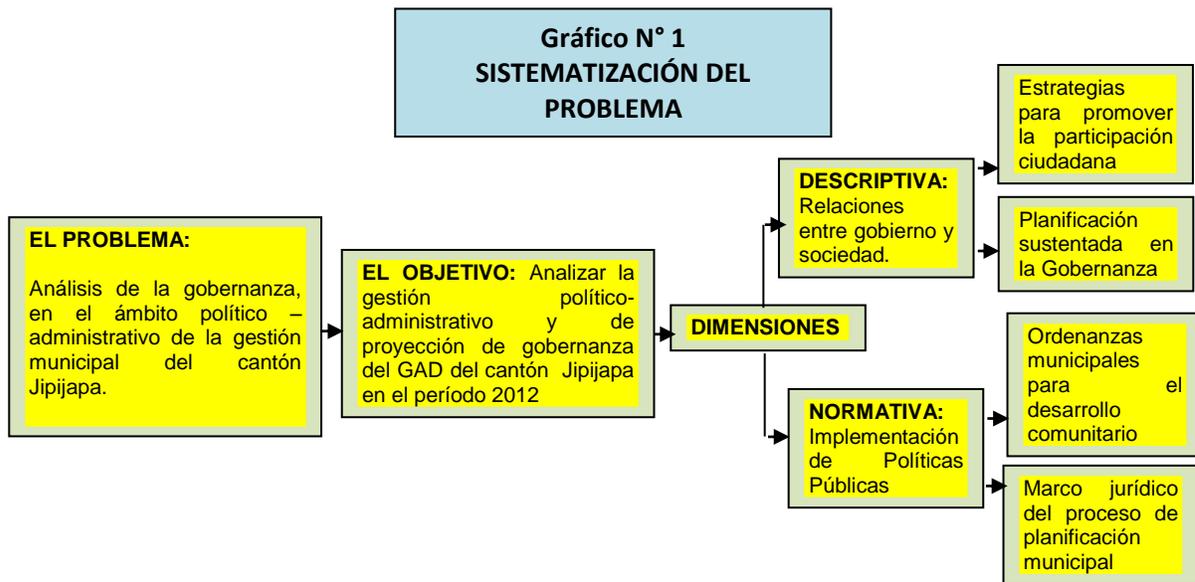
Abordar el análisis político-administrativo de la gestión municipal del cantón Jipijapa, conduce a repensar sobre sus características presentes y pasadas del estilo de administración, que pudieran incidir en la proyección de gobernanza en el cabildo jipijapense; en este sentido, AGUILAR Villanueva (2008), afirma que: “el concepto de gobernanza distingue por una parte una acepción descriptiva y por otra su connotación normativa. En la primera, el concepto se refiere a una serie de cambios que se han dado desde fines del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad, con la intención de reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad” (p. 38).

Así mismo, el mencionado autor sostiene que la gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.

Los aportes que sobre gobernanza hace Aguilar (2008), se orientan a replantear la tradicional metodología de planificación que el GAD del cantón Jipijapa ha venido desarrollando, por lo que la participación comunitaria es considerada como elemento importante para el estudio sistemático de posibles condiciones del futuro, incluyendo un análisis sobre los cambios que se lograrían como resultado de la aplicación y las consecuencias de políticas y acciones. La problemática planteada, pone en evidencia la necesidad de investigar la real situación de la gestión municipal del GAD de Jipijapa, que permitan la participación ciudadana a través de la gestión prospectiva.

1.3 Descripción del problema de investigación

El objeto de la presente investigación es el análisis político – administrativo y de gobernanza de la gestión municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Jipijapa para el período 2012; para cuyo efecto, se parte del informe de rendición de cuentas del cabildo cantonal y de las percepciones que la comunidad tiene sobre estos hechos, aplicando encuestas, entrevistas y sondeos de opinión, que permitan ilustrar los hallazgos de la investigación. Con esta base de información y análisis, se elabora la propuesta para el desarrollo cantonal, en la que se considera como fuente principal de información la participación comunitaria, bajo el enfoque de la gobernanza.



Fuente: Flujograma de actividades municipales
Elaboración: Autores de la tesis

1.4 Situación Problemática.

El presente trabajo, aborda la problemática de la gobernanza municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Jipijapa, a partir de un análisis político-administrativo, presentando una proyección para la implementación de futuras estrategias de gestión municipal, orientada a solucionar los problemas de la comunidad.

Para comprender de mejor manera esta problemática, se plantean algunas teorías y definiciones que sobre administración pública y participación comunitaria se han escrito, las mismas que contrastadas con algunas características del modelo de administración municipal en Jipijapa, nos conduce a una primera aproximación sobre los probables problemas que afectarían la gestión municipal, los mismos que más adelante serán profundizados en el desarrollo de la investigación.

De esta primera aproximación para la elaboración de un diagnóstico, se pueden citar algunos elementos que tendrían que ser evaluados más adelante; entre ellos constan:

- Insuficiente participación comunitaria en la gestión municipal.
- No existen evidencias que demuestren una gestión municipal sustentada teóricamente.
- No se han encontrado indicios que evidencien la aplicación de una planificación de largo plazo.
- La insuficiente participación comunitaria, no permiten conocer el verdadero sentir de toda la población.
- Las estrategias de comunicación implementadas desde el GAD cantonal, no permiten que la comunidad se vincule al proceso de planificación de una manera más directa y participativa.

En términos generales, existen evidencias preliminares derivadas de la observación, que dan cuenta de algunas características que pudieran derivar de una mala política administrativa del GAD cantonal; entre los aspectos observables, se pueden señalar los siguientes:

En lo político - administrativo.

1. Los datos de prensa tanto local como nacional, dan cuenta de las discrepancias profundas que se suscitan en ciertas reuniones del consejo cantonal, lo cual podría afectar al nivel de compromiso que la comunidad deba asumir frente a la planificación para el desarrollo cantonal.
2. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece las atribuciones y prohibiciones que tienen los miembros del consejo cantonal, por lo que las acciones que emprendan tanto el alcalde como los concejales, deberán estar encaminadas al bien común; sin

embargo, que la gestión municipal en muchos casos, responde al cumplimiento de una propuesta de campaña que en algunos casos no obedece a un estudio previo de necesidades, por lo que los resultados de esta acción pudiera estar encaminada a devolver favores de campaña, lo cual pondría en evidencia un sesgo que afectaría a la gran mayoría de la población.

Desde otro punto de vista, los informes de rendición de cuenta del GAD del cantón Jipijapa, evidencian las siguientes particularidades:

1. Falta de una red de agua potable que cubra las necesidades de la población urbana
2. Red de alcantarillado obsoleta.
3. Falta de una planta de tratamiento de aguas residuales.
4. No existe un tratamiento adecuado de los desechos sólidos.
5. Insuficiente seguridad ciudadana.
6. No se cuenta con una planificación estratégica que promueva procesos de vinculación con la sociedad.
7. Desorganización comercial.
8. Uso inapropiado de la vía pública.
9. Proliferación del comercio informal.
10. Falta de depósitos de basura en la zona urbana comercial.
11. El GAD cantonal no ha asumido ninguna competencia que no sean las que por ley le toca ejecutar.

Estos entre otros, son los rasgos observables que describen en primera instancia las características del Cantón Jipijapa y que tendrán que ser confrontados a partir de una investigación de campo, en la que la utilización de instrumentos de recolección de información pueda confirmar o desechar lo que aquí se ha señalado.

Frente a esta panorámica que presenta el cantón Jipijapa, la presente investigación, plantea el análisis político-administrativo y de gobernanza a la gestión municipal del GAD cantonal para el año 2012; análisis que permitirá elaborar el diagnóstico situacional, y delinear algunas estrategias para el desarrollo cantonal.

Un primer acercamiento a la realidad socioeconómica del cantón Jipijapa, da cuenta que son múltiples los problemas que aquejan a esta población y que hasta el momento no han sido atendidos en su real dimensión, para lo cual se hace necesario investigar sus causas, sean estas de orden administrativo o estructural, en la que necesariamente las evidencias encontradas serán analizadas al amparo de una metodología de gobernanza, gerencia política, prospectiva, entre otras.

Por lo expuesto, el problema a resolver en la presente investigación, consiste en analizar la gestión político – administrativo y de proyección de gobernanza del GAD del cantón Jipijapa en el período 2012; para lo cual se deberá identificar el modelo de gestión, analizar la metodología del proceso administrativo e identificar los factores que influirían en la proyección de gobernanza de la gestión municipal del GAD cantonal.

1.5 Justificación

Abordar el análisis Político-Administrativo y proyección de Gobernanza de la Gestión Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Jipijapa, implica la revisión de algunos aspectos que en el marco de las categorías conceptuales, son asumidas por diversos autores, las que podrían significar en un primer momento la justificación y relevancia del tema desarrollado.

Carrión, Fernando (2000), en su libro “La ciudad construida”, retoma las investigaciones realizadas por Posadas, Adolfo. (1986), quien sostiene

que:“la palabra Municipio –Municipium- es de significación romana en su origen y fue aplicada a ciertas ciudades de Italia que Roma iba conquistando” (p. 4);con estos antecedentes, Carrión F. sostiene que:“ en la evolución histórica, el Municipio en la América Latina española tuvo su origen en el cabildo colonial, constituido como instancia de gobierno local, el mismo, que aunque seguía el modelo español traído por los conquistadores, tuvo mayor importancia que en España debido a la distancia que lo separaba del poder central” (p. 37);sin embargo, según este mismo autor, “...no debe perderse de vista que, si bien esa apreciable autonomía se ejerció respecto de la Corona, era dependiente de ciertos grupos minoritarios locales (los criollos)” (p. 72). De allí, sostiene Carrión, que no hubo una clara separación entre lo público y lo privado, al extremo de que en ambas esferas se compartía el ejercicio de la autoridad, negando las posibilidades de una más amplia participación y representación social (p.84).

Borja Jordi(2003), sostenía que con la creación de las Reales Audiencias a partir del siglo XVII se iniciaron con la pérdida de la autonomía de los cabildos y la presencia simultánea de varios órganos estatales de gestión. Relata que, este proceso continuó con las guerras por la sucesión en el trono de la metrópoli, con la designación de los corregidores y la ampliación de las facultades en las Audiencias. En este proceso, el cabildo se vio restringido en su autonomía y competencias debido al aumento de los regidores perpetuos, a la disminución de sus niveles de representación, a la escasez de recursos y al fortalecimiento de las instituciones de la corona (p. 32).

Para Posadas Adolfo (1986), en su libro “Municipio”, afirma que: “En el período republicano se destacaron una serie de conflictos respecto de la conformación de la institucionalidad política de las naciones. Unos propugnaron el modelo federalista y otros el unitario; pero respecto del municipalismo, primó desde aquellos días y dependiendo del momento y del

tipo de régimen dominante, un constante movimiento oscilatorio entre el discurso descentralista y una realidad centralizada. En esta situación contradictoria se desarrolla el Cabildo hasta nuestros días: concentración del poder político y búsqueda de descentralización y autonomía” (p. 78).

En definitiva, la evolución del Municipio es una historia conflictiva que expresa simultáneamente su encrucijada y potencialidad alrededor del triple significado que tiene la autonomía: económica, administrativa y política. Sin embargo, se puede concluir que con el paso del tiempo se ha ido ampliando la base social del Municipio, aunque con un peso político relativo debido a los procesos de centralización presidencialista y de globalización económica; en otras palabras, el municipio tiene hoy un poder real pero limitado, (Robertson Roland, 1992, p 57). En esta línea, sostiene Robertson, que los municipios se urbanizan debido al agudo proceso de urbanización (desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) debido a la generalización del fenómeno urbano, a la mayor concentración de la población en ciudades y al incremento del número de urbes, situación que a su vez ha convertido a las regiones en un conjunto de ciudades con población predominantemente urbana.

Las características provocadas por la diseminación de la urbanización a lo largo del territorio, con desequilibrios y desigualdades a toda escala, permitió reconocer entre otros aspectos la heterogeneidad municipal y la multiplicidad de los gobiernos locales. La doble condición de heterogeneidad y multiplicidad, según Altman, D., proviene de la confluencia de tres condiciones estructurales de segmentación: a) del Estado, porque se desdobra a través de varios órganos, uno de los cuales es el municipio; b) de la sociedad en su conjunto, porque la sociedad local es un ámbito específico de relaciones; c) del territorio, porque su jurisdicción espacial y su competencia principal se circunscribe a un espacio determinado (Altman D. 2001). Estas segmentaciones se especifican en coyunturas concretas, donde

las condiciones municipales tienden a definirse en las relaciones con el poder central a través del clientelismo interestatal; un clientelismo que es unidireccional porque se desarrolla generalmente desde el poder nacional hacia el local, bajo el mecanismo clásico de lealtades por recursos.

Los municipios, por provenir de las características ya señaladas, representan una unidad política sujeta a las condiciones locales (características de la sociedad local y de su propio aparato municipal), así como a las relaciones con los ámbitos nacional y global; es en esta doble determinación, donde se plantean las bases de la heterogeneidad, donde la concepción uniformista del régimen municipal lleva a un incremento de las diferencias entre municipios, debilitando a los pequeños y conduciendo a la presencia simultánea de varias formas de poder local. Lo aquí manifestado, se puede ilustrar a través de algunos rasgos significativos, en la que según el tamaño de las ciudades, el municipio y el conjunto de poderes locales de las ciudades primadas son cualitativamente diferentes a los de las intermedias y pequeñas; así mismo, la constitución de la representación social por la vía electoral se desarrolla en las ciudades primadas a partir de una estructura partido-clientelar, mientras en las ciudades intermedias y pequeñas, surge más bien de las relaciones de cacique clientelar.

Otro aspecto referente del modelo de distribución territorial respecto al proceso de urbanización, es que en las sociedades locales, las ciudades primadas desarrollan características nacionales (burguesía, proletariado), mientras que en las ciudades intermedias y pequeñas sus características sociales son de pequeña burguesía tradicional e intermedia, y, de campesinado. Esta caracterización de la sociedad, para O'Conor, (1981), es definida como intereses particulares, en la que las ciudades primadas se identifican básicamente alrededor de la renta del suelo y del capital inmobiliario, mientras que las ciudades medianas y pequeñas representan una mayor homogeneidad social y económica, lo cual induce a construir un

poder local con canales de integración, representación y legitimación social más directo y personal, que establece una mayor proximidad.

Otro aspecto a considerar, en cuanto a las diferencias administrativas entre gobiernos locales son: a) La implantación regional (costa, sierra, Amazonía). b) La composición social (relaciones interétnicas, inmigración). c) La formación histórica (antiguo o reciente). d) La jerarquía político-administrativa (cantón, capital, provincial o nacional). La existencia de esta diversidad de gobiernos locales es de mucha riqueza, porque permite encontrar distintos modelos de gestión, a pesar de la existencia de una visión homogeneizadora dominante por esconder estas características. Como consecuencia de esta diferenciación y del peso municipal en la escena local, es que en la actualidad existe un agrupamiento de municipios que tiene su caja de resonancia en la formación, fortalecimiento y transformación de las asociaciones de municipalidades.

Pero no solo que los municipios son distintos unos de otros, sino que también en la gestión de la ciudad intervienen múltiples poderes de origen diversos, entre los que se pueden señalar:

1. La organización social se ha nutrido del crecimiento de la población, lo cual implica una mayor complejidad en sus relaciones, tanto que existen nuevos grupos y actores sociales que tienen su expresión vía autogestión, demandas y participación.
2. La organización estatal ha crecido y diversificado a partir de varias instituciones, políticas y territorializaciones aparentemente desestructuradas; es decir, que el Estado recorta la sociedad civil de manera que impide que la realidad se reconstituya, organice y unifique.

3. La urbanización plantea un problema al municipio: el desborde de su capacidad de respuesta que, incluso, le supera al Estado en su conjunto. Es un desborde por el crecimiento de la población y su distribución, pero también por la presencia de nuevas formas de organización y representaciones sociales.

En síntesis, se transforman las estructuras tradicionales del gobierno de la ciudad, en un contexto de redefinición del poder en su conjunto (la crisis, la modernización y el ajuste), dando lugar a un nuevo estilo de administración local cantonal.

Según datos proporcionados por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME, 2013), para el caso ecuatoriano, la historia de los municipios no cuenta con datos exactos de su creación, pero se puede señalar que para el año 1830 ya existían tres municipios reconocidos, con el nombre de Departamentos de Azuay, Guayas y Quito, considerados promotores para que el Ecuador se convierta en Estado al unirse entre sí formando un solo cuerpo independiente.

A partir de 1830 y las dieciocho réplicas de la Constitución, se han ido actualizando las funciones y estructura administrativa del Estado, permitiendo al gobierno central designar a los municipios como entes autónomos y capaces de generar sus propios ingresos para el bien común.

En Ecuador, a partir de octubre de 2008, entra en vigencia la nueva Constitución de la República del Ecuador, la misma que crea la figura jurídica para el nuevo ordenamiento territorial, por lo que lo que hasta ahora se conocía como Municipio Cantonal, Distrital o metropolitano, asume el rol de Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), con lo cual se crean nuevas competencias y otras se amplían.

La Constitución del Ecuador (2008), establece la Base Legal para la Organización Territorial del Estado, la misma que está contenida en los artículos del 238 al 259, dictaminando entre otros aspectos, que: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Demo Unit / TESIS PERALTA VENEGAS – SARMIENTO PINEDA. pdf). En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Por otra parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), en su Art. 41, literales (a – k), establece las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, los mismos que destacan de manera prioritaria el “promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial...”, a través del diseño e implementación de políticas que garanticen la promoción y construcción de equidad en inclusión en su territorio, implementado para este fin, un sistema de participación ciudadana, el mismo que tendrá que ser concordante con el Plan Provincial de Desarrollo y el de Ordenamiento Territorial, ejecutando para ello las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la Ley.

Para el caso de los Gobiernos Municipales, el COOTAD, en su artículo 53 (Naturaleza Jurídica) señala que los GAD municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, los mismos que estarán integrados entre otras, por las funciones de participación ciudadana, desarrollando para ello una serie de competencias exclusivas, que se encuentran tipificadas en el Artículo 55 (Competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal”, literales (a – n); en la que, la primera competencia, hace referencia a la obligatoriedad de planificar las actividades municipales junto a

otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, debiendo considerar el desarrollo cantonal en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, articulada, a la planificación nacional, regional, provincial y parroquial (COOTAD, R.O 303, octubre 2010. P 14)(UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA/ Tesis Magaly Chasigasín 2010).

De la fuente citada, se desprende que los GAD están integrados por un territorio municipal de límites fijados, y la población que lo habita, está regulada jurídicamente por la Ley y los censos realizados por el Instituto nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el cual establece la población existente en cada uno de los sectores y el principio de vecindad, con sujeción a lo que prescrito en el Art. 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), que dice: “Son vecinos o moradores de un Municipio, los ecuatorianos y extranjeros que tengan su domicilio civil en la jurisdicción cantonal, o los que mantengan en ésta el asiento principal de sus negocios”.

La Ley orgánica de Régimen Municipal, en su Título I, Capítulo II, Art. 12, establece que: “Al Municipio le corresponde, cumpliendo con los fines que les son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana, cuya atención no compete a otros organismos gubernativos”

En este sentido, la Autonomía se define como la capacidad que tienen las entidades públicas de tomar decisiones en cuanto a la administración y dirección para gobernar mediante sus propias leyes y reglamentos, sin dependencia del Gobierno Central; por lo que la estructura administrativa estará dada por la forma de segregar funciones tanto administrativas como operativas, dando a cada uno de los miembros las responsabilidades establecidas en las normas y reglamentos de cada institución (LORM, 2010).

En Ecuador y particularmente a nivel local (Gobierno Subnacional) la gobernanza y la gobernabilidad que se ejerce denota graves falencias que son consecuencia del agotamiento del modelo de desarrollo de orientación keynesiano, el mismo que sustentado en la teoría económica se centra en el análisis de las causas y consecuencias de las variaciones de la demanda agregada y sus relaciones con el nivel de empleo y de ingresos, siendo su interés final el de poder dotar a las instituciones nacionales o internacionales de poder para controlar la economía en épocas de recesión o crisis, control que se ejercerá a partir del gasto presupuestario del Estado (Keynes, Economía y Desarrollo. 1980., p. 112).

Este modelo de desarrollo que se aplicó en el Ecuador en años anteriores, dio por resultado una profunda crisis fiscal del Estado, en la que la política de compensación a los requerimientos y demandas de los diferentes agentes económicos y actores políticos y sociales, lograron sobrecargar las estructuras político burocrático, provocando la crisis del Estado de Bienestar.

La crisis del Estado de Bienestar, entendida como el resultado de la creciente demanda social de servicios asistenciales, que no se pueden cubrir financieramente por los recursos disponibles y los bajos niveles de ingresos; en este sentido, la crisis del Estado se convierte en el resultado de la crisis económica; es decir, de una crisis fiscal, en la que los gastos realizados por el Estado superan a los ingresos no financieros, afectando al desenvolvimiento de la administración pública en la que participan las comunidades autónomas, provocando nuevas correlaciones de poder de los actores involucrados, los que se multiplican y se interrelacionan con las organizaciones políticas.

La democracia liberal representativa, que promueve el neoliberalismo económico como la formación idónea de organización política, queda marcada en una profunda crisis de legitimidad, en la que la crisis de lo político es caracterizada por Ramos (1994) por “débiles implicaciones políticas subjetivas, escasos sentimientos de competencia, relevancia de las actitudes

desconfiadas y cínicas hacia los políticos, así como una muy baja identificación partidista (p. 89).

Durante la década de los 80, la inminente crisis fiscal del Estado benefactor propició un conjunto de reformas, entre ellas las denominadas de “primera generación”, mismas que estaban orientadas a lograr el crecimiento económico mediante una política de liberalización económica, redefiniendo para ello las funciones del Estado a través de una reducción de la burocracia; con la aplicación de esta política de liberalización, se buscaba transferir la responsabilidad de dirección de la nueva estrategia de desarrollo al mercado y a los particulares (<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/jvargas.htm>).

Si bien las reformas implementadas por el Estado buscaban superar la crisis fiscal de aquella época, los resultados que se obtuvieron según datos del Banco Central, es que los niveles de pobreza y marginación social crecieron, lo cual condujo a la implementación de ciertos programas de políticas públicas compensatorias para los grupos sociales más pobres, lo cual da cuenta de que no se atacó de manera directa las verdaderas causas de la pobreza.

La crisis del modelo neoliberal, permiten detectar dos facetas distintas y, de algún modo, contradictorias. Desde una perspectiva de clase, el neoliberalismo puede considerarse como exitoso en, a los menos, dos aspectos; en primer lugar, las políticas neoliberales permiten que las clases propietarias retomen la dominancia sobre el proceso económico que habían perdido en la era keynesiana. En segundo lugar, se produce una recuperación parcial de la rentabilidad general del capital durante el neoliberalismo y una importante recuperación relativa de los ingresos de los propietarios del capital, mientras el peso esencial de la crisis estructural de sobreacumulación recae sobre los trabajadores.

Desde otro punto de vista, se considera que el neoliberalismo ha fracasado en su intento o pretensión de dinamizar el crecimiento económico, puesto que no ha conseguido recrear las condiciones adecuadas para la acumulación capitalista. Este aspecto contradictorio del neoliberalismo es el que se puso de manifiesto en la crisis de 2000-2001 y es también la cusa estructural inherente en la crisis actual del capitalismo mundial.

Goodson (2001), señala: “que las instituciones del Estado, pasan por severas crisis políticas, de tal forma que provocan disfunciones y terminan en fallas, en las que el Estado no puede garantizar el orden político”; por lo que llega a identificar tres niveles de fallos del Estado: desintegración, fragmentación y colapso (p. 46).

Sutcliffe (1995), en su obra gobernabilidad y democracia, considera que: “la crisis de la gobernabilidad democrática y la inestabilidad de las instituciones, son características de las democracias participativas que requieren de la implementación de programas de desarrollo humano para mejorar sus sistemas de gobernabilidad”. En este sentido, el concepto del desarrollo humano sostenible o lo “socialmente sustentable” intenta ordenar las respuestas críticas al concepto tradicional de desarrollo (p. 112).

El elemento común de la crisis de gobernabilidad democrática, argumenta Prats (2000), es la incapacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto, en la que destaca la falta de funcionalidad de las instituciones para dar solución a los problemas, por lo tanto, la crisis de la gobernabilidad democrática se manifiesta debido a la debilidad de las instituciones democráticas, a la que se suman otros factores como los siguientes:

- a) Falta de preparación política de los administradores de la Cosa Pública, entiéndase Alcaldes y Cuerpo edilicio,

- b) Desconocimiento del rol de la Función social frente al rol de la función política,
- c) Deficiente manejo de los aspectos técnicos relacionados con el área de proyectos y finanzas,
- d) Falta de visión para la priorización de problemas sociales,
- e) La agenda programática se orienta en mayor proporción al cumplimiento de los objetivos partidistas y no de las necesidades del medio”.

Rafael Sarmiento, (2004), al referirse a la “crisis institucional”, sostiene que esta es una etapa peligrosa, de la cual puede resultar algo beneficioso como algo pernicioso, por lo que la crisis institucional debe ser considerada de raíz sistemática con implicancias morales, sociales, políticas y económicas. Las hay beneficiosas cuando son de crecimiento y perniciosas cuando son de senectud.

Según la fuente arriba citada, la crisis institucional se profundiza con la tendencia al individualismo que carga la acción política en una fragmentación de movimientos y actores sociales. Los movimientos sociales surgen de la crisis de legitimidad, motivados por una reconstrucción del Estado; en este sentido, la fragmentación debilita la seguridad y la estabilidad que proporcionan las instituciones económicas, políticas, sociales y culturales. Precisamente en los tiempos en que se transita a la formación de una sociedad global centrada en la información y el conocimiento, se presenta una crisis de valores institucionales que desvincula a la ciudadanía paulatinamente de la política y se pierde la confianza en las instituciones democráticas hasta volverse indiferente a su actuación y desempeño(Prats, 2000., p. 6).

Selzmick, (1957), sostiene que: “los valores institucionales y sus prácticas son precarios y sujetos a desplazamiento cuando son mal definidos, confusos o en conflicto, los requerimientos técnicos están en conflicto con su

mantenimiento, las organizaciones tienen crisis financieras o demandas por ineficiencia, la élites que los protegen carecen de autonomía, poder o compromiso” (p. 64).

Dalton, (2002), al referirse a la Nueva Izquierda, sostiene que:“ las personas asociadas a esta corriente política-ideológica presionan por cambios en los estilos de la política democrática mediante formas de acción política no convencional, de democracia directa por sobre las formas de la democracia representativa, lo cual resulta en una crisis de los valores de la democracia” (p.78).

Asociando las definiciones y comentarios de los autores citados, el problema que presenta la gestión pública de muchos Gobernantes en el Ecuador, estaría dado por la falta de definición de una metodología administrativa sustentada en teorías de política pública, así como del anclamiento a la oficina que le fuera asignada y, no a la búsqueda de alianzas, recursos y ventanas de oportunidad que lo coloquen en posición de conseguir los cambios y transformaciones que el simple ejercicio de su autoridad no asegura.

Para Arendt (1972), estas características de los encargados de la gestión pública, que recibieron el encargo social de representación, parecería que el problema fundamental en ellos deriva de una equivocada interpretación entre el poder público y el concepto de autoridad; poder que corresponde a la capacidad humana, no simplemente para actuar, sino para actuar correctamente; en cambio Autoridad es un término que se refiere al reconocimiento indiscutible por aquellos a quienes se les pide obedecer y no precisa ni de la coacción ni de la persuasión (p. 43).

Bajo esta definición, las autoridades locales, y particularmente las del cantón Jipijapa, deben considerar que la “autoridad” garantiza el

funcionamiento cotidiano del gobierno y la repetición de las rutinas administrativas y jurídicas, por lo que su desempeño político-administrativo debe operar dentro de los límites de la institucionalidad en el marco del buen vivir.

Por lo expuesto, la presente investigación se justifica, en la medida en que se desarrollará el análisis de la gestión político – administrativo y de proyección de la Gobernanza, que permita el desarrollo local del cantón Jipijapa, proponiendo lineamientos orientadores para la solución de los problemas estructurales, que promueva el desarrollo de una sociedad de avanzada, en la que se considere como premisa: “para qué se quiere el poder y luego explicar qué cambios relevantes se emprenderán con ese poder”.

El desarrollo del análisis, pone en evidencia el impacto político-social, del nuevo estilo de gobernabilidad y gerencia política, efectuando sugerencias que incorporan una metodología sustentada en la gobernanza y la prospectiva que permite conciliar las necesidades de la comunidad con las reales disponibilidades de la gestión municipal.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACION

1. ¿Cuál es el nivel de cumplimiento entre lo ofrecido en la actual administración municipal y lo ejecutado, conforme consta en el informe de rendición de cuentas?
2. ¿La metodología empleada por el GAD de Jipijapa para la programación y ejecución de las actividades de planificación, responderá a las reales necesidades de la población?
3. ¿Cuáles han sido los factores que han afectado el cumplimiento de las actividades administrativas del GAD cantonal?

4. ¿En qué medida, el análisis de la gestión administrativa-política del GAD del cantón Jipijapa, a partir del informe de rendición de cuentas, permitirá mejorar el nivel de eficacia administrativa Municipal?
5. ¿Cuál es la gestión política-administrativa del GAD del cantón Jipijapa, que permita una participación más activa de la comunidad en la planificación municipal?
6. ¿La participación comunitaria enfocada desde la gobernanza, permitirá la elaboración de políticas públicas y la inclusión de todos los sectores socio-productivos del cantón Jipijapa?
7. ¿Qué estrategias adopta el GAD del cantón Jipijapa para promover la participación ciudadana?
8. ¿La aplicación de un modelo de planificación sustentada teóricamente en la gobernanza, permitirá incorporar a las comunidades en la gestión municipal?

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

1. Analizar la gestión político-administrativo y de proyección de gobernanza del GAD del cantón Jipijapa en el período 2012

3.2. Objetivos Específicos

1. Identificar el modelo de gestión político – administrativo implementado por el GAD del cantón Jipijapa en el período 2012, y su relación con los principios de gobernanza y prospectiva.

2. Realizar el análisis sobre las actividades administrativas – políticas del GAD del Cantón Jipijapa.
3. Identificar los factores que influirían en la proyección de gobernanza de la gestión municipal del Cantón Jipijapa
4. Elaborar las estrategias que permitan el desarrollo cantonal

4. MARCO TEORICO

4.1 Revisión de la Literatura

Colombo Paolo (2003), al referirse a la gobernabilidad, sostiene que esta se refiere a dos acepciones principales: la primera surgida de los informes del Banco Mundial, que la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. La segunda se define como un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social; es probable que sea derivada del campo de la economía de costos y transacciones. Por extensión, gobernabilidad es definida como cualquier forma de coordinación social. Colombo Paolo, 2003. (p. 131)

Según Manuel Alcántara, (2004), la gobernabilidad puede ser entendida como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su contorno o son intrínsecas a éste. Este concepto se enmarca en el ámbito de “la capacidad de gobierno”. Éste se da siempre en un ámbito social tal en el que se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político:

1. Estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y la administración.
2. Se relaciona con la continuidad de las reglas y las instituciones, reflejando consistencia e intensidad en las decisiones.
3. Es la línea más corta entre la demanda de la sociedad y el resultado del gobierno. En términos generales, es la capacidad para la continua adaptación entre la regla y el acto, entre la regulación y sus resultados, entre la oferta y la demanda de políticas y servicios.
4. La Gobernabilidad depende de la Gobernanza, por ejemplo del nivel de madurez en una sociedad organizada y su capacidad para asumir responsabilidades compartidas en la implementación de decisiones y en el arte de gobernar correctamente (p. 95).

Los orígenes del término gobernabilidad, se remonta a la crisis política de principios de 1970, cuando la crisis estructural de mayo de 1968 se expresó mediante un movimiento estudiantil protagonizado por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado de Bienestar, también estuvo presente durante el paulatino incremento de las materias primas que conllevó al “boom” energético de 1973; y, por último en la crisis de liderazgo vivida en Francia tras la renuncia de Charles de Gaulle en 1969, así como en los Estados Unidos tras la renuncia de Richard Nixon en 1973 <http://cuestionjuridica-estela.blogspot.com/2010/07gobernabilidad.html>

Sobre estos antecedentes, Janes O'Connor, (1973) sostuvo que la crisis de gobernabilidad fue preludiada por un ambiente de crisis fiscal

resultante de las contradicciones entre el capitalismo avanzado y el sistema democrático.

Daniel Bell, (1975), se refirió a la ingobernabilidad como consecuencia de la sobrecarga de demandas que obliga al Estado a responder con un intervencionismo expansivo, produciendo una crisis fiscal.

Michael Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki, elaboraron el informe para la Comisión Trilateral en 1975; las conclusiones fueron que existían cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975):

1. La deslegitimación de la autoridad y pérdida de confianza en el liderazgo, que son consecuencias de la idea de igualdad y del individualismo; ambas, virtudes del sistema democrático.
2. Los efectos de la sobrecarga en la actividad de gobierno por la expansión de la participación política y el desarrollo febril de las actividades estatales.
3. La fragmentación de los partidos políticos y la pérdida de identidad de los mismos debido a la intensa competencia partidista.
4. El surgimiento de pautas fuertemente localistas en la política exterior, pues las sociedades se volvían nacionalistas (p. 77).

En la década de 1980 se incorporó el pensamiento neoliberal al análisis politológico. Los economistas políticamente conservadores criticaron el keynesianismo por su mala relación teórica con la democracia. Según ellos, la situación de ingobernabilidad, ocasionada por una mezcla inestable entre democracia y economía, generaba inflación dado que se confrontaban sindicatos y votantes a los gobiernos porque se veía al Estado como un botín

de servicios. Esto desembocó en el Consenso de Washington, una solución para los países menos industrializados.

En la década de 1990, el término comenzó a ser utilizado por las clases políticas y por diferentes organismos internacionales. La búsqueda de la gobernabilidad sustituyó a la de la consolidación democrática. La gobernabilidad se intentaba lograr con unos procedimientos simples tales como el apoyo del legislativo al ejecutivo o la ausencia de tablas sistemáticas que malograsen la eficacia de las políticas públicas. Los organismos internacionales tomaron interés por la gobernabilidad dado que tenía implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural.

Desde una visión “convencional”, la gobernabilidad es entendida como una visión verticalista, la misma que considera el ejercicio del poder desde el Estado, en la que las resoluciones de problemas se dan desde el estado, éste toma sus decisiones tomando a la gente como objeto de sus políticas <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernabilidad>. Su legitimidad deriva de las elecciones populares, pero la gente no es artífice de su gobernabilidad. Para la visión convencional, el problema de la gobernabilidad es el resultado de una sobrecarga del Estado. Entre los autores convencionalistas están Tomassini, (1994), Rojas, (1994) y Coppedge, (1994), entre otros.

Para Simón Pachano, (1997), “lo manifestado, es válido siempre que nos enfoquemos en el tema de la gobernabilidad desde la perspectiva del Ecuador actual y particularmente del Gobierno Seccional del Cantón Jipijapa, en donde este concepto ha sido profusamente utilizado con connotaciones muy particulares, que lo alejan de su expresión inicial e incluso lo diferencian de los contenidos de análisis latinoamericanas” (p.12).

Para esto, es necesario considerar algunas connotaciones determinantes tales como: las condiciones sociales, económicas y políticas existentes al momento de su introducción y generalización, pero también el escaso desarrollo teórico

y conceptual que ha habido al respecto en el país y particularmente en quienes ejercen la actividad de representación política del cantón Jipijapa.

Para una mejor comprensión de la evolución conceptual, y de la capacidad explicativa del mismo, será necesario indagar sobre lo que se entiende por gobernabilidad en el marco de la política ecuatoriana, sin que esto signifique un reduccionismo del tema, y por consiguiente una abstracción que pierda de vista los importantes aportes que han realizado diferentes teóricos. En este sentido, se rescatan dos percepciones dominantes:

En primer lugar, buena parte de las alusiones a la gobernabilidad, la consideran como equivalente de buen gobierno, entendido como la eficiencia, y eficacia administrativa del órgano ejecutivo, considerado en su sentido más restringido (esto es la presidencia de la República y los Ministerios);

En segundo lugar, algunas referencias a ella parten de su opuesto, la ingobernabilidad, para destacar la existencia de condiciones y obstáculos que determinarían que la sociedad no sea gobernable (BURBANO de LARA Felipe, 2003).

En términos generales, la reformulación de la política pública, conduce a privilegiar el papel de las instituciones y de los actores políticos y sociales, estableciendo una relación ambivalente (más no ambigua) entre democracia y gobernabilidad. La manera en que se aborde y maneje a estos tres aspectos, definen en gran medida la capacidad explicativa del concepto.

Un tema clave de reflexión en la última década, es aquella orientada a entender la democracia como sistema político, en la que, la cultura política carece de una tradición conceptual sin mayor significación. En su alcance más amplio, apunta nada menos que a establecer el sentido que adquiere el juego

político y la lucha por el poder bajo el dominio de una institucionalidad democrática (ECHEVERRÍA J, 1994).

Julio Echeverría en su estudio sobre Estado y Sistema Político, encontró una relación de conexión con lo que sería una cultura política moderna. Echeverría entiende la modernidad como aquel momento en el cual la política se convierte claramente en la instancia integradora y reguladora de la vida individual y colectiva. La política moderna se presenta como secular y racional, sin otros parámetros de legitimación que aquellos que nacen del despliegue libre de la voluntad humana (ECHEVERRÍA J., 2000).

Sin embargo, Echeverría (2000), ha subrayado la necesidad de distinguir dos momentos de la modernidad, expresados a su vez, en dos maneras distintas de organizar y entender la política. En un primer momento de la modernidad, manifiesta este autor, consiste cuando la política aparece fuertemente vinculada con el Estado como campo de unidad; en esta etapa, el Estado se constituye en el referente clave y central el “orden colectivo”. No obstante, se trata de una forma “absolutista” de integración social. “el poder del Estado no reconoce otra soberanía que no sea la que parte de él mismo, y determina por sí solo las finalidades que deberán alcanzar los actores sociales y la sociedad como agregación colectiva” (p. 47).

El esfuerzo por constituir un campo político, con una lógica propia y diferenciada de las que rigen los sistemas económico y social, y más democrática de las que impone el Estado, pasa necesariamente por la formalización de un conjunto de reglas para la vida política. Una de las funciones del sistema político es precisamente ajustar el juego político a un conjunto de reglas establecidas. Para que las reglas delimiten, den forma al campo de la política, institucionalicen la política, provocando lo que Simón Pachano llama la “re-significación” de las conductas de los actores políticos; término utilizado (re-significación) por Pachano, para referirse a las crecientes

demandas por parte de la llamada sociedad civil en pro de una voz y una apertura de espacios que le permitan ser parte activa de su propio proceso de desarrollo y asimismo, el impulso y auge de los enfoques participativos dentro de la agenda y la praxis de la industria del desarrollo.

Cuando los actores ingresan al escenario definido por las reglas institucionales, deben ajustar sus prácticas a los límites acordados previamente; es por esto, que a raíz de la discusión sobre la gobernabilidad, se hace evidente la compleja relación entre instituciones políticas y prácticas, entre la norma y el sentido que los actores dan a la vida política. La falta de concordancia entre la norma constitucional y la práctica política ha sido analizada desde lo que Pachano llama la “informatización” de la vida política.

La informatización de la que se derivan evidentes problemas de fragilidad institucional, habría que entenderla en un contexto más amplio que el de la crisis de los años noventa. Para el efecto, Pachano sugiere distinguir entre “régimen político” y “sistema político”.

Para el caso ecuatoriano, y particularmente del cantón Jipijapa en la provincia de Manabí, resulta apropiado revisar la relación entre régimen y sistema político, a fin de que las prácticas administrativas se orienten bajo una metodología de eficiencia en el marco de buenas prácticas de buen vivir, dejando de lado las influencias ocasionadas por tendencias políticas, las mismas que han demostrado, que una vez captado el “poder” se alejan de las corrientes ideológicas de base, para atender los objetivos de la clase política imperante. En este orden de, es frecuente encontrar a muchos actores políticos que con frecuencia integran diversas tiendas políticas, no importando que en algunos casos estos suelen ser de ideologías extremas y contrapuestas.

Existen varios problemas que adornan a la actividad política partidista del Ecuador, y con ello su influencia sobre la estabilidad de uno u otro régimen democrático. Dowdin y Kimber (1893), señala que: “el concepto de estabilidad política es una excelente ilustración de lo exotérico y de la confusión en la investigación en ciencias políticas a la hora de la formación de conceptos, su operacionalización y medida; de esta forma, las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como:

- a) Ausencia de violencia,
- b) La existencia de un régimen constitucional legítimo,
- c) La ausencia de cambio estructural, y
- d) Atributo de una sociedad multifacética” (p.37).

4.1.1. Marco Jurídico de la Gobernanza y la Gobernabilidad en el Ecuador.

Sabido es que uno de los grandes desafíos que enfrentan los municipios en América Latina, es que deben responder y hacerse cargo de múltiples necesidades de su territorio. Por otro lado, en la actualidad estas necesidades deben ser abordadas con un sentido de eficiencia y en un contexto de profundización democrática, que permita darle legitimidad a la acción pública desarrollada en el ámbito local. Esta realidad ha hecho que el concepto de gestión municipal participativa esté tomando mayor fuerza entre actores políticos, provocando una creciente tensión teórica y práctica entre la eficiencia técnica y democracia, lo cual hace complejo encontrar consenso sobre la forma más adecuada en que los municipios y los actores políticos deberían enfrentar estos desafíos (AGUILAR Luis 2004).

Referido al autor, esta valorización del concepto de Gestión Municipal Participativa es un argumento doctrinario en relación al diseño organizacional que se apoya en las ideas del Nuevo Institucionalismo Económico y en

divisiones respecto de cómo mejorar el desempeño de las organizaciones de gobierno, por lo que se debería fundamentalmente a una especie de falta de respuestas que no encuentran los municipios en el modelo predominante de la nueva gerencia pública (Arellano David, 2004), ya que parece ser que no basta con hacer la gestión de manera eficiente, eficaz y de calidad, sino que la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo de sus territorios hace imperante pensar en modelos de gestión que pongan también atención de manera sustantiva en la relación democrática y vinculante entre las instituciones y los ciudadanos (p. 92).

Antes de comenzar con una discusión de las herramientas metodológicas, que explican el Marco Jurídico en el que se desenvuelve la Gobernanza y la Gobernabilidad en el Ecuador, es conveniente aclarar algunas ideas y conceptos básicos, en el que las metodologías que se desarrollan a continuación estén orientadas al fortalecimiento de los gobiernos municipales, y particularmente del GAD del cantón Jipijapa en tres áreas fundamentales: gobernabilidad democrática, transparencia y gestión http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADT730.pdf.

Gobernabilidad Democrática.

Entendida como la forma de ejercer el poder político en la toma de decisiones y la gestión de los recursos de la municipalidad, basada en los principios de pluralismo, equidad, participación y diálogo, buscando decisiones políticas participativas y consensuadas. El origen de la utilización reciente del término gobernabilidad está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la Comisión Trilateral durante la década de los años 70 (BLANCO, Ismael. 2002). Esta inclusión es el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados (p. 37).

Transparencia Municipal.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), es uno de los principales instrumentos para evaluar la transparencia en las instituciones públicas (CUNILL, Nuria, 1997). No obstante, se hay quienes opinan que esta ley es limitada y es aplicada por los municipios. En este sentido, se define como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas administrativas; la gestión de los recursos; las operaciones y prestación de servicios; las prioridades de inversión y su ejecución (p. 15).

La ley de transparencia promueve la participación en la toma de decisiones sobre política pública a través de normas “proactivas, extensas y progresistas” (Mendel, 2009). Sin embargo, falta especificidad a la hora de referirse a “asuntos procedimentales”. Desde otro ángulo, la ley no incluye regulaciones que promuevan la visibilización de procesos de toma de decisión en aspectos como el presupuestario, la planificación, la ejecución y control de la gestión en general.

La fuente arriba citada, señala que de estas definiciones, subyacen dos aspectos que merecen mayor atención: en primer lugar, el concepto de gobernabilidad es más amplio que el de gobierno. La gobernabilidad se refiere normalmente a la vinculación entre gobierno, sociedad civil y el sector privado. En el municipal, esto significa que la responsabilidad de manejar los asuntos de un municipio no se limita a la administración municipal, sino que también incluye una amplia variedad de actores sociales: los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, el sector privado; organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, asociaciones profesionales y otros miembros de la sociedad civil. Cada actor tiene un papel específico que cumplir según sus intereses y capacidades.

En segundo lugar, el libre acceso a la información desempeña un papel fundamental en la promoción de la transparencia; para ello, la información debe ser oportuna, relevante, exacta y completa para que pueda ser utilizada con eficacia. Quién produce qué información, y con qué propósitos, se convierte en una cuestión clave para proponer la transparencia (BORJA, Jordi 2002)

Gestión Municipal.

La gestión municipal se refiere a la capacidad de analizar opciones de política, acordar prioridades y orientar los programas de desarrollo municipal a la consecución de resultados, para lo cual se requieren procesos e instrumentos de información, planificación y presupuesto de ingresos e inversión (AYALA, José. 1999). También se refiere al cumplimiento de normas y estándares nacionales en cuanto a controles internos, documentación, registros, operaciones financieras, etc., aplicadas a las áreas de tributación, recaudación y tesorería, operaciones de contratación de bienes y servicios y administración del recurso humano (p. 77).

4.1.2. Fundamentación legal de la Transparencia y Gobernabilidad Municipal

El índice de gestión, es una forma de ejercer el poder político en la toma de decisiones y la gestión de los recursos de la municipalidad, basada en los principios de pluralismo, equidad, participación y diálogo, buscando decisiones políticas participativas y consensuadas.

Como se ha mencionado anteriormente, se pretende fortalecer la gobernabilidad democrática, apoyando el diálogo entre los ciudadanos y las autoridades municipales, para definir prioridades de políticas, diseñar planes

y presupuestos, acordar medidas para mejorar servicios, etc. Cuando la municipalidad consulta regularmente a los ciudadanos, las decisiones tienen mayor sustento.

La transparencia municipal, se define como la apertura de los procesos de gobierno municipal en la toma de decisiones sobre políticas y medidas administrativas; la gestión de los recursos; las operaciones y prestación de servicios y, las prioridades de inversión y su ejecución.

Dos aspectos de estas definiciones merecen mayor atención: en primer lugar, el concepto de gobernabilidad es más amplio que el de gobierno. La gobernabilidad se refiere normalmente a la vinculación entre gobierno, sociedad civil y el sector privado. En el contexto municipal, esto significa que la responsabilidad de manejar los asuntos de un municipio no se limita a la administración municipal, sino que también incluye una amplia variedad de actores sociales: los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, el sector privado; organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, asociaciones profesionales y otros miembros de sociedad civil. Cada actor tiene un papel específico que cumplir según sus intereses y capacidades.

En segundo lugar, el libre acceso a la información desempeña un papel fundamental en la promoción de la transparencia. Para ello, la información debe ser oportuna, relevante, exacta y completa para que pueda ser utilizada con eficacia. Quién produce qué información, y con qué propósitos, se convierte en una cuestión clave para promover la transparencia.

La gestión municipal, se refiere a la capacidad de analizar opciones de política, acordar prioridades y orientar los programas de desarrollo municipal a la consecución de resultados, para lo cual se requieren procesos e instrumentos de información, planificación y presupuesto de ingresos, gastos e inversión.

También se refiere al cumplimiento de normas y estándares nacionales en cuanto a controles internos, documentación, registros, operaciones financieras, etc. aplicadas a las áreas de tributación, recaudación y tesorería, operaciones de contratación de bienes y servicios y administración del recurso humano.

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADT730.pdf.

Con estos antecedentes, el control de gestión, siguiendo el concepto que Fayol estableció a principios del siglo pasado de “verificar si todo se da de conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos”, está destinado a detectar posibles incumplimientos de los objetivos marcados y sus causas (FAYOL, Henri. 1999). Su aplicación permitiría, a partir del diseño previo de distintas alternativas, tomar aquella decisión que contenga la opción más conveniente para evitarlos. Para evaluar el grado de cumplimiento de la gestión municipal con leyes y normas en las diferentes áreas de gestión, transparencia y gobernabilidad, se ha creado el Índice de Gestión, Transparencia y Gobernabilidad, que expresa, en qué nivel de gestión se encuentra la municipalidad, cuáles son los problemas estructurales y qué es prioritario resolver.

Los parámetros, sobre los cuales se aplica el Índice de Gestión, Transparencia y Gobernabilidad Municipal, son:

- Planeación y desarrollo municipal
- Gestión de préstamos
- Ejecución del presupuesto
- Gestión financiera y de mora
- Gestión tributaria
- Servicios municipales
- Administración financiera y tesorería

- Recursos humanos
- Procesos de contratación
- Corporación municipal
- Instancias de participación ciudadana

Hay que destacar, que los resultados que se obtengan, no descalifican a la municipalidad, por el contrario, sirven para detectar fallas y sobre esa base, mejorar las estrategias y políticas actuales de trabajo (p. 112).

La Gobernanza.

Desde mediados de los 90, ha cobrado fuerza la oleada europea sobre alcanzar un consenso en torno a la eficacia y la legitimidad del actuar público, fundamentada en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil (Prats, 2003).

“Estos nuevos modos de gobernación que se reconocen como “gobernanza” no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los modelos burocráticos tradicionales y del de gerencia” (Aguilar, 2004 p. 125). Cabe señalar que los nuevos modos de gobernar tienden a llamarse de diversas maneras como por ejemplo, gobernanza (Blanco y Gomá, 2003)

Para Prats (2005), “la clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Frente a las abundantes opiniones doctrinales, que sobre gobernanza existen, esta no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque si replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración.

Uno de los aspectos potencialmente conflictivos, es la relación entre democracia y gobernanza, ya que nos plantea una forma diferente de relación entre la institucionalidad pública y la ciudadanía, que supera la tradicional participación pasiva o consultiva que promueve el gerencialismo.

Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática y potencialmente incluyente, es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público. Una gobernanza efectiva, es aquella en la que los intereses sociales de quienes se asocian, tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional.

Al amparo de estas definiciones, la gobernanza participativa, como propuesta teórica efectiva, emerge de la discusión en torno a la gobernanza, propuesta por diferentes autores, entre los que destacan: Ricard Gomá, Quim Brugué, Joan Subirats, Ismael Blanco, Joan Font, entre otros: “para profundizar sobre el tema de la gobernanza se recomienda ver Mayntz (1993; 2001; 2002, Rhodes, 1997; Winograd, 2002; Kooiman, 1993; Bovaird, 2002; Bulmer, 1994; Comisión Europea, 2001 y Whittingham, 2005). La importancia de la propuesta que hacen estos autores, es que la discusión de la articulación de actores de la gobernanza la llevan al espacio local, recuperando el rol político que les corresponde jugar tanto a los actores institucionales como a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales provocadas por el nuevo entorno altamente abierto y globalizado.

Para el caso de estudio (GAD del cantón Jipijapa), tanto la gobernabilidad como la gobernanza, han estado dadas por las relaciones sociales facultadas en normativas legales como son: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley de Participación Ciudadana, La Ley de

Ordenamiento Territorial, entre otras; esto implica, la no existencia de un marco teórico que promueva la articulación de las tan necesarias relaciones sociales de involucramiento en los procesos de planificación de la gestión municipal, frente a las reales necesidades del medio local, por lo que la gestión municipal del cantón Jipijapa refleja características verticalistas, impositivas y de aplicación de un “Plan de Gobierno Municipal” desde una óptica eminentemente política no consensuada.

4.2 El contrato democrático como encargo social

La palabra “Estado”, en su sentido conocido abiertamente, surgió desde el punto de vista teórico como un contrato social, en el que los seres humanos que se encontraban en estado natural, pasen a constituir el Estado o Sociedad Civil, eligiendo para ello en calidad de soberanos, a dirigentes para que actúen en favor de terceros; con esta premisa, el electorado, conocido también como el soberano, exige que la política asegure efectivamente que el Estado cumpla sus responsabilidades, en especial en las áreas sociales más sensibles, que se recupere el sentido de la comunidad, que se valore al ciudadano y no solo al contribuyente que paga impuestos.

(<http://www.latercera.com/noticia/opinión/ideas-y-debates/2013/04/895-521141->).

De todos es sabido, que el electorado en el Ecuador y también en las demás democracias, poco o nada conoce los programas electorales de los partidos y candidatos por los que votan. Ni los partidos hacen hincapié en explicarlos en profundidad, ni el grueso electoral está suficientemente preparado para entenderlos; esto propicia que las campañas electorales se circunscriban a unos cuantos eslóganes publicitarios y a otras tantas propuestas llamativas, propuestas de impacto mediático como la creación de cientos de miles de puestos de trabajo, subida de pensiones, construcción de guarderías, manejo de precios, entre otras. Estas propuestas, desde una

perspectiva del comentario ciudadano, son inviables, poco creíbles y en la mayoría de los casos mentiras inmensas porque nunca se cumplen. Sin embargo, han cumplido su función, han enganchado al electorado que les ha votado y los partidos han conseguido así sus réditos electorales, las promesas electorales no cumplidas son muy rentables porque producen buenos beneficios y ningún perjuicio.

(<http://jmolinaqallardo.blogspot.com/2009/04/contrato-democrático-el-voto.html>).

En los últimos tiempos, se ha presenciado una sociedad movilizada, con liderazgos distantes de los partidos políticos, en el que miles de personas reclaman respuestas concretas del Estado, en el que los partidos políticos y en especial sus dirigentes, no han reconocido a tiempo las demandas sociales y se han convertido en los principales blancos de la desconfianza, que en términos académicos se la conoce como la contrademocracia o el contrapoder. Lo relevante es que las movilizaciones sociales se han dado bajo un sentido cívico, amplio y transversal, tanto desde el punto de vista generacional como social, político y cultural (<http://www.latercera.com/noticia/opinión/ideas-y-debates/2013/04/895-521141->).

Pierre Rosanvallon, (2012), en su libro “la Contrademocracia”, muestra el vínculo entre la movilización social y el poder, definiéndola como la democracia de la desconfianza organizada, que confronta a la democracia de la legitimidad electoral; “para evitar una mala interpretación, dice Rosanvallon, hay que decir que la contrademocracia no es lo opuesto de la democracia, sino que es una forma de enfatizar los poderes indirectos diseminados en toda la sociedad en contra del verticalismo de la democracia representativa tradicional, y en ese sentido debería considerársela como complementaria. Cumple, además, con tres acciones que no están regularmente en la democracia representativa: controla el poder, lo sanciona y lo juzga” (p. 44).

La desconfianza del electorado sobre el cumplimiento de la deuda social, se traduce en un problema político que se refleja en tres dimensiones: en los dirigentes políticos; en lo político (lo temático-programático); y en los partidos políticos, todo lo cual genera una sensación de traición al bien común; en el que las personas que se movilizan no son antidemocráticos ni antipolíticos; es simplemente que sienten que el contrato o pacto social ha sido traicionado por los partidos y candidatos políticos.

En este marco, las tecnologías de información y comunicación, potencian las capacidades de organización de los ciudadanos anónimos, que poseen una nueva cultura descentralizada y cooperativa, exigiendo coherencia con el contrato social en donde se privilegie el bien común. El internet ya no es un mero instrumento de información, sino un vehículo de denuncia, vigilancia y control, que ha cambiado las relaciones de poder.

No resulta demasiado controvertida la afirmación de que una alta confianza interpersonal entre los ciudadanos, debería redundar en una cohesión social que beneficie cualquier gobernabilidad, incluso una no democrática. Pensadores como Alexis de Toqueville, (1978) y más recientemente Francis Fukuyama, han incidido en esta afirmación. Fukuyama, (1995) profundiza en los vínculos de confianza para el mejor funcionamiento de los mercados, y no sólo del sistema político.

4.2.1. El Poder Público y el principio de autoridad

El Poder Público, desde la perspectiva de análisis de Proudhon (1984), es considerada como el principio de autoridad, donde reside la causa primordial de todos los extravíos y desdichas humanas a lo largo de la historia. Por ello mismo, en su pensamiento y acción combatió enérgicamente este principio y a la institución que, según su punto de vista, lo ha sostenido y

perpetuado a lo largo del tiempo: la propiedad. Y con ella, toda la economía política y el derecho jurídico que la justifican, que para un libertario como él resultan sofismas que sólo tratan de ocultar de manera burda la vulgar y llana explotación del trabajador por parte del propietario.

Una opinión contrapuesta a la de Proudhon, es aquella que se sustenta en la teoría de la crisis del principio de autoridad y la muerte del sistema republicano del gobierno; esta teoría sostiene, que la palabra “pueblo” debería ser paulatinamente borrada del habla común, pues designa a un conjunto de individuos que conforman una identidad cultural, lingüística, religiosa con aditamentos étnicos, decididos a conformar un estado con el fin de afianzar – vía pactos sociales – y luego de distintos sistemas jurídicos, un reto que les permita coexistir junto a otras comunidades que puedan constituir una amenaza para sus intereses, un trazado geopolítico determinado.

Desde un punto de vista un poco más generalizado, la Autoridad es concebida como aquello en nombre de lo cual puede ejercerse el poder con justicia; en este sentido, se la asocia a la capacidad que una persona tiene para conducir a otras hacia un fin determinado, por lo que la autoridad asume la función de causa eficiente de la sociedad política (Bidart Campos. Germán, 1973). Esto implica que la autoridad debe coordinar y ordenar las acciones de los individuos y grupos intermedios, entre sí, y con referencia al fin social que ha de procurarse. El pensamiento marxista, coincidiendo con el liberalismo y con el anarquismo, sostiene la necesaria desaparición del Estado, una vez alcanzado la etapa comunista. Sin embargo, tales utopías contradicen la milenaria experiencia histórica de la humanidad, que muestra que siempre que existe vida social, también existe autoridad (Palacios. Leopoldo, 1978).

Lo que hace la autoridad un elemento esencial de la sociedad política, es la distinción esencial que media entre el bien particular y el bien común. Tratándose de una diferencia específica, los requerimientos propios del bien

común no pueden verse satisfechos por el mero juego de las acciones individuales, que se ordenan de suyo a la satisfacción de las necesidades individuales de cada miembro. Cada ciudadano es capaz, en condiciones normales, de subvenir a las exigencias de su conservación, de su trabajo, de la constitución de su hogar, etc. Pero resulta evidente que no todo ciudadano o padre de familia, puede desempeñarse eficazmente como ministro de economía o asambleísta (Alberich, T., 2002).

<http://es.catholic.net/abogadoscaticos/435/2417/articulo.phd?d=33321>

En el vocabulario político, la definición de autoridad se encuentra asociado al concepto de soberanía, para lo cual Bodin (1997), sostiene que la soberanía implica tres notas: es absoluta, es inalienable y es indivisible; posteriormente, el alemán Althusius y, más tarde, Rousseau, sustituyeron la “Soberanía del príncipe” por la “Soberanía del Pueblo”, fórmula que subsiste hasta nuestros días, con el mismo contenido básico que Rousseau le asignara.

<http://peregrintuk.wordpress.com/2009/12/10la-soberanía-del -pueblo/>.

La Teoría Liberal.

La teoría liberal sienta sus bases en la soberanía popular, por lo que Rousseau vincula este concepto con otro de su creación: la voluntad general, que es la voluntad del pueblo, de la mayoría. Según este autor, el pueblo pasa a ser la fuente y raíz de todo poder político, de toda autoridad, una vez establecido el pacto social, irrevocable, mediante el cual se constituye la sociedad política.

Las cláusulas del pacto social implican esencialmente: “La enajenación total de cada asociado, con todos sus derechos, a toda la comunidad; porque, en primer lugar, dándose cada uno por entero, la condición es la misma para todos, nadie tiene interés en hacerla onerosa a los demás” (El Contrato Social) (Meinvielle, P. Julio, 1974). Sobre la base del igualitarismo, así instaurado, el

pueblo se erige, a través del mito de la voluntad general, en el legislador supremo. El gobierno no es sino el delegado o mandatario destinado a aplicar las decisiones de aquél. En tal carácter, el pueblo es fuente de todo derecho y de toda norma moral; en consecuencia, puede revocar en cualquier momento la delegación otorgada al gobernante de turno.

Frente a esta teoría, Meinvielle (1974), sostiene que la concepción liberal de la soberanía es utópica, contradictoria y nefasta. Es utópica, por cuanto se basa en una quimera de pacto originario, históricamente inexistente. Contradictoria, ya que supone que los individuos se asocian libremente, pero a partir de ese momento no pueden revocar lo aprobado. Es nefasta por sus consecuencias:

- a) Porque disuelve el fundamento de la autoridad;
- b) Porque desemboca en el despotismo ilimitado del Estado y de la mayoría
- c) Porque elimina toda referencia a Dios y al orden natural como origen de la autoridad;
- d) Porque coloca a la multitud amorfa como base de todo derecho y de la moral;
- e) Porque favorece la demografía de quienes aspiran a perpetuarse en el poder.

<http://es.catholic.net/abogadoscaticos/435/2417/articulo.phd?d=33321>

Por otra parte, Lucas Verdú sostiene que, mientras el pueblo es el elemento personal del Estado y el territorio su soporte material, “el poder político es una dimensión relacional que media entre el mandato y la obediencia con el importante añadido que en el caso de que ésta falte, se impone por quien o quienes manden una coerción (Lucas Verdu, Pablo & Lucas Murillo De la Cueva, Pablo. 2000). Por consiguiente, el poder “...implica

la relación, eventualmente coercitiva, que media entre quienes mandan y quienes obedecen, dentro de una comunidad” (p. 19).

Para Arismendi A. Alfredo, (2002), el Estado es definido como una “colectividad organizada, establecida sobre un territorio determinado y dotado de autoridad suficiente para el cumplimiento de sus fines” y llama Poder Público o Poder Estatal a esa “autoridad o gobierno colocado en todos los niveles de la organización estatal” (p. 35).

Por su parte, Hariou (1971), señala que el poder “es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados” (p. 51)

En este sentido, hablar del gobierno como elemento del Estado, implica analizar al conjunto de instituciones u órganos que lo rigen, en el que el poder se encuentra en el pueblo y la autoridad para ejercerlo en los mandatarios elegidos por este mismo pueblo, por lo que el poder se representa en la autoridad a cuya orden se encuentran sometidos los habitantes del Estado.

4.2.2. La cohesión social

De acuerdo con el paradigma de desarrollo sostenible, a partir de los años 90 del siglo pasado la promoción de la Cohesión Social se volvió una prioridad de la cooperación descentralizada local; Unión Europea – América Latina.

A pesar de no tener una definición unívoca sobre el significado de la expresión, la Cohesión Social identificada por la CEPAL – Comisión Económica para América Latina como “la dialéctica entre los mecanismos

instituidos de exclusión/inclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones frente al modo en que estos (mecanismos) operan”. También es definida por Tironi, (1984), como “la capacidad de una sociedad de absorber los cambios y los conflictos sociales mediante una distribución democrática de sus recursos socio- económicos (bienestar) socio-políticos (derechos), y socio culturales (reconocimiento), por medio del Estado, del mercado, de la familia, y de otras redes comunitarias y de la sociedad civil”.

Así que, una comunidad socialmente cohesionada se caracteriza por una situación global en la que los (las) ciudadanos (as) comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad.

La cohesión social, entendida como una particularidad, en el que existe una visión compartida entre los ciudadanos y el Gobierno acerca de un modelo de sociedad basado en la justicia social, la primacía del Estado de derecho y la solidaridad, permite el establecimiento de consensos sobre la canalización del gasto público entre distintos sectores, generaciones y territorios; la recaudación impositiva; la financiación de los servicios sociales; la seguridad; las políticas de inclusión y protección social; y la generación de empleo. Los sistemas de protección e inclusión que caracterizan una situación de cohesión social, hacen que sea posible atacar la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos, con mayores posibilidades de éxito.

Por sus usos tan diversos, “el concepto de cohesión social suele evocar un anhelo de comunidad, ante un escenario de globalización y transformaciones profundas (Abramovich, Víctor & Courtis Chistian, 2006),

que muchos asocian con una mayor fragmentación social y una pérdida de lazos estables” (p. 41).

La reflexión crítica opone la idea de cohesión a la de corrosión de la legitimidad y gobernabilidad, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público.

Asimismo, “el concepto de cohesión social tiende a verse absorbido por otros de género próximo, como la equidad, la inclusión social y el bienestar, en el que los acuerdos sobre cohesión social, se traducen principalmente en un conjunto amplio de políticas e indicadores conducentes a reducir la brecha de ingresos y garantizar un mayor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud” (BARROS, Luis. 2005); por lo tanto, no hay una acepción clara del concepto; probablemente porque la propia tradición de ciudadanía social da por sentado una relación intrínseca entre la inclusión social y la provisión de mecanismos de integración y plena pertenencia a la sociedad. Inclusión y pertenencia, o igualdad y pertenencia, son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en un Estado de bienestar (p. 66).

http://oxydiane.net/IMG/pdf/Pres_Antigua.ESP.pdf

En América Latina y el Caribe, el concepto de cohesión social surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remota a un lejano pensamiento. Los actores que bien podrían estar llamados a construir espacios de interacción positiva no cuentan con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación. Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellas el endeble asidero material de la

cohesión social, aunque ciertamente el problema trasciende la mera satisfacción de necesidades materiales.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=publicaciones/xml/4/27814/p2781>

Lo anterior, permite comprender la relevancia de políticas que apuntalen una cohesión social basada en valores democráticos. Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, esta también es relevante para determinar la solidez del Estado de derecho, el mismo que es definido por Payne Mark & Alonso Pablo (2007), “como aquel que se rige por un sistema de leyes e instituciones ordenado en torno de una constitución, la cual es el fundamento jurídico de las autoridades y funcionarios, que se someten a las normas de esta(p. 66). Cualquier medida o acción debe estar sujeta o ser referida a una norma jurídica escrita. A diferencia de lo que sucede ocasionalmente en muchas dictaduras personales, donde el deseo del dictador es la base de una gran medida de acciones sin que medie una norma jurídica. En un estado de derecho las leyes organizan y fijan límites de derechos en que toda acción está sujeta a una norma jurídica previamente aprobada y de conocimiento público (en ese sentido no debe confundirse un estado de derecho con un estado democrático, aunque ambas condiciones suelen darse simultáneamente). Esta acepción de estado de derecho es la llamada "acepción débil" o "formal" del estado de derecho; este se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

Desde comienzos de los años noventa, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL. 2007), ha venido estructurando una visión de desarrollo adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas, mediante la cual, “se trata de propiciar sinergias positivas entre crecimiento

económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva; así mismo, se otorga especial importancia a los objetivos de aumentar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer una democracia política participativa e inclusiva”. En este contexto, la reflexión que plasma ahora la CEPAL, representa un intento por dar a la cohesión social un mayor perfil, identidad y profundidad, que le permitan llegar a ser un faro importante de las políticas públicas (p. 174).

Los principios de cohesión social planteados por la CEPAL, podrían permitir explorar algunas dimensiones para su intervención, en la que se deberían considerar aspectos tales como recursos y voluntad política, capaces de reducir las brechas en materia de exclusión, creando un sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, fundamentado en el goce efectivo de ciudadanía y en una ética democrática. Con este enfoque, la aplicación de una agenda de cohesión social para el cantón Jipijapa, deberá considerar las restricciones existentes en los ámbitos económico, político e institucional que inciden en su viabilidad; por lo que las causas subyacentes de su ausencia es también indispensable para diseñar y poner en práctica políticas afines, y para lograr acuerdos entorno a su logro.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=publicaciones/xml/4/27814/p2781>).

Por lo expuesto, una positiva relación entre la ciudadanía y la cohesión social, supone asumir un conjunto de derechos que conjugan la dimensión política participativa, deliberación, voz con lo social, acceso a activos, ingresos, servicios, entre otros; en la que, los derechos sociales, económicos y culturales permitirían la construcción del sentido de pertenencia que, a su vez, es parte esencial de la cohesión social.

4.3 La conformación del GAD cantonal en el marco de la Gobernanza y de la Gobernabilidad General

El capítulo tercero de la Constitución del Ecuador, (2010) (Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales), en su Art. 254 establece la obligatoriedad, de que cada distrito cuente con un concejo elegido por votación popular, en el que la alcaldesa o el alcalde será su máxima autoridad administrativa, por lo que, su presidencia la ejercerá con voto dirimente (p. 95). Para el desarrollo de las actividades de los miembros del Concejo Cantonal, el Art. 264 de este mismo cuerpo local describe las competencias exclusivas (14), que los gobiernos municipales deben desarrollar, sin perjuicio de otras que determine la ley; entre estas competencias, se puede citar la primera, que hace referencia al proceso de planificación del desarrollo cantonal, para lo cual, deberá formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, articulada con la planificación nacional, regional y provincial, cuyo fin sea el de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural (p. 99). Una ampliación del término “Planificación” en el marco del Régimen de Desarrollo, se encuentra en el Art. 275 de este mismo cuerpo legal, en el que dice: “...es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”, el mismo que se sustenta en siete objetivos básicos descritos en el Art. 276 de la Constitución del Ecuador (p. 103); en este sentido, el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana (Constitución del Ecuador, (2010) Art. 279, p. 104), en el que la participación ciudadana es entendida (Art. 95 de la Constitución), como la forma individual y colectiva, mediante la cual, los ciudadanos y ciudadanas participan de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación gestión de los asuntos públicos, y en el control

popular de las instituciones del Estado y la sociedad, conformando instancias de participación junto a autoridades electas para los diferentes niveles de gobierno, en la que podrán desarrollar actividades orientadas a la elaboración de planes y políticas que vinculen a los gobiernos con la ciudadanía, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas, y control social, entre otros facultados por la Ley (p. 44)

Con base en esta normativa, se delinearán las atribuciones y responsabilidades del alcalde o alcaldesa de los gobiernos municipales, así como de los ediles que integran el consejo cantonal, tomando en cuenta para ello tanto la estructura orgánica de la institución, así como la estructura funcional para el desarrollo de las actividades prescritas en la ley.

4.3.1. Principales tendencias nacionales que impactarían en el desarrollo local de los GADs de Ecuador.

La Organización Administrativa de los GADs en el Ecuador, está integrada por los entes del Poder Ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la Constitución y a las leyes respectivas que les han sido asignadas. La ciencia del Derecho Administrativo estudia tres formas de organización administrativa:

Centralización: Se presenta el régimen de centralización administrativa cuando los órganos que agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

Descentralización: Supone transferir el poder, de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. La relación entre entidades descentralizadas es siempre horizontales no jerárquicas. Una organización tiene que tomar decisiones estratégicas y operacionales. La centralización y la descentralización son dos maneras opuestas de transferir poder en la toma de decisiones y de cambiar la estructura organizacional de las empresas de forma concordada.

Desconcentración: La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente (FLACSO-Ecuador 2010).

De estas definiciones, se desprende que: “...el Sistema de Organización Administrativa, “es el conjunto ordenado de normas, criterios y metodologías, que a partir del marco jurídico administrativo del sector público, del Plan Estratégico Institucional, y del Programa de Operaciones Anual, regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales” (Análisis de coyuntura: (p. 29); en este sentido, El objetivo general del Sistema de Organización Administrativa, es optimizar la estructura organizacional del aparato estatal, reorientándolo para prestar un mejor servicio a los usuarios, de forma que acompañe eficazmente los cambios que se producen en el plano económico, político, social y tecnológico, buscando:

- Lograr la satisfacción de las necesidades de los usuarios de los servicios públicos.
- Evitar la duplicación y dispersión de funciones.
- Determinar el ámbito de competencia y autoridad de las áreas y unidades organizacionales.

- Proporcionar a las entidades una estructura que optimice la comunicación, la coordinación y el logro de los objetivos.
- Simplificar y dinamizar su funcionamiento para lograr un mayor nivel de productividad y eficiencia económica.

Bajo estas consideraciones, Las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa, permitirían:

- Proporcionar los elementos esenciales de organización, que deben ser considerados en el análisis, diseño e implantación de la estructura organizacional de la entidad.
- Lograr que la estructura organizacional de las entidades públicas sea conformada bajo criterios de orden técnico.

Para el cumplimiento de estos y otros objetivos de organización administrativa pública, el Estado ecuatoriano ha implementado un marco jurídico legal que noma el accionar de los GADs cantonales, entre estos constan:

Plan de ordenamiento territorial:

En el ámbito del urbanismo, es una herramienta técnica que poseen los municipios para planificar y ordenar su territorio. Tiene como objetivo integrar la planificación física y socioeconómica así como el respeto al medio ambiente.

Código de planificación y finanzas públicas:

Tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del Sector Público.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).- es el instrumento legal que determina las políticas de organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrollo un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (TESIS PERALTA VENEGAS-SARMIENTO PINEDA.pdf).

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. El Art. 1 de esta misma Ley, la define como la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO/Tesis de Grado.docx).

Plan Nacional de Desarrollo.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2010) declara que: “el Plan Nacional de Desarrollo se origina en el proyecto político de cambio que planteó el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana y se convierte en su hoja de ruta que termina con la improvisación y la visión cortoplacista que ha imperado en las políticas públicas”; en este sentido, define el término desarrollo como: “...la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la

naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable” (p. 1)

Plan Nacional de Descentralización.- Constituye la norma jurídica que tiene como fundamento teórico conceptual el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 en virtud del principio de complementariedad, pues su objeto, por un lado, es dotar de un orden participativamente constituido al proceso de transferencia de competencias (Plan Nacional de Descentralización 2012-2015); pero, por otro, y más relevante, el de construir un Estado democrático para el Buen vivir y garantizar los derechos de la ciudadanía, pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades (p. 18)

Plan Nacional del Buen Vivir.- Esta norma jurídica se desarrolla a partir de cuatro grandes desafíos como son:

- a) Articular la planificación el nuevo marco constitucional
- b) Generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados
- c) Incorporar de manera efectiva a la planificación y al ordenamiento territorial
- d) Impulsar un proceso de participación social.

Según la disposición constitucional contenida en el Art. 280, el Plan Nacional de Desarrollo, hoy denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013), es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinará las

competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (p. 14) (INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES/Efectos sobre la cultura organizacional).

Política Social para la Pobreza.- Según Herrera y Castón, (2003), la política social debe entenderse como “el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política” (p. 2); este autor sostiene que la política social asume funciones que combinan elementos de protección, bienestar, ciudadanía y cohesión social. Opera con una lógica sectorial y programática, incorpora a diversos actores que deben coordinarse para la provisión del bienestar, deriva sus recursos principalmente del ámbito público, pero también del ámbito privado y de la cooperación internacional. No opera ya en un esquema centralizado y jerárquico sino que, en forma creciente, se apoya en dinámicas relacionales horizontales con lógica de acción en red.

Sistema Nacional de Competencias.- “Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que le corresponde a cada nivel de gobierno...” (COOTAD, Art. 108)

Matriz Productiva.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo define a la Matriz Productiva (2012) como “La forma como se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. A este conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, es que se le denomina matriz productiva (p. 7).

Estos cuerpos legales, constituyen la principal fuente del marco jurídico que orienta la planificación municipal, propiciando el desarrollo local en la medida en que su aplicación denote parámetros de eficiencia.

4.3.2. Desempeño Laboral de los miembros del consejo Cantonal

El desempeño Laboral se puede definir, según Bohórquez, como el nivel de ejecución alcanzado por el trabajador en el logro de las metas dentro de la organización en un tiempo determinado (citado en Araujo y Guerra, 2007).

Además, otra definición interesante es la que usa Chiavenato, ya que expone que el desempeño es eficacia del personal que trabaja dentro de las organizaciones, la cual es necesaria para la organización, funcionando el individuo con una gran labor y satisfacción laboral (citado en Araujo y Guerra, 2007). En este sentido, el desempeño laboral de las personas va a depender de su comportamiento y también de los resultados obtenidos.

Los autores citados, coinciden en su definición, cuando manifiestan que el desempeño laboral, es la manera en que se cumplen las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio, por lo que no se trata solo de cumplir las obligaciones, sino de la manera en que éstas se cumplen; afirman, que de aquí provienen las expresiones ya habituales de tener un bajo o alto desempeño; se dice que una persona tiene un alto desempeño cuando realiza sus funciones de manera eficiente en el tiempo, es responsable en su gestión, produce resultados de calidad, usa adecuadamente los recursos que están a su alcance, e intenta contribuir positivamente al funcionamiento global de la organización.

Chiavenato (2007), sostiene que el rendimiento de una persona en su trabajo depende de varios factores, los mismos que pudieran agruparse de conformidad con las siguientes características:

Disposición al trabajo.- referido básicamente a la actitud de la persona ante sus obligaciones, es decir, el grado de implicación, motivación y predisposición con la cual la persona encara su trabajo, independientemente de las circunstancias en que éste se desarrolle. Ante una misma circunstancia externa, dos personas pueden demostrar actitudes distintas que a su vez generan resultados diferentes.

Capacidad de trabajo.- aquí entran en juego las habilidades, competencias y conocimientos que tiene la persona para realizar adecuadamente sus obligaciones. Sin embargo, sostiene Chiavenato, “hoy en día no solo se requieren capacidades técnicas, sino también capacidades organizativas (que aseguren la mejor auto-gestión de la carga de trabajo), así como habilidades emocionales (importantes para que las personas puedan relacionarse de manera adecuada con el equipo a su cargo, con sus compañeros o superiores” (p. 39).

Recursos de trabajo.- en este tercer nivel, el autor agrupa todos los recursos que la empresa pone a disposición del trabajador para que éste cumpla sus obligaciones. Implica tanto los recursos materiales (económicos, tecnológicos, de soporte) como inmateriales (sensación de apoyo, conocimiento, estilo de liderazgo).

Retomando lo manifestado por el autor citado, se puede señalar que la insuficiencia de servicios básicos, vialidad, medios de transporte, entre otros pudieran ser algunas de las causas que incidan en bajo rendimiento profesional de los habitantes de una ciudad, y con ello podría estar afectando en el crecimiento o desarrollo de la población.

Otro concepto fundamental y que va más acorde con esta investigación es la que utilizan Milkovich y Boudreau, pues mencionan que el desempeño laboral está ligado a las características de cada persona, entre las cuales se pueden mencionar: las cualidades, necesidades y habilidades de cada individuo, que interactúan entre sí, con la naturaleza del trabajo y con la organización en general, siendo el desempeño laboral el resultado de la interacción entre todas estas variables (citado en Queipo y Useche, 2002). En este sentido, el desempeño laboral está dado por la forma en que los empleados realizan su trabajo, el cual se evalúa durante las revisiones de su rendimiento, a través del cual, un empleador toma en cuenta algunos indicadores como la capacidad de liderazgo, la gestión del tiempo, las habilidades organizativas y la productividad para analizar el desempeño de cada empleado.

Desde este punto de vista, la importancia del desempeño laboral pondría en evidencia la necesidad de implementar nuevas políticas de compensación, lo cual ayudaría a tomar decisiones para ascensos o reubicaciones, llegando a determinar si existe la necesidad de volver a capacitar, detectar errores en el diseño del puesto, pudiendo evaluar si existen problemas personales que afecten en el desempeño del cargo. La evaluación del desempeño no puede restringirse a un simple juicio superficial y unilateral del jefe respecto del comportamiento funcional del subordinado; es necesario descender más profundamente, localizar las causas y establecer perspectivas de común acuerdo con el evaluado.

Por lo expuesto, la evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo, sino un instrumento, medio o herramienta para mejorar los resultados de los recursos humanos de la empresa; por lo que, la evaluación trata de alcanzar diversos objetivos intermedios:

1. La vinculación de la persona al cargo
2. Entrenamiento
3. Promociones
4. Incentivos por el buen desempeño
5. Mejoramiento de las relaciones humanas entre el superior y los subordinados
6. Auto perfeccionamiento del empleado
7. Informaciones básicas para la investigación de recursos humanos
8. Estimación del potencial de desarrollo de los empleados
9. Estímulo a la mayor productividad
10. Oportunidad de conocimiento sobre los patrones de desempeño de la empresa
11. Retroalimentación con la información del propio individuo evaluado

El logro de estos objetivos intermedios en el proceso de evaluación lograría:

- Permitir condiciones de medida del potencial humano en el sentido de determinar su plena aplicación.
- Permitir el tratamiento de los recursos humanos como un recurso básico de la organización y cuya productividad puede ser desarrollada indefinidamente, dependiendo, por supuesto, de la forma de administración.
- Proporcionar oportunidades de crecimiento y condiciones de efectiva participación a todos los miembros de la organización, teniendo presente por una parte los objetivos organizacionales y por la otra, los objetivos individuales (p. 25) (UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA/san agustin.docx).

Funciones de los miembros del consejo cantonal.- Antes de adentrarnos en la descripción de las funciones de los miembros del concejo cantonal como parte de un gobierno autónomo descentralizado, es necesario puntualizar sobre la definición de la administración pública, para lo cual, la Constitución del Ecuador (2010), en su Art. 227 dice: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Sobre esta base, la misma fuente en su Art. 229 define a la servidora o servidor público como las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público (p. 89) (INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES/Efectos sobre la cultura organizacional).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005), en su Art. 1 establece que: “El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (Registro Oficial 159-suplemento). En este sentido, una de las competencias del Consejo Cantonal es crear, suprimir o fusionar parroquias urbanas o rurales, de acuerdo con la ley (LORM. Art. 9), tomando en consideración lo establecido en el Art. 11 de este mismo cuerpo legal (Fines esenciales del municipio), que destaca entre sus cuatro numerales, la planificación e impulso del desarrollo físico del cantón, así como promover el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural dentro de su jurisdicción; para lo cual, las municipalidades podrán ejecutar las obras o prestar los servicios que son de su competencia en forma directa, por contrato o delegación, en las formas y condiciones previstas en la Constitución, pudiendo también participar en la conformación de entidades privadas, sin

finés de lucro, individualmente o mancomunadas con otras municipalidades o entidades del sector público.

Entre las funciones primordiales del municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye la Ley, constan 21 funciones orientas a la dotación de servicios básicos, de vialidad, de aseo y embellecimiento, uso de áreas públicas, control en la elaboración y expendio de alimentos, fomento del turismo, regulación urbana, entre otros.

Para el desarrollo de las funciones municipales señaladas en el párrafo anterior, el Estado respetará la autonomía municipal, así como transferirá en forma predecible, directa, oportuna y automática, las participaciones o asignaciones que corresponden a las municipalidades; así como los recursos para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios y realización de actividades inherentes a los diversos ámbitos de su competencia que sean transferidos o delegados a las municipalidades (LORM. Art. 17).

El Gobierno cantonal estará a cargo del concejo municipal con facultades normativas cantonales, de planificación, consultivo y de fiscalización, presidido por el alcalde; siendo este el representante legal de la municipalidad, por lo que asume la responsabilidad de la administración municipal, por lo que sus deberes y atribuciones se resumen en 43 numerales, entre los cuales constan: Cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República y las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones del concejo; Representar junto al procurador síndico municipal, judicial y extrajudicialmente, a la municipalidad; Convocar, presidir e integrar las comisiones de mesa; Ejecutar planes y programas de acción; Dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad,; Determinar los límites de gastos; Presentar el informe escrito sobre la gestión municipal. Entre otros (LORM. Art. 69).

Para el caso de los concejales, los Art. 40 y 41 de este mismo cuerpo legal, establecen las atribuciones y prohibiciones a las que están sujetos; así, entre las atribuciones constan: participar en el estudio y resolución de todas las cuestiones de carácter municipal, político o gubernamental que correspondan al concejo, así como solicitar por escrito los informes que permitan cumplir con sus deberes; por otra parte, entre las prohibiciones, destaca el hecho de que están prohibidos de realizar gestiones en favor de intereses contrarios a los de la municipalidad, entre otros.

4.4 La Nueva Gerencia Publica

4.4.1 Los fundamentos teóricos de la nueva gerencia pública

Durante los últimos años, han sido numerosos los aportes teóricos y prácticos que han intentado modificar los parámetros organizativos y el estilo de gestión del sector público (Barzelay, 2001); por ende, cuando se hace alusión a la denominada administración pública tradicional (Ramió, 2001) o administración pública progresiva (Arellano, 2004), se coincide en encontrar conceptos como burocracia u organización jerárquica, en donde cada unidad tiene responsabilidades claramente definidas y reguladas mediante reglas, normas y mecanismos de control vertical.

Claramente, estas exigencias y supuestos administrativos fueron la solución a los problemas de la época derivados de la modernidad racionalizadora que se manifestaba en el dominio de la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico (Ramió, 2001). Ciertamente este modelo ha desarrollado disfunciones muy importantes que tienen como resultado la falta de adaptación de las organizaciones públicas con las características del contexto socioeconómico actual.

Después de numerosos intentos por cambiar o modificar los parámetros organizativos de la administración pública tradicional (estilo Weberiano) la propuesta que más se ha consolidado o que mejor se ha adaptado al nuevo “hábitat” (Arellano, 2004), la era de la informatización ha sido la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública (Aguilar, 2004). Esta entre otras cosas, ha roto con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia weberiana enfrentó. Es por ello que a juicio de Arellano, ni la nueva Gestión Pública se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la vieja administración pública ha dejado de funcionar o dar respuestas a problemas prácticos (Arellano, 2004). Más bien se trata de una recuperación de los problemas gubernamentales contemporáneos que ha realizado importantes apuestas analíticas y políticas que está cambiando la faz de la administración pública.

Los abordajes que han hecho los teóricos de la gestión pública provenientes de las disciplinas como la ciencia política o la administración pública han sido diversos, por ejemplo, Aucoin, 1995, sostuvo que la Nueva Gestión Pública es un argumento doctrinario en relación al diseño organizacional que se apoya en las ideas del nuevo Institucionalismo Económico y en visiones respecto de cómo mejorar el desempeño de las organizaciones de gobierno. Por su parte, Barzelay (2001), con su paradigma pos burocrático desarrolla un argumento doctrinario acerca de las mejores reglas y rutinas para el buen funcionamiento de las agencias administrativas centrales. Por otra parte, Moore, 1995, elaboró un argumento doctrinario sobre el rol de los gerentes públicos.

Hood y Jackson, 1991, en su momento se refirieron a la Nueva Gerencia Pública, como un punto de vista sobre el diseño organizacional en el sector público (que de acuerdo con Barzelay, 2001, lo caracterizaron como un argumento administrativo). Últimamente, Arellano, 2004, realiza la distinción en torno a las bases teóricas de la Nueva Gestión Pública, las cuales estarían

arraigadas principalmente en el nuevo institucionalismo económico, en la elección racional y en bases teóricas del desarrollo organizacional.

Es así, como el nuevo institucionalismo económico y la elección pública a través de sus diferentes preocupaciones teóricas y empíricas con respecto al Estado y a la administración pública y su rol en la economía, abrieron teóricamente y reconocen la importancia de rescatar a las instituciones como factores explicativos del desempeño de las burocracias y de sus funcionarios.

Ante este contexto teórico, y ante las demandas de mayor eficiencia y eficacia exigidas al Estado, se comienza a generar la necesidad de legitimar su existencia. Ya no basta con proveer servicios o tener el intento de buscar un beneficio colectivo, ya la legitimidad no recaía en el qué o en el cuánto, sino que ahora recaía en el cómo (Ramírez y Ramírez, 2004). Una de las propuestas que aborda el “cómo”, y que se enmarca en amplio concepto de una nueva gestión pública, es la llamada “reinención del gobierno” (Osborne y Gaebler, 1992), la cual ha sido el enfoque predominante en la modernización del Estado y en particular de las municipalidades en América Latina, las cuales inspiradas en este enfoque se sumaron a partir de los 80^s en un conjunto de reformas principalmente de carácter administrativo.

La Dimensión de proximidad de la gobernanza.- Uno de los aspectos importantes que rescata el enfoque teórico de gobernanza participativa y de proximidad, es avanzar hacia un enfoque de gobierno relacional, que sitúa a la gestión municipal en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas. Esta idea intenta ir más allá de la inevitable situación de que una concepción restringida de la gobernanza como escenario de negociación de interés entre grupos de presión, ya que valora los aspectos de proximidad y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional estatales de gobierno (Blanco y Gomá 2003).

La inevitable situación de que el Estado se encuentra cediendo y volviendo a situar a la baja sus capacidades de gobierno ante el fortalecimiento del eje territorio/globalidad, podría llevar a pensar que esto ha traído consigo un cierto debilitamiento de la esfera local. No obstante, y de acuerdo con Cabrero, 2008, se ha generado una situación diametralmente opuesta, ya que lo que él denomina una “revolución silenciosa” de los gobiernos locales, ha hecho expandir y profundizar la agenda de las políticas públicas de los mismos. En este proceso, los gobiernos locales se ven forzados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y vigorizar el capital social y a construir redes de actores (Cabrero, 2008).

De esta manera, de la mano de la ampliación de las agendas locales en materia de políticas públicas y de la asunción de nuevos roles estratégicos, los espacios locales tienden a la politización de sus instituciones, lo cual pone a los municipios en un proceso de superación de los tradicionales roles operativos, tanto del modelo burocrático tradicional, como de las versiones gerenciales recientes.

En este contexto, aparece la idea de gobierno de la “proximidad”, configurada en “redes”, la cual nos sugiere que el territorio no es únicamente una realidad física, sino también relacional, el cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional. Estas redes locales, presentan dos dimensiones: una configuración horizontal con la presencia de múltiples actores sociales, privados y comunitarios, y una configuración multinivel que articula espacios en los que confluyen, liderados por el nivel local y varios niveles territoriales de gobierno.

La Gobernabilidad.- Gobernabilidad es uno de los tantos conceptos que en su tránsito desde la teoría a la política aplicada, ha encontrado

interpretaciones relativamente alejadas de su significado original. Las condiciones concretas en que se desarrolla la actividad política, cobra mayor importancia con el rigor teórico y la lógica conceptual, lo que no puede dar lugar a juicios de valor acerca de su utilización en uno u otro ámbito, sino que simplemente debe llevar al reconocimiento de la especificidad y la orientación de cada uno de esos niveles. En este sentido, gobernabilidad así como sociedad civil y la mayoría de conceptos que pasan a formar parte del lenguaje cotidiano de la política, tienen inevitablemente un significado para el cientista social y otro para el político.

Para Simón Pachano (1997), Profesor – Investigador de la FLACSO, opina que, “lo manifestado, es válido siempre que nos enfoquemos en el tema de la gobernabilidad desde la perspectiva del Ecuador actual y particularmente del Gobierno Seccional del Cantón Jipijapa, en donde este concepto ha sido profusamente utilizado con connotaciones muy particulares, que lo alejan de su expresión inicial e incluso lo diferencian de los contenidos de análisis latinoamericanas”. Para esto, es necesario considerar algunas connotaciones determinantes tales como: las condiciones sociales, económicas y políticas existentes al momento de su introducción y generalización, pero también el escaso desarrollo teórico y conceptual que ha habido al respecto en el país y particularmente en quienes ejercen la actividad de representación política del cantón Jipijapa.

Para una mejor comprensión de la evolución conceptual, y de la capacidad explicativa del mismo, será necesario indagar sobre lo que se entiende por gobernabilidad en el marco de la política ecuatoriana, sin que esto signifique un reduccionismo del tema, y por consiguiente una abstracción que pierda de vista los importantes aportes que han realizado diferentes teóricos. En este sentido, se rescatan dos percepciones dominantes (BURBANO de LARA, Felipe, 2003):

En primer lugar, buena parte de las alusiones a la gobernabilidad, la consideran como equivalente de buen gobierno, entendido como la eficiencia, y eficacia administrativa del órgano ejecutivo, considerado en su sentido más restringido (esto es la presidencia de la República y los Ministerios);

En segundo lugar, algunas referencias a ella parten de su opuesto, la ingobernabilidad, para destacar la existencia de condiciones y obstáculos que determinarían que la sociedad no sea gobernable (p. 56).

En términos generales, la reformulación conduce a privilegiar el papel de las instituciones, de los actores políticos y sociales y establece una relación ambivalente (más no ambigua) entre democracia y gobernabilidad. La manera en que se aborde y maneje a estos tres aspectos, definen en gran medida la capacidad explicativa del concepto.

Un tema clave de reflexión en la última década, es aquella orientada a entender la democracia como sistema político, en la que, la cultura política carece de una tradición conceptual sin mayor significación. En su alcance más amplio, apunta nada menos que a establecer el sentido que adquiere el juego político y la lucha por el poder bajo el dominio de una institucionalidad democracia (ECHEVERRÍA J, 1994).

Julio Echeverría en su estudio sobre Estado y Sistema Político, encontró una relación de conexión con lo que sería una cultura política moderna. Echeverría entiende la modernidad como aquel momento en el cual la política se convierte claramente en la instancia integradora y reguladora de la vida individual y colectiva. La política moderna se presenta como secular y racional, sin otros parámetros de legitimación que aquellos que nacen del despliegue libre de la voluntad humana.

Sin embargo, Echeverría ha subrayado la necesidad de distinguir dos momentos de la modernidad, expresados a su vez, en dos maneras distintas de organizar y entender la política. En un primer momento de la modernidad, en el de su irrupción diríamos: la política aparece fuertemente vinculada con el Estado como campo de unidad. En esta etapa, el Estado se constituye en el referente clave y central el “orden colectivo”. No obstante, se trata de una forma “absolutista” de integración social. “el poder del Estado no reconoce otra soberanía que no sea la que parte de él mismo, y determina por sí solo las finalidades que deberán alcanzar los actores sociales y la sociedad como agregación colectiva” (p. 43).

El esfuerzo por constituir un campo político, con una lógica propia y diferenciada de las que rigen los sistemas económico y social, y más democrática de las que impone el Estado, pasa necesariamente por la formalización de un conjunto de reglas para la vida política. Una de las funciones del sistema político es precisamente ajustar el juego político a un conjunto de reglas establecidas. Para que las reglas delimiten, den forma al campo de la política, institucionalicen la política, provocando lo que Simón Pachano llama la “re-significación” de las conductas de los actores políticos. Cuando los actores ingresan al escenario definido por las reglas institucionales, deben ajustar sus prácticas a los límites acordados previamente.

A raíz de la discusión sobre la gobernabilidad, se hace evidente la compleja relación entre instituciones políticas y prácticas, entre la norma y el sentido que los actores dan a la vida política. La falta de concordancia entre la norma constitucional y la práctica política ha sido analizada desde lo que Pachano llama la “informatización” de la vida política (FREIDEMBERG Flavio & ALCÁNTARA Manuel 2001). La informatización de la que se derivan evidentes problemas de fragilidad institucional, habría que entenderla en un contexto más amplio que el de la crisis de los años noventa. Para el efecto,

Pachano sugiere distinguir entre “régimen político” y “sistema político”. Mientras el “régimen” alude a las normas que pretenden regular la vida de las instituciones políticas, un poder organizado institucionalmente; el “sistema” se refiere, sobre todo, a las prácticas de los actores sociales y políticos.

En el caso de nuestro país, y particularmente del cantón Jipijapa, resulta evidente la presencia de un desfase entre régimen y sistema; las prácticas se orientan por lógicas extrañas al régimen. En realidad, se está hablando de la baja capacidad de “re-significación” de las reglas de juego democrático sobre las prácticas políticas (GUTIERREZ Daniel 1990).

Para el caso ecuatoriano, los problemas de gobernabilidad, han estado influenciado por tendencias políticas, las mismas que una vez captado el “poder” se alejan de las corrientes ideológicas de base, para atender los objetivos de la clase política imperante. En este orden de cosas, es frecuente encontrar a muchos actores políticos que con mucha frecuencia integran diversas tiendas políticas, no importando que en algunos casos estos suelen ser de ideologías extremas y contrapuestas.

Existen varios problemas que adornan a la actividad política partidista del Ecuador, y con ello su influencia sobre la estabilidad de uno u otro régimen democrático. Dowdin y Kimber, (1893), señala que el concepto de estabilidad política es una excelente ilustración de lo exotérico y de la confusión en la investigación en ciencias políticas a la hora de la formación de conceptos, su operacionalización y medida; de esta forma, las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como:

- a)** Ausencia de violencia,
- b)** La existencia de un régimen constitucional legítimo,
- c)** La ausencia de cambio estructural, y
- d)** Atributo de una sociedad multifacética (p. 25).

Tendencias dominantes de la gobernabilidad

La relación entre gobernabilidad y procesos políticos en América Latina tiene un importante vínculo con los programas de reforma económica e institucional que transformaron y que caracterizan actualmente las economías de mercado en la región. Este vínculo sin embargo no ha sido explicitado suficientemente como eje dominante en los procesos políticos y el papel que ha jugado además como contexto internacional condicionante. Es normal que la atención sobre los procesos políticos, se concentre en aspectos más específicos de las realidades nacionales tales como el desempeño del gobierno, su impacto social, los reajustes políticos y los conflictos que se producen; pero se debe subrayar que pese a los particularismos nacionales, estos no invalidan una tendencia general dominante que condiciona los procesos políticos en la región.

En la búsqueda de modos de gobernabilidad, se conoce que estos se han desarrollado no sólo de manera condicionada por las situaciones nacionales y de sus respectivos regímenes políticos, sino también vinculados a los procesos de democratización, en la que cada vez es más evidente que estos modos se han encontrado enmarcado o en dependencia, de la configuración del mercado introducida por las reformas y de su relación con la democracia.

Hasta hace poco los procesos políticos caracterizados por las democratizaciones en curso en América Latina, parecían tener una agenda marcada sólo por los aspectos normativos y formales de la democracia. La agenda económica salida del ajuste y las reformas parecía tener su propia vida, su justificación intrínseca y sus propios canales autónomos de reproducción. Los progresos de la democracia eran regularmente verificados por la continuidad de las elecciones y los progresos de las reformas, por su

calendario de ejecución, generalmente especificados en los documentos de política acordados con el FMI y el BM en el marco de la condicionalidad.

Los intentos de ligar ambos procesos desde un punto de vista de sus resultados y sus consecuencias en la sociedad y en la política no prosperaban mucho, en los ambientes oficiales y multilaterales. La democracia y su progreso tenían sus requisitos políticos y las reformas sus exigencias técnicas, marchando por separado en los análisis. Cuando se relacionaron fue para analizar, en una perspectiva funcionalista, la fortaleza de las coaliciones que las sostenían y determinar su ritmo, variando las alternativas entre políticas de choque o de gradualismo.

Cabe señalar que las nociones de choque o gradualismo se elaboraron en torno a la secuencia y a la temporalidad de aplicación de las reformas, definiéndolas así como rápidas o lentas. Sin embargo la cuestión fundamental en relación a los procesos políticos no tiene que ver sólo con el ritmo, lo esencial es el impacto, la capacidad de absorción de la sociedad y el tipo de reconfiguración que se produce, cuando se transforman aspectos importantes de su institucionalidad, sus relaciones sociales y de sus arreglos internos o (Pachano 1996; Sánchez Parga 1998; Verdesoto 1996; Arcos 1998); con el populismo (de la Torre 1996, 2000a, 2000b; Burbano de Lara 1998; Moreano 1992); con la ciudadanía (Menéndez–Carrión 1991; Verdesoto 1996; Sánchez Parga 1995; Pachano 1996); con una modernidad ausente o precaria (Bustamante 1996; Echeverría 1997; Burbano de Lara 1998); con el régimen de partidos (Conaghan 1995; Issacs 1991; Mejía 1996, 2002; CORDES 1999); con la gobernabilidad y la pobreza (Hurtado 1997; Burbano de Lara - Rowland 1998; CORDES 1999); con el sistema político (Echeverría 1997; Sánchez Parga 1998; Pachano 1996, Menéndez–Carrión 1991); y con la cultura política (de la Torre 1996; Burbano de Lara 1998; Ramírez 1999; X. Andrade 2001; P. Andrade 1999; Bustamante 1996; Montúfar 2000)

Las relaciones entre mercado y democracia se ordenaron en una secuencia lineal donde reformas económicas y democratización eran las dos caras del paradigma social dominante. En esta secuencia, la democratización como eje dominante era clara, muchos menos lo era la relación con la contrapartida económica y si ambas se complementarían mutuamente (Alcántara Manuel, 2001).

[http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD %20democracia](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD_%20democracia)

Si se consideran las transiciones a la democracia o el inicio de "la ola democrática" como algunos le denominaron, como la tendencia dominante en la agenda de los procesos políticos en la región, se podrían reagrupar los países en torno a tres grandes clasificaciones relacionadas con la democracia como punto de referencia básico para los procesos de construcción de gobernabilidad democrática desde mediados desde los 80 hasta mediados de los 90 (PNUD. 2004, p 97).

Los actores políticos y sociales.- Tanto la idea misma de representación política como su plasmación en la realidad estatal han sido decisivas en la génesis y desarrollo de los sistemas democráticos, la representación consiste en la relación de mediación entre el titular (el representado) y quien en su nombre ejercita dicha titularidad (el representante), la representación política se entiende referida esencialmente al marco de las formas de organización política y, en concreto, a la relación entre gobernantes y gobernados. Precisamente por ello, la concepción de la representación política se halla estrechamente unida a la de la soberanía estatal, conteniendo siempre una significación histórico-ideológica determinada.

La representación política tiende a asociarse a fenómenos cuyo origen se encuentra en procesos de participación de los ciudadanos representados

y, particularmente, en procesos electivos. Esta es, sin duda, la acepción más correcta y relevante del término en el campo de la ciencia política. Pero no puede dejarse de señalar que existe otra dimensión -no por secundaria poco importante-, que es la representación simbólica, en la que cabe entender comprendida desde la ostentada por el jefe del Estado (la alta representación de su país ante terceros) hasta la representación diplomática ordinaria o la de los jueces, entre otras, incluyendo también la representación simbólica más convencional (la de la bandera, el escudo, etc.).

El pensamiento de Rousseau introduce un concepto básico de la moderna teoría de la representación: el de la voluntad general, esencial y funcionalmente unitaria y sólo encarnable en el pueblo soberano entendido éste como totalidad de ciudadanos que detentan, cada uno de ellos, una fracción inalienable de la soberanía. Esta será la formulación esencial de la llamada teoría de la soberanía popular o de la soberanía fraccionada. Como la voluntad general no es, en principio, susceptible de ser representada, el ejercicio legítimo de la función legislativa ha de ser directo y sin mediatizaciones. Pero, al ser esto inviable en comunidades políticas que rebasan cierto tamaño, queda justificada una delegación de soberanía sin alienar, a través de la elección (eso sí, por todos los ciudadanos, es decir por sufragio universal), no de auténticos representantes, sino de comisionados que, como tales, están sujetos a mandato imperativo y revocable.

<http://www.slideshare.net/politicabreyer/resumen-ciencia-politica-3>

La influencia roussoniana se dejó sentir en la Constitución jacobina de 1793, aunque de forma limitada, pues su proclamación de que las leyes debían ser votadas por el pueblo quedó reducida prácticamente a la concesión de un derecho de veto a las asambleas populares y a cierta iniciativa en materia de revisión constitucional (Linz, Juan, 1993).

La idea de representación política alcanza pleno sentido, su sentido democrático, como garantía de una amplia participación ciudadana y elemento básico para el control de los gobernantes (De Bias). Sólo en estas circunstancias puede hablarse de democracia representativa. Pero ¿en qué medida es real la conjugación del principio de representación con el principio democrático?

La idea de representación nacional llevaba (al contrario que la de representación popular, en la línea roussoniana) a interpretar que el sufragio no tenía por qué ser un derecho de todo ciudadano, sino que se trataba de una función cuyo ejercicio requería ciertas capacidades que sólo reunían algunas categorías sociales, como expresó, entre otros, Benjamín Constant. Así quedó justificado el sufragio restringido o censitario que se aplicó durante una primera y prolongada etapa del Estado liberal, hasta que la presión de los sectores excluidos del proceso político consiguió la implantación del sufragio universal. Quedaba claro que la representación política no venía vinculada necesariamente al principio democrático, más aún cuando este último se asoció en un principio a la democracia directa, en contraposición al gobierno representativo.

Pero, más allá del debate en torno a la universalización del sufragio como condición indispensable para la producción de auténtica representación, se pone de manifiesto el llamado componente aristocrático de los sistemas de representación. Este vendría implícito en las exigencias intrínsecas de la mecánica representativa, conducente a la tamización y amortiguación de la opinión de los representados y, en general, a posibilitar el control del proceso político a cargo de una élite que tiende a considerarse a sí misma como la única capaz de entender y resolver los problemas que afectan al interés general.

Desde esta perspectiva, no ha dejado de haber quienes, desde posiciones liberales, negarán el carácter representativo del sistema parlamentario, señalando que el Estado representativo no es tanto un sistema de representación cuanto de organización de la voluntad nacional (Carré de Malberg, 1948).

Ahora bien, con el protagonismo político de nuevos sectores sociales y a través de los partidos de masas, la representación tiende a cargarse - conceptual y técnicamente - del contenido participativo y pluralista que exige su vocación democrática y sin el cual quedaría reducida al plano de las ficciones (Flisfisch, Ángel, 1989).

Lo cierto es que la democracia representativa ha abandonado en gran parte sus primitivos recelos hacia las entidades intermedias (obstáculos para la expresión de la voluntad general), sobre todo para con aquellas que poseen naturaleza eminentemente política, como son los partidos; no sólo eso, sino que ha llegado a articular su funcionamiento sobre la base misma de los partidos, considerándolos instrumentos fundamentales de participación y expresión del pluralismo político, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (Conaghan, Catherine, 1995). En virtud de esta consideración es indudable que se tiende a justificar una relativización - de hecho más que de derecho- del mandato representativo clásico.

Lejos ya del temor inicial a que la fortaleza de los intereses territoriales de la organización estamental impidiera una efectiva representación política, las actuales corrientes democráticas tienden a revalorizar la representación específica de entidades diferenciadas dentro del territorio del Estado por razones de diversa índole (étnicas o lingüísticas, culturales, políticas o administrativas), dando lugar a formas institucionales «ad hoc», entre las que destaca la estructuración de territorios (para el caso ecuatoriano), que conlleva a la unificación de dos o más provincias que de una u otra manera modifican

el proceso de elección popular. No obstante de ello, la democracia representativa sigue considerándose incompatible con la representación corporativa. La defensa de esta última iba unida en principio a la crítica y voluntad de superación de lo que se entendía como efectos derivados de la clásica teoría liberal de la representación: la desmovilización del electorado, el imperio de los partidos, la ineficacia parlamentaria, la autonomía aristocratizante de los representantes, etc. De ahí que las primeras bases ideológicas del corporativismo respondieran en muchos casos a una orientación política izquierdizante.

La historia de la representación política ha sido una continua pugna por desligarse de sus orígenes, esto es, de la concepción jurídico-privada de la representación, o lo que es lo mismo, de su carácter vinculado y de su alcance predeterminado. Pese a todo, no podrá negarse que en la democracia representativa subyace una intención vinculante entre representantes y representados y, en todo caso, que se mantienen y potencian las ideas de servicio y de responsabilidad política.

El sistema político.- Un sistema político, está plasmado organizativamente de un conjunto de interacciones que son estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población; en este sentido, el sistema político está compuesto por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores, y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado(Echeverría, Julio, 1997).

Algunos politólogos e historiadores, afirman que el concepto de sistema político se empieza a vislumbrar con Aristóteles y dentro del enfoque

pseudosistémico aplicado a la política en el Leviatán de Hobbes. Sin embargo, Portantiero, Juan Carlos, (1988), sostiene que es en el marco de la teoría general de sistemas, que surge del marco de estudio biológico desarrollado por Ludwig von Bertalanffy a mediados del siglo XX, cuando aparece con identidad el concepto dentro de la Politología y la Sociología occidental; su origen se atribuye a autores como David Easton, Almond, M. Weinstein o H. Jaguaribe, que aplican por primera vez la teoría sistémica a la vida política, añadiendo a su fundamento la concepción estructural funcionalista del sociólogo estadounidense Talcott Parsons sobre el análisis sistémico y estructural de la vida social que define funcionalmente los procesos de cambio en la sociedad y la política.

Portantiero (1988), define cuatro funciones que deben ser realizadas por un sistema y que se hacen requisitos imprescindibles para atribuir efectivamente la conceptualización del sistema político a un ente determinado.

- La adaptación, que se configura por la relación del sistema con el medio exterior, dentro del cual se encuentra y con el que, a su vez, interactúa.
- La persecución de objetivos, que consiste en la movilización de las energías del sistema hacia las metas que se han propuesto.
- La de integración, que se define por las acciones que permiten mantener la coherencia del sistema.
- Lo que denomina “latencia”, que es la capacidad de motivación del sistema para alcanzar los objetivos señalados.

Así, han desarrollado los conceptos y presentado un esquema de análisis político más organizado, generalizando una terminología propia e independiente del análisis jurídico y sociológico dominante antes de los años cincuenta. Sin embargo, no se ha formalizado ni se han podido establecer las ecuaciones, principios o leyes que determinen mecanismos de funcionamiento

del sistema. Los conceptos evidenciaron un esquema de análisis cualitativo más organizado y con una terminología propia e independiente del análisis jurídico y constitucional dominante antes de los años cincuenta. <http://clubensayos.com/Historia/Analisis/5959530.html>

David Easton (2012), define al sistema político, como un conjunto de interacciones políticas, lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales, mismas que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad. “Así, tomando un país como muestra de estudio, éste se configura como un sistema complejo, dentro del cual los elementos que lo integran, considerados como grupos o como individuos, interactúan de manera muy intensa en función de ciertas pautas de comportamiento”.

De esta forma, para Easton, lo que define a un sistema político es su función de distribuir valores que la sociedad considera útiles como el dinero, la educación, el poder, etc. Dichas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas, a través de un cambio dinámico que se retroalimenta. Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad. Éstas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra, formada por aquellos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas.

Las salidas, son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión; que cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar. Este modelo se ha denominado circuito de retroalimentación, o de autorreproducción, o de autopropagación, y permite a las autoridades sondear el estado del sistema y corregir errores y perturbaciones. Su modelo principal estaba dirigido por una visión organicista

de la política, como si ésta fuera un ser vivo. Su teoría es una declaración de lo que hace que los sistemas políticos se adapten, sobrevivan, se reproduzcan y sobre todo que cambien. De esta forma, con el apoyo de la teoría cibernética, Easton crea un modelo de circuito cerrado cuyo interior funciona e interactúa, unidad básica del análisis, construyéndolo mediante abstracción; y denominándolo sistema político. Éste concentra distintos elementos entre los que define:

- Comunidad política: grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo.
- Régimen político: conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, que se compone por:
 - Valores: principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar
 - Normas: elementos que explicitan qué procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas
 - Estructuras de autoridad: modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido.
 - Autoridad: característica común que poseen aquellos que ocupan roles activos en la política que llevan a cabo la gestión política de un sistema: poder legitimado (p. 66)
<http://www.monografias.com/cgi-bin/jump.cgi?D=154185>

Según Jean William Lapierre (2012), un sistema político, es un conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global. En este concepto, hay implícita la distinción entre dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares, y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global, siendo las segundas la que configuran el sistema político. Sin embargo, esta afirmación

ha sido criticada por parecer un objetivo prescriptivo más que una descripción de la realidad, ya que existen decisiones que llamamos colectivas, y por tanto forman parte del sistema político, y no afectan ni involucran a toda la sociedad global.

Gabriel Almond (2012), plantea una definición propia del sistema político acorde con la teoría funcionalista: “Un sistema político es un sistema de interacciones, existentes en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en la relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima.

Principio de Gobernanza y Gobernabilidad aplicado por el GAD.-

Como se ha manifestado en líneas anteriores, el término gobernanza viene utilizándose para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que da por definirse una “nueva forma de gobernar”; desde otro punto de vista, la gobernabilidad se define como un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social.

Bajo estas premisas, el GAD municipal del cantón Jipijapa, fundamenta sus acciones de gobernanza y gobernabilidad con sujeción a su filosofía institucional que dice: “El Ilustre Concejo Municipal conjuntamente con el Alcalde, ejerce el gobierno y la administración municipal”, por lo que su misión es la de “Aportar con su gestión al bienestar material y social de la colectividad del cantón Jipijapa, de conformidad con la Constitución y más Leyes vigentes”. En este sentido, el Objetivo institucional es: “Legislar, fiscalizar y apoyar al logro de los objetivos institucionales”, para lo cual desarrolla entre otras las siguientes funciones:

Funciones:

Función Global

1. Normar y ejecutar la potestad reglamentaria de la Municipalidad.
2. Expedir los actos decisorios de conformidad con la ley.
3. Atender la organización y funcionamiento del Concejo, para el buen gobierno local.

Funciones Específicas del Concejo Municipal.- El ámbito de acción del Concejo Municipal, de acuerdo a lo estipulado en el Art. 57 de la COOTAD, define para este cuerpo colegiado los siguientes productos:

1. El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.
2. Regular mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor.
3. Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute.
4. Aprobar el plan cantonal de desarrollo y de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos.
5. Conocer la estructura orgánica funcional del municipio.
6. Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el ordenamiento territorial, así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y de la Ley. De igual forma aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior con las respectivas reformas.

7. Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito cuando las circunstancias lo ameriten.
8. Todas aquellas que especifique la sección segunda del Artículo 57 de la COOTAD y demás atribuciones previstas en la ley.

De manera particular, la alcaldía desarrolla sus funciones en consonancia con su misión que dice:

Misión del Concejo Municipal.-

Facilitar la gestión del Concejo Municipal y de los esfuerzos de la comunidad, para la planificación, ejecución, generación, distribución y usos de los servicios que hacen posible la realización de las aspiraciones de la población local.

Funciones Específicas de la Alcaldía.- El ámbito de acción de la Alcaldía, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 60 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, define para la Alcaldía los siguientes productos:

1. Elaborar y ejecutar las políticas aprobadas y promulgadas por el Concejo Municipal.
2. Ejercer la representación legal del Gobierno Autónomo descentralizado, y la representación judicial conjuntamente con el Procurador Síndico.
3. Ejercer de manera exclusiva la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal.
4. Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del Concejo Municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa.

5. Presentar con facultad privativa proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren, o supriman tributos
6. Dirigir la elaboración del Plan Cantonal de Desarrollo y el de Ordenamiento Territorial, en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de gobiernos autónomos descentralizados.
7. Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas.
8. Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas, u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno municipal.
9. La aprobación bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada.
10. Presentar al concejo y ciudadanía en general, un informe anual escrito para su evaluación, a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de la demás obra pública realizada en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales, y la forma como se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el concejo.
11. Todas las demás que estén enmarcadas en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y las demás que prevea la ley

Visión del GAD cantonal.- Para el año 2012, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Jipijapa es una institución eficiente que planifica y organiza su actividad; entrega a la comunidad servicios de calidad y cobertura; cuenta con estabilidad financiera creciente y reglamentación interna necesaria para servir en beneficio de la comunidad cantonal.

Servicios que Presta el GAD municipal del cantón Jipijapa.

- Aprobación de planos e inspecciones de construcciones – servicios administrativos, entre otros.
- Cambio de propietario (predio rustico)
- Certificación de no afectación al plan regulador urbano
- Certificación de posesión
- Desposte de ganado vacuno y porcino
- Impuesto a la ocupación de la vía pública
- Impuesto al rodaje
- Impuestos de patentes municipales y metropolitana
- Impuestos a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos
- Impuestos a los espectáculos públicos
- Impuestos de alcabalas
- Línea de fábrica
- Parcelación de terrenos o lotizaciones
- Permiso de construcción
- Permiso de construcción de bóvedas en el cementerio antiguo y ampliación
- Permiso de construcción por reparación, por remodelación y adición de obra
- Permiso de demolición de vivienda
- Trámite de escritura en terrenos municipales
- Trámite de participación extrajudicial en terrenos

- Trámite de escritura en el cementerio general
- Trámite escritura por mostrencos
- Trámite para realizar particiones extrajudiciales (urbano)
- Trámite de cambio de propietario (predio urbano)
- Trámite de certificado para alfabetización
- Trámite de discapacidad visual
- Trámite de ingreso al catastro (predio rústico)
- Trámite de ingreso al catastro (predio urbano)
- Trámite de tercera edad
- Trámite para que se realicen diferentes servicios técnicos (inspección).
- Trámite para realizar división de predios rurales. (GAD cantonal, (2012), informe de actividades)

A partir de la información presentada, se hace necesario desarrollar algunos lineamientos metodológicos que toman como referente algunas características del modelo de gestión del GAD municipal del cantón Jipijapa, con lo que se contribuiría al proceso de gobernanza y al fortalecimiento de la gestión municipal.

Para una mejor comprensión de las directrices que aquí se proponen, se aborda en la primera parte un breve análisis del diagnóstico sobre la realidad de la administración pública en el cantón Jipijapa y sus efectos en la sociedad; a partir de esta descripción, será necesario presentar una síntesis de los resultados de las encuestas aplicadas a la población, así como de las entrevistas a autoridades y funcionarios municipales, y de dirigentes gremiales del cantón en referencia.

Finalmente, y habiendo identificado las debilidades y amenazas que pudiera presentar la gestión político administrativa del GAD cantonal en el marco de la Gobernanza, se deberán diseñar las estrategias conducente al

cumplimiento de las expectativas ciudadanas, así como de la normativa legal inserta en el Plan Nacional de Desarrollo, y sus leyes conexas.

Los resultados de la investigación desarrollada pone en evidencia la persistencia de algunos problemas que deberían ser cosa del pasado, sin embargo, se encuentran presentes en la realidad Jipijapense. Esta necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran, como: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad social; diversas formas de discriminación y de exclusión social, entre otros, permite interponer una discusión filosófica-conceptual que contribuya a la definición de roles para los actores sociales involucrados como parte del problema y al mismo tiempo como parte de la solución.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.esp?xml=/publicaciones/xml/427814/p2781>

En este sentido, los actores que bien podrían estar llamados a contribuir espacios de interacción positiva, no cuentan con una comunidad de principios de cooperación y de comunicación. Si bien las razones de los desencuentros suelen ser múltiples, destaca entre ellos el endeble asidero material de lo que (Torrejón, María José; Cynthia Meersohn & Anahí Urquiza, 2005) llamarían cohesión social, aunque ciertamente el problema trasciende la mera satisfacción de necesidades materiales.

Según Abramovich, Víctor & Christian Courtis (2006), la cohesión social, suele definírsela como: “un anhelo de comunidad ante un escenario de globalización y transformaciones profundas, que muchos asocian con una mayor fragmentación social y una pérdida de lazos estables”, por lo que esta definición se opone a la idea de corrosión de la legitimidad y gobernabilidad del Estado Nacional, la acentuación de las brechas sociales, el surgimiento de identidades autorreferidas, la excesiva racionalización económica y la

tendencia, también excesiva, a la individualización y el debilitamiento de lo público (p. 32) (http://oxidyane.net/IMG/pdf/Pres_Antigua.ESP.pdf).

Lo anterior permite comprender la relevancia de políticas que apuntalen una cohesión social basada en valores democráticos. Más allá de su indudable relevancia ética en razón de la equidad, esta también es relevante para determinar la solidez del Estado de derecho, del orden social democrático y de la gobernabilidad.

Desde comienzos de los años noventa, la CEPAL ha venido estructurando una visión del desarrollo adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Se trata de propiciar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva. Así mismo, se otorga especial importancia a los objetivos de aumentar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer una democracia política participativa e inclusiva. En este contexto, la reflexión que plasma ahora la CEPAL, representa un intento por dar a la cohesión social un mayor perfil, identidad y profundidad, que le permitan llegar a ser el faro importante de las políticas públicas (CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2006).

Con estos antecedentes, es necesario explorar algunas dimensiones de la cohesión social, en la que, para intervenir en ellas, se requerirán de recursos y voluntad política, capaces de reducir las brechas en materia de exclusión y crear un sentido de pertenencia de los individuos a la sociedad, fundamentado en el goce efectivo de la ciudadanía y una ética democrática que garantice un Buen Vivir.

En la presentación de los lineamientos metodológicos para el fortalecimiento de la gestión municipal del cantón Jipijapa, se parte de la idea de que en la agenda de cohesión social, se deberán considerar tanto los márgenes como las restricciones existentes en los ámbitos económico, político

e institucional que incidirán en su viabilidad. Analizar las causas subyacentes de su ausencia, es también indispensable, al menos por dos motivos: para diseñar y poner en práctica políticas afines, y para avanzar en la consolidación de acuerdos en torno a su logro.

Operativización de los lineamientos metodológicos.

Se ha hecho referencia al papel central de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales en la construcción de una gestión municipal participativa, que partiendo de un análisis político-administrativo y de proyección de gobernanza del GAD cantonal, permita que la ciudadanía se relacione positivamente en la construcción de un futuro deseado y posible, que garantice un Buen Vivir, contribuyendo al Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador.

Este sentido de pertenencia, que a su vez es parte esencial de la cohesión social, contribuiría a las políticas de Estado con la racionalización de recursos, su redistribución y organización para democratizar el acceso a los servicios de oportunidades. Esto no comporta una dicotomía entre desarrollo centrado en derechos y las opciones que privilegian el crecimiento económico. Por el contrario, supone buscar los óptimos y sinergias para que el crecimiento económico tenga como marco políticas que al promover la ciudadanía social, aporten a la estabilidad política, reduciendo contrastes sociales y legitimando la democracia mediante un aumento general del bienestar.

5. METODOLOGIA

5.1 Enfoque Metodológico

El desarrollo de la presente investigación, ha sido diseñado bajo un enfoque no experimental, en vista que no se está manipulando ninguna

variable, y de tipo transeccional, porque los datos que permiten el análisis corresponden a un solo período 2012.

En cuanto al objeto de estudio, es una investigación aplicada, porque trata de solucionar un problema real, como es el de analizar la gestión político-administrativo y de proyección de gobernanza de la gestión municipal del GAD del cantón Jipijapa para el período 2012, en el que se busca el desarrollo local a partir de la identificación de los factores que influirían en la proyección de gobernanza de la gestión municipal del Cantón Jipijapa.

Adicionalmente, su estudio o alcance corresponde, inicialmente al de tipo exploratorio, realizando para ello un diagnóstico que parte de lo inductivo a lo deductivo, y de lo analítico a lo sintético; posteriormente, es descriptivo, ya que busca conocer el modelo de gestión municipal a partir de una proyección de la gobernanza; y se finaliza con la descripción analítica, en el que se logra determinar la vinculación existente entre las acciones del GAD Jipijapa y el desarrollo de los sectores productivos, a fin de garantizar el desarrollo local.

En lo relacionado al lugar de investigación, ésta es de campo, puesto que se realiza en el lugar de los hechos, es decir en el GAD del cantón Jipijapa y en su área de influencia, en el que, los datos son producto de la aplicación de encuestas y entrevistas con preguntas estructuradas, así como de la aplicación de técnicas de recopilación de información bibliográfica.

La investigación, refleja características técnicas y de campo, en la que sus enunciados se encuentran respaldados por una investigación descriptiva, lo cual permite un conocimiento sistémico de la realidad.

En cuanto al método, la investigación es de muestreo probabilístico y aleatorio, mediante la aplicación de encuestas, que han permitido que todos

los elementos de la población tengan la misma probabilidad de formar parte de la muestra según su tamaño; con base en esta metodología, se procedió a determinar el tamaño de la muestra; logrando conocer, tanto de funcionarios municipales, como de la población, sus puntos de vista sobre la gestión municipal.

El enfoque metodológico que orienta la presente investigación, es de carácter mixto (cualitativo – cuantitativo), la cual se sustenta en el análisis de la situación presente y en la construcción de escenarios futuros bajo una metodología prospectiva y de proyección de la gobernanza.

5.2 Diseño Metodológico

La metodología empleada en el desarrollo de la presente investigación, ha sido de carácter bibliográfica y de campo; es bibliográfica, porque a través de diversas teorías se han logrado identificar los principales aportes teóricos que definen las características de la gestión político-administrativo del GAD cantonal, y a partir de ello, poder comprender los aspectos que tributan a una proyección de la gobernanza en el marco de la gestión municipal del cantón Jipijapa.

Desde la aplicación metodológica ya descrita, se lograron conocer las opiniones de los encuestados y entrevistados, a partir de sus diferentes niveles de participación social, para lo cual, se desarrolló inicialmente una investigación exploratoria, la misma que conjuntamente con los resultados obtenidos de las encuestas, permitió describir el objeto de investigación en su real dimensión.

Para la identificación de la muestra, se tomó el universo poblacional del cantón Jipijapa, la misma que sirvió de base para la extracción de la muestra a través de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 * P * Q * N}{Z^2 * P * Q + N_e^2}$$

n = Incógnita (que sería la muestra)

Z = Nivel de confianza

P = Probabilidad de ocurrencia

Q = Probabilidad de no ocurrencia

N = Población

e = Nivel de confianza

$$n = \frac{(1,96)^2 * (0,5) (0,5) (36.078)}{(1,96)^2 * (0,5) (0,5) + (36.078) (0,05)^2}$$

$$n = \frac{34.649,31}{(3,8416) * 0,25 + 90,195}$$

$$n = \frac{34.649,31}{91,16}$$

$$n = 380$$

5.3 Caracterización de la Investigación

Siendo la presente investigación de carácter descriptivo, se pone en evidencia algunas características que permiten interpretar el modelo de gobernabilidad del GAD del cantón Jipijapa para el análisis político – administrativo y de proyección de gobernanza. En este sentido, Vélez (2013), sostiene que la investigación descriptiva, trabaja sobre realidades de hecho y se caracteriza fundamentalmente por presentar una interpretación correcta, interpretación que puede incluir los siguientes tipos de estudios: Encuestas, Casos, Exploratorios, Causales, De Desarrollo, Predictivos, De Conjuntos, De Correlación, entre otros.

http://www.iupuebla.com/Maestrias/M_E_GENERO/MA_Maestria_Genero/Jose_Miguel_Velez/Tipos%20de%20investigacion.pdf

5.4 Escenario de Trabajo

El escenario de trabajo, ha sido la parte urbana del cantón Jipijapa de la provincia de Manabí, en la que adquiere un rol importante el GAD cantonal por ser la institución sobre la cual se aplica el análisis de la gestión político-administrativo de sus autoridades y funcionarios, en el marco de la proyección de gobernanza.

En el proceso de recolección de información de los actores sociales respecto de la gestión municipal, participaron: Autoridades y funcionarios del GAD cantonal, Dirigentes barriales, Representantes gremiales, Estudiantes universitarios y, jefes (as) de hogar. De esta selección, y con sujeción a la muestra estadística, se aplicaron encuestas a 380 ciudadanos en general, y a 40 ciudadanos que ostentan representación de: Autoridades y funcionarios municipales, Representantes gremiales y, Dirigentes barriales.

TABLA N° 1
POBLACIÓN CANTONAL CONSULTADA

Población cantonal Consultada	ENTREVISTAS	
	Autoridades y funcionarios municipales	20
	Dirigentes barriales	12
	Representantes gremiales	8
	SUB TOTAL DE ENTREVISTAS	40
	ENCUESTAS	
	Estudiantes Universitarios	200
	Jefes (as) de hogar	130
	Ciudadanía en general	50
	SUB TOTAL DE ENCUESTAS	380
TOTAL DE ENTREVISTAS Y ENCUESTAS		420

5.5 Universo y procedimiento de muestreo utilizado

TABLA N° 2
DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA

POBLACIÓN		ENTREVISTAS			ENCUESTA
POBLACIÓN CANTONAL	POBLACIÓN URBANA	AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES	DIRIGENTES BARRIALES	REPRESENTANTES GREMIALES	COMUNIDAD
98.195	36.078	30	12	8	380

El universo de la presente investigación es el Municipio del Cantón Jipijapa y se tomara en cuenta el o los informes de rendición de cuentas elaborados por el Alcalde del Cantón junto con los concejales. Sin embargo, para efectos de la muestra, se considerarán solo a la población urbana del cantón.

APÉNDICE

5.5.1 Variables o Categorías de Investigación

ETAPAS	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	TIPO DE ESTUDIO DE LA INVESTIGACIÓN	MÉTODOS	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS	FUENTES	RESULTADOS
Fundamentación teórica	<ul style="list-style-type: none"> • No experimental • Transeccional • Aplicada • De campo • Probabilístico • Aleatorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Descriptivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Inductivo • Deductivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación bibliográfica • Selección de bibliografía pertinente 	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas • Cuadros • Resúmenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Libros • Resoluciones • Página web • Marco legal 	Fundamentación teórica del desarrollo local mediante el impulso a los sectores productivos
Diagnóstico de la situación actual del GAD cantonal			<ul style="list-style-type: none"> • Analítico • Sintético • Inductivo • Deductivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta • Entrevista a funcionarios y representantes gremiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas • Cuadros • Resúmenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Actas • Ordenanzas • Informe de rendición de cuentas 	Diagnóstico de la situación actual de la gestión municipal para el desarrollo local
Descripción del impulso que el GAD Jipijapa brinda a los sectores productivos			<ul style="list-style-type: none"> • Exploratorio • Descriptivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta • Entrevista a representantes gremiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación • Guía de entrevistas • Encuestas • Entrevistas • Sondeo de opinión 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos • Representantes de sectores productivos 	Identificación del modelo de gestión político-administrativo del GAD Jipijapa

ELABORACIÓN: Autores de la tesis

5.5.1.1 Variable Independiente

Políticas Administrativas

Autonomía

Democracia

Régimen Político

5.5.1.2 Variable dependiente

Gestión Municipal

Gobernabilidad

Desarrollo Cantonal
Sistema Político
Transparencia
Cohesión Social
Participación ciudadana

5.6 Hipótesis

“El análisis político – administrativo de la gestión municipal del cantón Jipijapa, contribuirá a la identificación del estilo de gobernanza del cabildo cantonal”

6. IDENTIFICACION DE FUENTES Y PROCEDIMIENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Con el propósito de correlacionar la evidencia encontrada con los informes emitidos por el GAD cantonal respecto de su actividad político – administrativo durante el período 2012, se utilizaron diversos instrumentos orientados a recabar información, las mismas que fueron dirigidas a los siguientes entes sociales.

- a)** Encuestas dirigidas a la comunidad.
- b)** Entrevistas con preguntas estructuradas a: Autoridades y funcionarios municipales, Dirigentes barriales y, a Representantes gremiales
- c)** Análisis de los resultados obtenidos de las encuestas y entrevistas.

7. ANALISIS DOCUMENTAL- APLICATIVO DE LA INVESTIGACION

7.1 Análisis de los resultados de las encuestas

Con el propósito de conocer las características de la gestión municipal del GAD del cantón Jipijapa, se aplicaron encuestas y entrevistas; en el primer caso a los ciudadanos y, en el segundo a las autoridades, funcionarios y representantes gremiales, resultados que los mismos que han servido de base para el análisis político-administrativo y de proyección de la gobernanza del cabildo cantonal. Es en este sentido, que se aplicaron las siguientes preguntas para las encuestas:

Encuestas:

Orientadas a la identificación del encuestado:

1. ¿Cuáles son las características de su residencia en el cantón Jipijapa?

De los resultados obtenidos en la aplicación de las encuestas aplicadas a los pobladores de la zona urbana del cantón Jipijapa, se logró conocer que el 80% de los encuestados (320 ciudadanos) son residentes permanentes de esta

localidad, lo cual implicaría que pueden emitir un

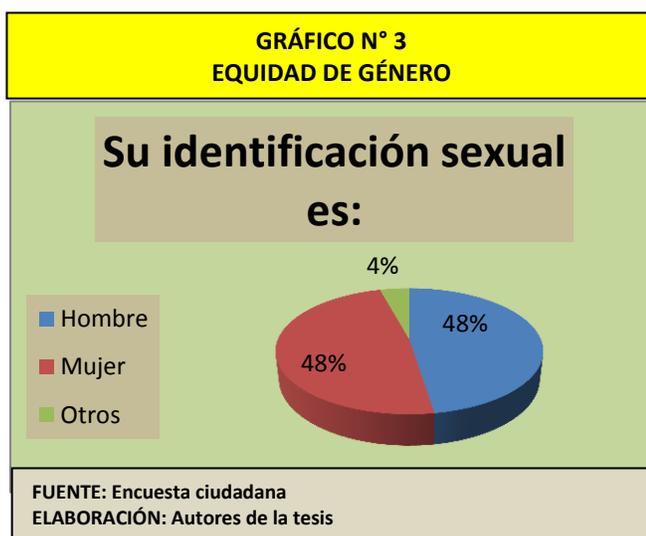
pronunciamento confiable sobre la realidad de su entorno, y las expectativas que de la gestión municipal esperan.



Desde otro punto de vista, si la condición de permanencia se proyectara a toda la población, pudiera entenderse, que la gran mayoría de los habitantes del cantón Jipijapa son oriundos de esta ciudad.

2. ¿Cuál es su identificación sexual?

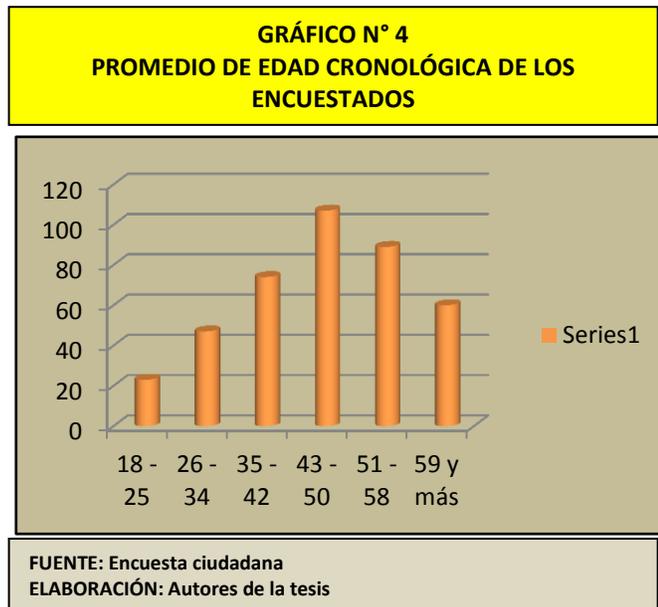
En cuanto a la identificación sexual de la población jipijapense, existe una distribución equitativa en cuanto al género hombre – mujer (48%); no así, con otros géneros aceptados por la Constitución del Ecuador, en el que para esta investigación representan el 4% del total encuestado.



Esta distribución de género (hombre – mujer), podría permitir que los resultados de la investigación no se encuentren sesgados por creencias o convicciones tanto feministas como machistas, lo cual constituye de por sí una fortaleza para la equidad del análisis de los resultados.

3. ¿En qué rango de edad cronológica se ubica Usted?

La población urbana de jipijapa, en su mayoría, es una población adulta, cuyas edades fluctúan entre 35 y 58 años de edad, características que permiten interpretar que han sido testigos de la evolución que ha venido teniendo esta localidad en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana.



La madurez en la edad cronológica o el grado de longevidad de los encuestados, es un indicador importante al momento de analizar la confiabilidad de la información que pudieran suministrar los encuestados, de allí que los datos que se recaben en adelante permitirían conocer la historicidad en el desenvolvimiento económico, financiero, social, entre otros del cantón Jipijapa.

Políticas Administrativas

4. ¿Conoce Usted, cuáles son las competencias del GAD cantonal?

La población encuestada, en su gran mayoría, no conoce sobre cuáles son las competencias del GAD municipal del cantón Jipijapa. El desconocimiento reflejado por el 96% de la población, pudiera significar que

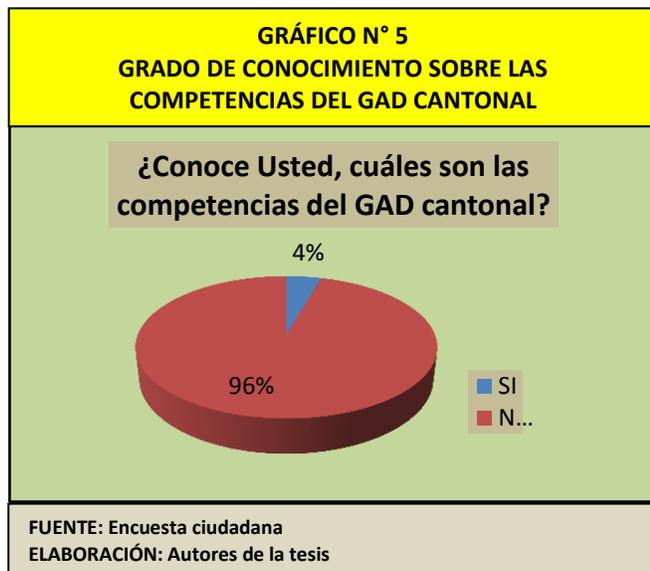
existe una deficiente comunicación entre la sociedad civil y sus mandatarios a nivel municipal, lo cual podría significar un obstáculo en el proceso de planificación, como lo sostiene Séneca “No hay viento

favorable para el que no sabe a dónde ir”; es decir, que será

poco satisfactorio para el GAD cantonal el involucramiento de la comunidad en su proceso de gestión y desarrollo, así como pudiera denotarse falta de interés en la comunidad por ser partícipe en la construcción de un futuro deseable y posible, lo cual en resumen pondría en evidencia una relación dicotómica en función de metas y objetivos en favor del progreso y adelanto del cantón Jipijapa.

5. ¿Existe en su comunidad, alguna organización dedicada a las veedurías ciudadanas?

El 98% de la población encuestada, manifiesta no conocer sobre la participación de alguna persona de su comunidad en procesos de veeduría ciudadana, lo cual conduce a pensar, que la evaluación de la obra pública por parte de la ciudadanía es deficiente o en todo caso inexistente.



Frente a la respuesta obtenida en esta pregunta, cabría pensar que los beneficiarios de la obra o servicio público se constituyen en simples receptores de algo que a criterio de pocos (los ejecutores) serían los únicos en juzgar la validez, pertinencia y calidad, sin tomar en consideración el grado de satisfacción ciudadana, con lo cual se estaría perdiendo el sentido de socialización y transparencia de la gestión pública.

6. En la planificación de las actividades para el desarrollo comunitario, participan:

Al preguntar quiénes son los actores sociales que participan en el desarrollo comunitario del cantón Jipijapa, se logró conocer, que en su mayoría (49%), participa la comunidad conjuntamente con el municipio, lo cual podría entenderse como una forma de alianza que beneficia la gestión municipal; sin



embargo, al profundizar sobre esta pregunta, se logró detectar, que esta alianza consiste en la parte operativa; es decir, en la contratación de mano de obra del sector donde se ejecutan los trabajos, más no del proceso de planificación que permita detectar las reales necesidades de la comunidad.

Por otra parte, también se conoció, que existen obras en las que solo participa el municipio, así como de otras en las que la comunidad por cuenta propia decide emprender en ciertas gestiones para solucionar los problemas

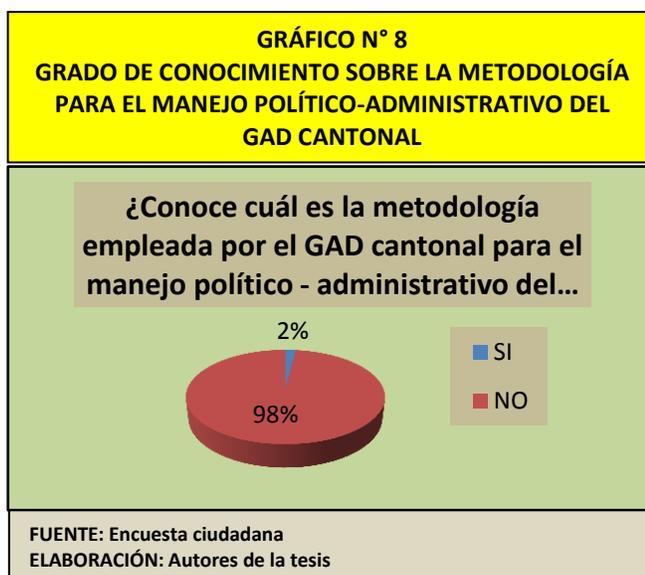
que le aquejan, en cuyo caso logran recibir ayuda y asistencia de otros organismos como son las Universidades, a través de la gestión de desarrollo comunitario emprendidos por los centros de educación superior, así como de organizaciones no gubernamentales de ayuda social.

7. ¿Conoce cuál es la metodología empleada por el GAD cantonal para el manejo político - administrativo del cantón?

Concordante con las respuestas obtenidas en la pregunta 5 (participación ciudadana en veedurías), en esta ocasión, el 98% de los encuestados, manifestaron no conocer la metodología que el GAD cantonal emplea para el manejo político - administrativo del cantón, lo cual reafirmaría el supuesto

de que si la población no conoce sobre la planificación a futuro, poco o nada pueden participar de aquello; con lo cual, se estaría desperdiciando un recurso humano capaz de contribuir con las metas y objetivos que la representatividad política-administrativa exige a los dignatarios.

Desde otro punto de vista, la insuficiente comunicación e involucramiento de la sociedad en la gestión municipal, contraviene todo principio de planificación prospectiva, en la que los escenarios futuros deseables y posibles, se logran de manera más eficiente a través de la participación de la comunidad en la gestión municipal.



Gestión Municipal.

8. ¿Ha sido invitado por las autoridades municipales para consultar las necesidades de su comunidad?

Con el propósito de cotejar las respuestas obtenidas en los numerales 5 y 7 de la presente encuesta, se preguntó sobre la indagación de necesidades que el Municipio pudiera haber realizado, y que sirvieran de fuente de información previo a la elaboración de la planificación de sus actividades,



encontrando que el 97% de los encuestados, nunca han sido consultados bajo ninguna modalidad sobre las necesidades de su entorno geográfico, lo cual induce a pensar que no siempre las obras que se ejecutan pudieran ser las realmente urgentes y necesarias para la comunidad.

Por otra parte, la falta de conciliación entre las necesidades detectadas desde el GAD cantonal y las demandadas por la comunidad, podría evidenciar a más de la insatisfacción, el uso inadecuado de recursos, y con ello la desatención en otras áreas de mayor prioridad.

9. ¿Conoce Usted sobre las actividades del municipio respecto del Plan de Mejoras para su comunidad?

Con el propósito de confirmar o desechar los resultados de la afirmación que los encuestados hicieron sobre la pregunta 8, se consultó si el municipio ha hecho extensiva la planificación de sus actividades para la implementación de un plan de

mejoras hacia la comunidad previo a la implementación y ejecución del mismo, obteniendo como resultado, que el 97% de los encuestados no han conocido sobre los planes que el municipio tiene para su comunidad en relación a las mejoras para un buen vivir.

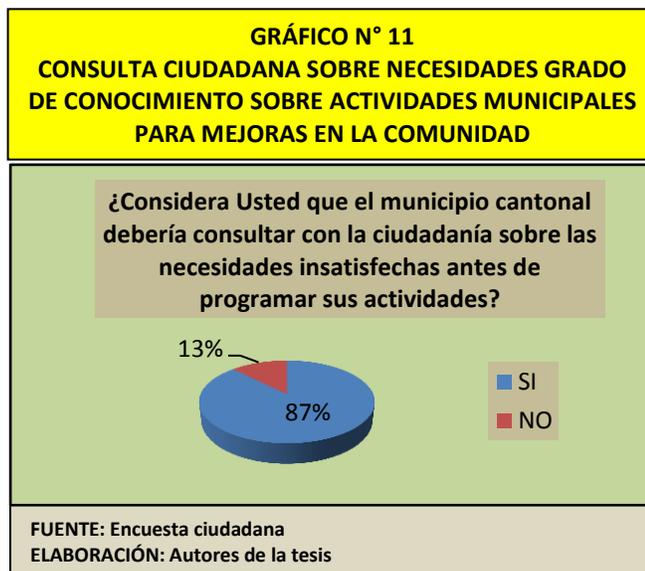


Como se ha podido observar (resultados de la encuesta), no ha existido una estrategia administrativa que permita vincular a la comunidad con el GAD cantonal en lo que respecta a una evidenciación de una línea base que garantice que los planes y programas municipales, respondan a una real necesidad social, y no solamente a un dictamen técnico-político unidireccional.

10. ¿Considera Usted que el municipio cantonal debería consultar con la ciudadanía sobre las necesidades insatisfechas antes de programar sus actividades?

Los resultados de la presente pregunta, indica que la población del cantón Jipijapa demanda ser considerada en la agenda de planificación municipal, la misma que según conversaciones extras a la encuesta, se fundamenta en que sin son aportantes al presupuesto del cabildo, y

según datos de prensa y marco legal son los mandantes, debería ser justo que se les consulte sobre sus necesidades y, no solamente ser receptores de los que otros consideran son sus necesidades.



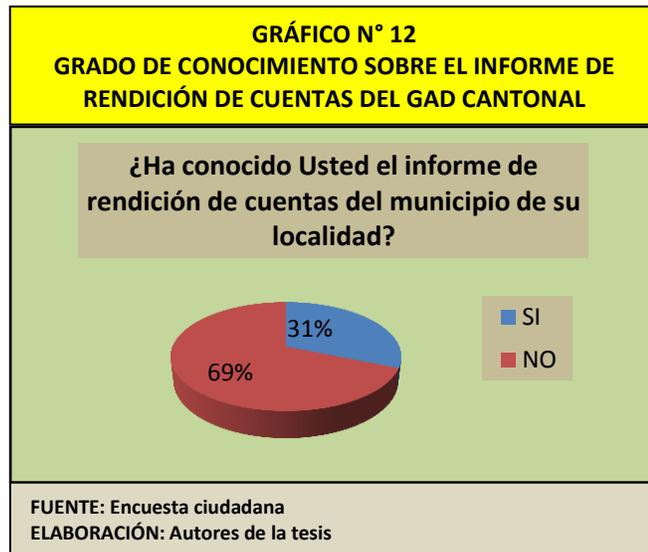
De conformidad con estas respuestas, pudiera entenderse, que la planificación municipal estaría atendiendo a lo técnico-presupuestario, y no necesariamente a las expectativas ciudadanas como medio de satisfacción de la población.

11. ¿Ha conocido Usted el informe de rendición de cuentas del municipio de su localidad?

Siendo una norma legal (Ley de Transparencia) informar sobre las gestiones realizadas cuando se maneja recursos públicos, el 69% de la población encuestada en el cantón Jipijapa, dice no conocer sobre los resultados de la gestión pública del municipio de su localidad, lo cual, a más

de contravenir una norma legal, da origen a crear un ambiente de insatisfacción cuando la población se pregunta “¿Qué han hecho con mis recursos?”.

Como punto de discusión, pudiera considerarse, que el GAD cantonal pudiera publicar en su página web los resultados de su gestión, pero cabría preguntarse, ¿existen los medios idóneos y la preparación suficiente para que la ciudadanía pueda acceder a este tipo de



información?; dependiendo de las posibilidades tecnológicas, de recursos financieros y, del grado de capacitación técnica de los pobladores, la estrategia de difusión empleada por la municipalidad podría ser buena o mala según como se analicen estos elementos; sin embargo, los resultados de la encuesta, reflejan que el 69% de los encuestados dicen no conocer sobre estos resultados, lo cual política y administrativamente no son viables para una eficiente administración pública.

12. ¿Le gustaría que su opinión sea escuchada en el proceso de planificación municipal?

Con los antecedentes expuestos en las preguntas anteriores, se le consultó a la población seleccionada, sobre si le gustaría que su opinión sea escuchada por el cabildo en el marco de la planificación de su gestión, siendo rotunda la respuesta de todos los encuestados por un sí, lo cual podría significar, que no todas las obras y servicios ejecutados por el GAD cantonal

son necesariamente los requeridos por la comunidad, o que siendo necesarios no son urgentes.

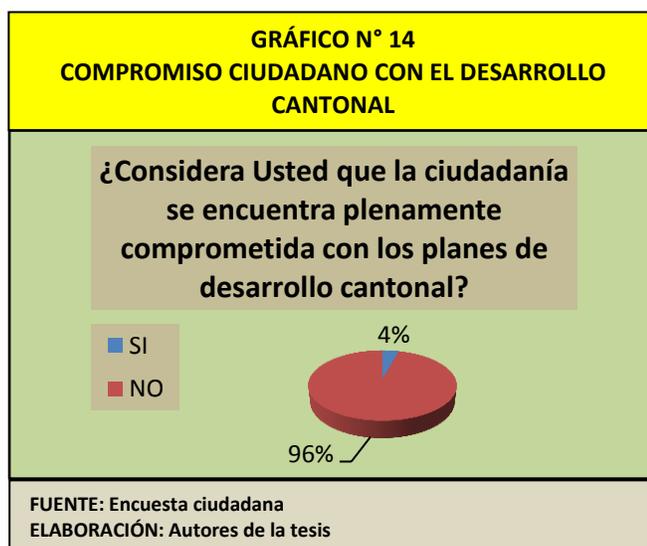
Las respuestas a esta pregunta, podría conllevar a dos supuestos: por una parte, que la población está insatisfecha con la gestión municipal; y por otra, que la población tiene una lectura diferente de la realidad y del manejo de la cosa pública. En todo caso, estos dos supuestos entre otros



podieran servir de alerta para fortalecer la gestión municipal desde la planificación de sus actividades, y con ello el uso racional de los recursos.

13. ¿Considera Usted, que la ciudadanía se encuentra plenamente comprometida con los planes de desarrollo cantonal?

El 96% de la población encuestada, considera que no están comprometidos con los planes de desarrollo cantonal, lo cual pudiera ser el resultado de las deficiencias señaladas por ellos, en cuanto a su falta de participación en las actividades de gestión emprendidas desde la municipalidad.



Esta situación demostrada en los resultados de la encuesta, pudiera demostrar una polaridad entre lo deseado y lo ejecutado; en el primer caso referido a las expectativas ciudadanas, y en el segundo a la metodología empleada por los dignatarios del GAD cantonal en el manejo de la cosa pública. En todo caso, de existir esta polaridad, pudiera ser entendido como el resultante de la actual situación administrativa y de desarrollo del cantón Jipijapa.

14. ¿Considera Usted que sus opiniones en la planificación municipal podrían mejorar la gestión que el cabildo lleva adelante?

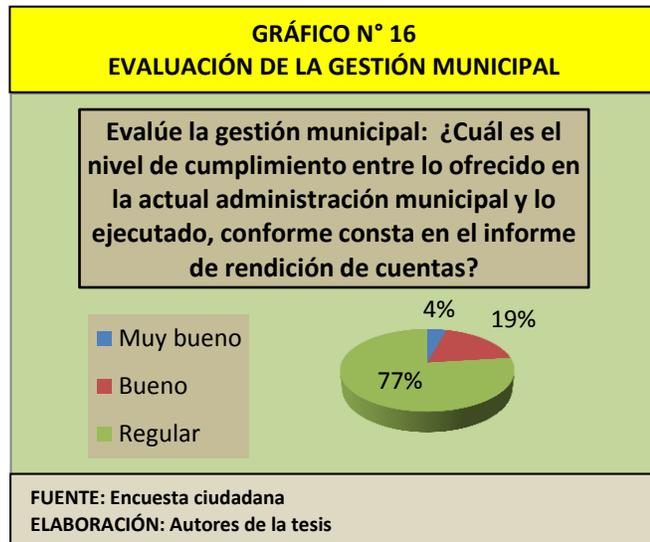
El 69% de los encuestados, consideran que de participar más activamente en el proceso de planificación de la gestión municipal, si podría mejorar la gestión municipal.

De confirmarse esta aseveración de los encuestados, estaríamos frente a una metodología de gestión municipal participativa, que comulga con lo prescrito en la Constitución del Ecuador, así como de sus leyes conexas, lo cual conduce a pensar que la planificación municipal sería la resultante de continuos consensos en la que la población es corresponsable de un futuro construido desde sus necesidades y expectativas, con lo cual podría acrecentarse su nivel de satisfacción.



15. Evalúe la gestión municipal: ¿Cuál es el nivel de cumplimiento entre lo ofrecido en la actual administración municipal y lo ejecutado, conforme consta en el informe de rendición de cuentas?

Una vez conocida la opinión (mediante encuesta) ciudadana sobre el modelo de gestión del GAD cantonal, se pidió su evaluación bajo tres parámetros: Muy bueno, Bueno y regular; en la que, el 77% de los encuestados la calificaron de regular, el 19% de bueno y, el 4% restante de muy bueno.



Bajo la categoría de regular, se atribuye el grado de ineficiencia o inobservancia a los procesos generalmente conocidos desde la filosofía de la Gobernanza y la participación ciudadana, por lo que los resultados a esta pregunta se reflejan de la siguiente manera.

Con el propósito de contrastar las evidencias presentadas por los encuestados a nivel de la población civil, se plantearon mediante la técnica de entrevistas, varias preguntas estructuradas a funcionarios y autoridades del GAD cantonal, así como a representantes gremiales, obteniendo las siguientes respuestas:

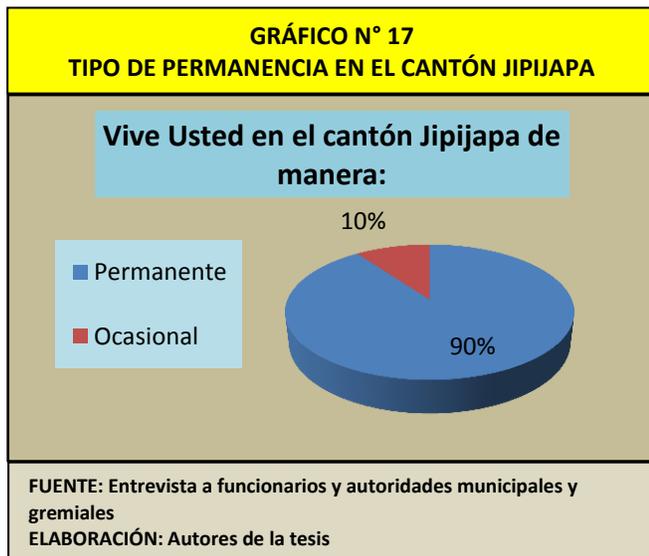
Entrevistas a Funcionarios y Autoridades municipales, y representantes gremiales del cantón Jipijapa.

En concordancia con el diseño metodológico aplicado a la presente investigación, se identificaron 40 informantes entre funcionarios y representantes gremiales, a los que se entrevistó bajo las siguientes preguntas:

1. Sobre su permanencia en Jipijapa.-

El 90 % de los entrevistados, manifestaron ser residentes permanentes en el cantón, lo cual sugiere un alto grado de confiabilidad sobre el nivel de conocimientos que tengan de

la realidad cantonal.

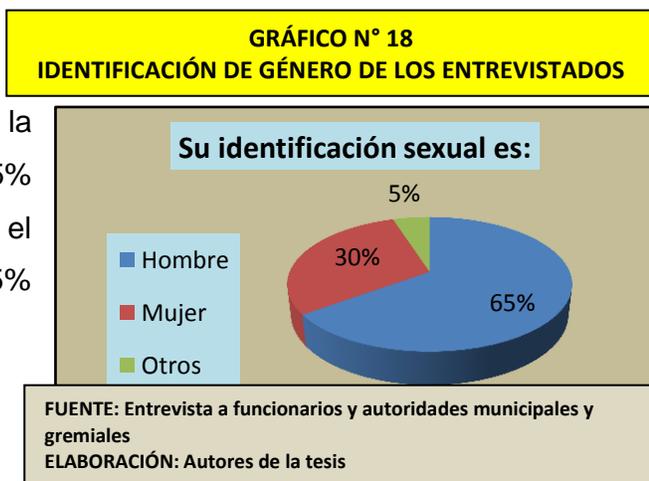


2. Sobre la identificación sexual:-

De la población seleccionada para la realización de la entrevista, el 65% se identificaron como hombres; el 30 % como mujeres, y el 5% restante, con otro tipo de género.

No obstante que los resultados del censo de población (2010)

refleje una aparente equidad de género, para efectos de la presente entrevista,



la mayoría de los entrevistados son hombres, en razón de que gran parte de los dirigentes gremiales, así como las autoridades y funcionarios municipales son hombres.

3. Identificación del rango de edad cronológica de los entrevistados.

La edad promedio de los entrevistados, se sitúa entre los 26 y 42 años de edad, prevaleciendo los comprendidos en edades que fluctúan entre los 35 y 42 años.

Este indicador respecto a la edad, podría permitir una conjetura; siendo una edad joven y que pudiera acumular al mismo tiempo algún nivel de experiencia y

expectativas sobre un futuro deseado, podría ser

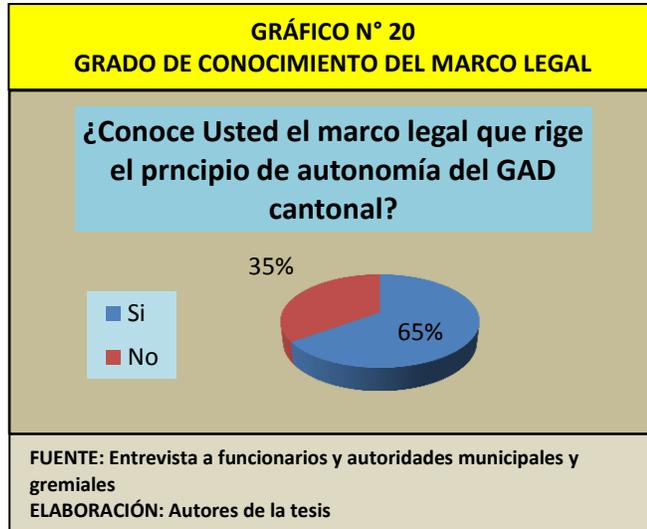
considerado una ventaja al momento de investigar nuevas formas de ver el futuro social, y con ello de nuevos y modernas formas de administrar la cosa pública.

Para conocer de primera mano sobre las políticas administrativas implementadas por el GAD cantonal, se les preguntó a funcionarios y autoridades del cabildo lo siguiente:



4. ¿Conoce Usted el marco legal que rige el principio de autonomía del GAD cantonal?

El 65% de los entrevistados aseguran si conocer el marco legal que rige el principio de autonomía del GAD cantonal; sin embargo, también supieron explicar, que aunque se conozca la base legal, no siempre se puede poner en práctica lo prescrito, porque existen intereses o conveniencias políticas que desvían la atención de lo necesario a lo conveniente.



Por otra parte, quienes dijeron no conocer el marco legal, alegaron que esto se debe a que el GAD cantonal no posee un medio eficaz que permita informar oportunamente sobre estas normativas, y que por lo general se termina haciendo lo que la mayoría aprueba.

5. ¿En qué medida la planificación del GAD aporta a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo?

Desde la óptica de los funcionarios y autoridades municipales, no existe un consenso sobre el aporte que la planificación municipal pudiera dar a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo,



por lo que el 45% de ellos considera que este aporte es bastante significativo, mientras que el 32% cree que poco se aporta a los objetivos nacionales.

Desde otro punto de vista, los dirigentes gremiales sostuvieron que la planificación municipal no llena las expectativas de la localidad, por lo que su aporte al Plan Nacional de Desarrollo es nulo.

6. ¿Cómo se designan a los miembros para las comisiones de mesa?

Con el propósito de comprender más eficientemente la actual situación administrativa del cantón Jipijapa, se consultó sobre la metodología empleada para conformar las diversas comisiones que se forman desde el cabildo municipal, para atender las

necesidades sociales del cantón, llegando a conocer, que estas comisiones de mesa son conformadas en su mayoría atendiendo el principio de cuotas políticas; es decir, que se relega a un segundo y tercer plano el perfil profesional o las destrezas y habilidades que pueda tener una persona para desarrollar una u otra función.

Para algunos de los entrevistados, esta práctica de conformación de mesas de trabajo es normal siempre que se desee trabajar con una mayoría que favorezca las decisiones de la máxima autoridad; sin embargo, desde el punto de vista de los dirigentes gremiales, esta política de conformación de mesas de trabajo, es la que ha ocasionado el retraso en los planes de desarrollo cantonal.



7. Bajo la premisa que el régimen político, es entendido como la lucha por el poder y el ejercicio del poder que animan la vida de las instituciones, ¿Considera Usted que existe una planificación mancomunada interinstitucional, orientada al desarrollo del cantón Jipijapa?



Los entrevistados, Tanto funcionarios como dirigentes gremiales, coincidieron en que el trabajo interinstitucional como metodología para alcanzar los objetivos en beneficio de la comunidad, poco se la ha impulsado; más por el contrario, el municipio solo se ha dedicado a la tarea de control en cuanto tiene que con el cumplimiento de las ordenanzas, pero no a estrechar lazos que pudieran fortalecer la gestión municipal a través de una planificación mancomunada.

8. ¿Ha participado en la elaboración de los planes y programas del GAD para el desarrollo cantonal?

El 65% de los entrevistados manifestaron haber participado en la elaboración de los planes y programas para el desarrollo cantonal; sin embargo, el 35% restante y que corresponden en su mayoría a dirigentes gremiales y pocos concejales, manifestaron no haber sido invitados a integrar estos equipos de trabajo.



En lo que respecta a los concejales que no han participado en la elaboración de los planes y programas del GAD cantonal, sostienen que su no participación se debe a que políticamente son considerados como opositores o de minoría, por lo que en muchas ocasiones son excluidos de este tipo de trabajo.

9. ¿Existen evidencias físicas públicas de su participación en la gestión municipal para el desarrollo cantonal?

No obstante de que el 65% de los entrevistados manifestaron en el punto anterior haber participado en la elaboración de los planes y programas del GAD cantonal, no se han encontrado evidencias físicas publicadas en cualquier medio que justifiquen esta aseveración.



Sin embargo, si existen al interior del municipio varias fotos que demuestran un trabajo conjunto y que en fechas especiales han sido publicadas, pero que no brindan una lectura clara del tipo de trabajo desarrollado.

10. ¿Considera Usted que la integración de los gremios al proceso de planificación municipal pudiera contribuir al desarrollo del cantón Jipijapa?

Sobre las ventajas que pudiera presentar la organización del trabajo colectivo, se preguntó a funcionarios y autoridades del GAD cantonal, así como a los dirigentes gremiales, obteniendo como resultado que el 67% de los



entrevistados consideran de gran ayuda el hecho de que los gremios de la localidad se integren al proceso de planificación municipal; sin embargo, otro grupo de los entrevistados (37%) supieron manifestar, que siendo importante esta integración, no serviría de nada mientras las sesiones se manejen desde el ámbito estrictamente político partidista, en la que prevalecen otros intereses y no los que pudieran plantearse desde la sociedad civil.

11. ¿Cómo calificaría Usted la gestión municipal, en el marco del desarrollo local?

Finalmente, se consultó sobre la cualificación que tendría la gestión municipal en el marco del desarrollo local, obteniendo como respuesta que el 45% de los entrevistados la considera buena, seguida de un 33% que la cualifica de regular y finalmente un 22% de muy buena.



El razonamiento que dieran los entrevistados sobre sus respuestas, es que para el caso de muy bueno es porque se han logrado cumplir las metas y objetivos que se propusieron y que se reflejan en el Plan Operativo de la Institución; sin embargo, para quienes opinaron que la gestión municipal es buena, la sustentan en el hecho de que no obstante de las limitaciones económicas que tiene la institución, se ha logrado cumplir en gran medida con lo programado, aunque reconocen que no han logrado cubrir las expectativas ciudadanas; y por último, para quienes calificaron esta gestión de regular, la explicación que brindaron, se sustenta en que la planificación municipal

responde a una propuesta política y no a una necesidad social, en la que atendiendo a lo político la institución se ha burocratizado sin tomar en consideración el costo financiero que termina pagando el pueblo de Jipijapa.

7.2 Factores críticos de éxito

Según Rockart (2008), define los factores críticos de éxito como “El número limitado de áreas en las cuales los resultados, si son satisfactorios, asegurarán un funcionamiento competitivo y exitoso para la organización”, en el que la técnica implica la observancia de los siguientes puntos básico:

- Definir los objetivos globales de la organización
- Definir una unidad de medida para evaluar el funcionamiento de la organización con respecto a esos objetivos
- Identificar los factores claves que contribuyen a ese funcionamiento
- Identificar las relaciones causa-efecto entre objetivos y factores clave (p. 4)

Se trata en definitiva de identificar áreas y factores cuyo funcionamiento permitirán la implantación de una estrategia determinada. En este sentido, en la identificación de áreas y factores deben tomarse en consideración tanto los internos como los externos a la organización, poniendo énfasis en las actividades que requieren mayor atención; siendo así, se debe distinguir entre factores de éxito (FE) y factores críticos de éxito (FCE), en el que el primero (FE) es algo que debe ocurrir (o debe no ocurrir) para conseguir un objetivo; mientras que el FCE se presenta cuando es necesario su cumplimiento para los objetivos de la organización.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1. Conclusiones

Generales

- > No se han encontrado evidencias que demuestren la aplicación de una metodología de organización política – administrativa municipal para el largo plazo.
- > La gobernabilidad ejercida desde el GAD cantonal se centra más en lo urbano, relegando a un segundo plano lo rural, siendo esta última la real fuente económica.
- > Gran parte de la población del cantón Jipijapa demuestra descontento respecto de las necesidades insatisfechas y que deben ser resueltas desde el municipio local.
- > Debido al lento desarrollo demostrado por el Cantó Jipijapa, muchos de sus habitantes han tenido que emigrar a otros cantones y en ciertos casos fuera del país.

Autoridades del GAD Municipal Jipijapa

- > A nivel del GAD cantonal, se han encontrado evidencias que ponen al descubierto el desconocimiento de herramientas metodológicas de procesos participativos.
- > Existen incumplimientos en la satisfacción de demandas sociales.
- > Deficientes procesos comunicacionales para la difusión de las acciones municipales y de motivación participativa.
- > Escasa participación ciudadana en la definición de prioridades de inversión del presupuesto local.

- > Aplicación de un modelo de presupuesto centralizado y clientelista que no contribuye totalmente al logro del buen vivir.

Sociedad civil

- > Insatisfacción de las demandas sociales
- > Comunidad poco capacitada en procesos de participación ciudadana y control social.
- > Escasa participación de la ciudadanía y toma de decisiones en la formulación del presupuesto local.
- > Debilidad en la vigilancia y control del gasto público.

GADs (nivel provincial-parroquial)

- > Desarticulación en la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Equipo Técnico Municipal

- > Limitada capacidad de movilización.
- > Débiles procesos de planificación concertada
- > Aplicación de un presupuesto institucional incremental no participativo.
- > Escasa capacitación sobre procesos participativos.

8.2. Recomendaciones

Autoridades del GAD Municipal Jipijapa

- Contar con programas de capacitación referentes a procesos participativos.

- Gestionar recursos económicos a otros niveles.
- Buscar la articulación con otros niveles de gobierno
- Contar con la herramienta adecuada para la toma de decisiones concertada.

Sociedad civil

- Contar con programas de capacitaciones sobre procesos participativos.
- Contar con espacios de participación.
- Implementar mecanismos que garanticen los acuerdos adquiridos en el proceso participativo.
- Crear los espacios de veedurías ciudadanas para el control social.

GADs (nivel provincial-parroquial)

- Buscar la articulación entre niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial para la formulación de los planes.

Equipo Técnico Municipal

- Gestionar la conformación de capital social
- Contar con programas de capacitación
- Crear mecanismos de movilización permanente
- Apoyo directo de las autoridades locales
- Abrir espacios de concertación
- Contar con herramientas para la elaboración instrumentos normativos y técnicos del presupuesto participativo.

ANEXOS

9. LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL CANTÓN JIPIJAPA

El presente análisis se ha realizado en base a los criterios recogidos en la ciudad de Jipijapa a funcionarios, empleados municipales y ciudadanos.

CUADRO N° 1

Análisis FODA:

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
Normatividad legal – jurídica que promueve la participación ciudadana y la implementación de presupuestos participativos y control social	Referentes positivos de otros GADs municipales en la aplicación de presupuestos participativos	Poco conocimiento y manejo de herramientas metodológicas para procesos participativos	La administración pública aplicada desde lo político-partidista, impide el fortalecimiento de procesos participativos y la continuidad de proyectos y políticas públicas.
Interés institucional y deseos sociales por informar y mantenerse informados a través de diálogos y concertación	Asistencia Técnica, Operativa y Financiera que ofrecen instituciones del Estado para procesos comunicacionales	Insuficientes avances en procesos comunicacionales para la difusión de las acciones municipales y de motivación participativa.	Poco interés de actores sociales institucional locales para establecer alianzas estratégicas para el desarrollo cantonal
Actitud para generación de cambios	El Estado a través de las Políticas Fiscales, coadyuva al mejoramiento de los niveles de vida, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.	El manejo presupuestario institucional, refleja características de centralización y clientelismo que poco contribuye al logro del buen vivir.	Desinterés ciudadano para la integración de procesos participativos.
Interés del GAD por promover el desarrollo a partir de una democracia participativa e incluyente	Presencia de organismos e instituciones nacionales y extranjeras para el fortalecimiento de alianzas estratégicas.	Débil cultura de participación ciudadana	Poco conocimiento de los actores sociales en materia de presupuestos participativos
	La participación ciudadana, puede constituir un elemento importante para lograr el desarrollo cantonal.		

CUADRO N° 2

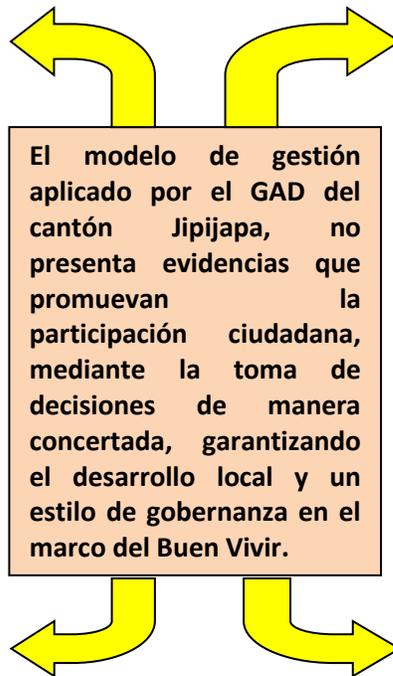
PROBLEMAS

Efectos:

Débil Democracia Participativa

- Bajo nivel de confianza de la ciudadanía en la gestión municipal.
- Insatisfacción en las demandas sociales

- Desarticulación entre la planificación municipal y las necesidades sociales del cantón.
- Inequidad social
- Deficientes procesos comunicacionales para la gestión participativa



- Limitado desarrollo local.
- Ausencia de inclusión ciudadana en el modelo de gestión para la priorización en el manejo de la inversión pública.

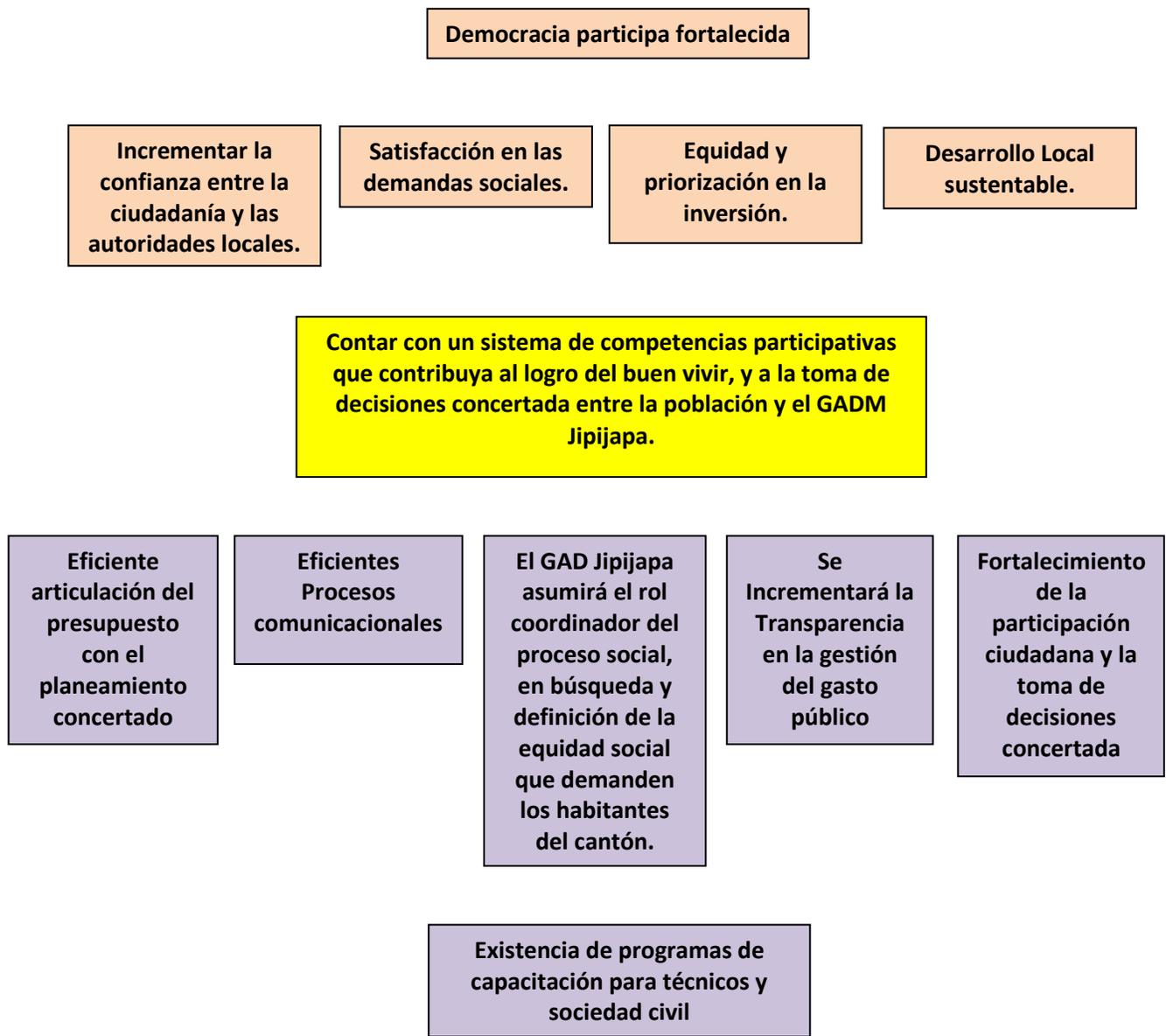
- Escasa participación ciudadana en el proceso de planificación municipal
- Débil control social
- Bajo conocimiento de funcionarios y autoridades sobre planificación participativa

Escasa participación ciudadana en el proceso de planificación municipal

Causas

CUADRO N° 3

OBJETIVOS



	ALTERNATIVA A Diseño de un sistema de competencias para fortalecer el modelo de gestión municipal participativo	ALTERNATIVA B Programas de Capacitación para impulsar procesos de planificación participativa	ALTERNATIVA C Desarrollar mecanismos de comunicación para la gestión municipal participativa
PRIORIDAD BENEFICIARIOS	Ciudadanía del cantón Jipijapa. Gobierno local	Técnicos del Gobierno local Actores sociales	Ciudadanía del cantón Jipijapa
PRESUPUESTO PROYECTO	\$15.000,00	\$10.000,00	\$10.000,00
POSIBILIDAD DE ALCANZAR EL OBJETIVO EN EL TIEMPO DISPONIBLE	SI	SI	SI
CONTRIBUCIÓN A LA DISMINUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	Muy Alta	Alta	Alta

CUADRO N° 4 **ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS**

La estrategia es Implementar un modelo de gestión participativo que fortalezca la gestión pública en el GAD del cantón Jipijapa, en la que necesariamente deberá estar vinculada la ciudadanía y, paralelamente, se deberá contar con un plan de comunicación y de capacitación, a fin de que la participación ciudadana no decaiga y el proceso no se interrumpa. Para la implantación de la gestión participativa será necesario considerar otras estrategias como:

Desarrollo de capacidades técnicas.

Financiamiento del proceso

Establecimiento de alianzas estratégicas

Establecimiento de canales de comunicación

Establecimiento de un plan de sensibilización aplicado tanto a la sociedad civil como al gobierno local.

CUADRO N° 5
Matriz del Marco Lógico

	RESUMEN DISEÑO	INDICADORES OPERATIVOS VERIFICABLES (IOV)	FUENTES VERIFICABLES (FV)	FACTORES EXTERNOS O SUPUESTOS
OBJETIVO GENERAL (OG)	Diseñar un sistema de competencias, que permita garantizar la toma de decisiones concertada entre la ciudadanía y el GAD municipal Jipijapa sobre los recursos a invertir, mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer el control social.	% del presupuesto participativo es ejecutado equitativamente en el cantón Jipijapa.	Ordenanza Municipal Reglamento de aplicación Informes	Autoridades Municipales en entera disposición para fortalecer los procesos participativos, la integridad y transparencia de la gestión pública.
OBJETIVO ESPECÍFICO (OE)	Generar la articulación del presupuesto con el planeamiento concertado.	De lo planificado participativamente se considera el 100% en el presupuesto participativo.	Reglamento interno Actas de trabajo y de compromiso. Plan de desarrollo	Autoridades – ciudadanía representantes de las organizaciones sociales avalan y apoyan enteramente los procesos.
RESULTADOS (R)	Informe diagnóstico del actual presupuesto del GAD municipal del cantón Jipijapa. Fundamentación	Informe sobre el estado actual del problema. Bases teóricas verificables Sistema	Línea Base Diagnostico actual Referencia bibliográficas Proyecto	Apoyo financiero y logístico del gobierno central o instituciones

	<p>Teórica sobre Presupuesto Participativo, a través de la recopilación de información de fuentes primarias y secundarias que permitan sustentar la investigación.</p> <p>Un sistema de competencia para elaborar un presupuesto participativo que sea fuente de consulta para instituciones a nivel de GADS.</p>	<p>estructurado e institucionalizado</p>	<p>Actas Informes</p>	<p>cooperantes Sistema a utilizar por otros GADs</p>
<p>ACTIVIDADES (A)</p>	<p>Fundamentar la teoría para la elaboración del presupuesto participativo.</p> <p>Realizar un diagnóstico de la situación actual.</p> <p>Diseñar un sistema de competencias para elaborar e implantar el presupuesto participativo en el GAD municipal Jipijapa.</p>	<p>Bases teóricas verificables del Informe del Diagnostico actualizado. Encuestas. Documento de Sistema de competencias propuesto</p>	<p>Material bibliográfico Referentes Línea Base Datos estadísticos Informes de revisión Informes de aprobación Actas de validación</p>	<p>Todas las actividades son apoyadas por el gobierno local y por la sociedad civil.</p>

FORMATO DE ENCUESTA CIUDADANA



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

ENCUESTA CIUDADANA PARA DETERMINAR EL GRADO DE GESTIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVO Y DE PROYECCIÓN DE GOBERNANZA DEL GAD DEL CANTÓN JIPIJAPA DURANTE EL AÑO 2012

IDENTIFICACIÓN DEL ENCUESTADO

Usted vive en el cantón Jipijapa de manera:	Permanente:		
	Ocasional:		
Sexo:	Masculino		
	Femenino		
Edad:	Entre	18 - 25	
	Entre	26 - 34	
	Entre	35 - 42	
	Entre	43 - 50	
	Entre	51 - 58	
	Entre	59 y más	

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.	¿Existe en su comunidad alguna agrupación dedicada al mejoramiento de la calidad de vida?	SI	
		NO	
2.	¿En la planificación de las actividades para el desarrollo comunitario, participan:	Sólo la comunidad	
		Sólo el Municipio	
		La comunidad y el Municipio	
		Otros	
Explique Otros:			
3.	¿Ha sido invitado por las autoridades municipales para consultar las necesidades de su comunidad?	SI	
		NO	
4.	¿Conoce Usted sobre las actividades del Municipio respecto al plan de mejoras para su comunidad?	SI	
		NO	
5.	¿Ha conocido Usted el informe de rendición de cuentas del Municipio de su localidad?	SI	
		NO	

6.	¿Le gustaría que su opinión sea escuchada en el proceso de planificación municipal?	SI	
		NO	
7.	¿Considera que sus opiniones en la planificación municipal podrían mejorar la gestión que el Cabildo lleva adelante?	SI	
		NO	
8.	¿Considera Usted que el Municipio cantonal debería consultar con la ciudadanía sobre las necesidades insatisfechas antes de programar sus actividades?	SI	
		NO	

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

9	Evalúe la gestión Municipal encerrando en un círculo la ponderación que considere conveniente; siendo 10 lo más satisfactorio y el 1 lo menos satisfactorio ¿Cuál es el nivel de cumplimiento entre lo ofrecido en la actual administración municipal y lo ejecutado, conforme consta en el informe de rendición de cuentas?	0	5 - 6
		1 - 2	7 - 8
		3 - 4	9 - 10
10	¿Conoce Usted Cuál es la metodología empleada por el GAD cantonal para el manejo político administrativo del cantón?	SI	
		NO	

11	¿Cuáles considera Usted que han sido los factores que han afectado al cumplimiento de las actividades administrativas del GAD cantonal?	Falta de recursos económicos	
		Desconocimiento de la planificación	
		No consideran la opinión ciudadana	
		No existe un inventario de las necesidades más urgentes	

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

10. BIBLIOGRAFIA

- José Miguel, V. (2013). Tipos de Investigación. Recuperado a partir de: http://www.iupuebla.com/Maestrias/M_E_GENERO/MA_Maestria_Genero/Jose_Miguel_Velez/Tipos%20de%20investigacion.pdf
- José Vargas H. (2007). Crisis de la Gobernabilidad del Estado-Nación. Recuperado a partir de: <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/jvargas.htm>
- Colombo Paolo (2003). Gobierno, Léxico de Plítico – 1; Pág. 131. Recuperado a partir de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobernabilidad>
- Blanco y Gomá (2003). La Gobernanza. Recuperado a partir de: <http://cuestionjuridica-estela.blogspot.com/2010/07gobernabilidad.html>
- Pierre Rosanvallon (2012). La Contra Democracia. Recuperado a partir de: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2013/04/895-521141->
- Molina Gallardo (2009). Contrato Democrático. Recuperado a partir de: <http://jmolinagallardo.blogspot.com/2009/04/contrato-democratico-el-voto.html>
- Alberich, T. (2002). La Sociedad Política. Recuperado a partir de: <http://es.catholic.net/abogadoscatolicos/435/2417/articulo.phd?d=33321>
- Bodin (1997). Soberanía del Pueblo. Recuperado a partir de: <http://peregrintuk.wordpress.com/2009/12/10/la-soberania-del-pueblo/>
- Michel Foucault (1996). 7 Tesis a Propósito de Educación y Cohesión Social. Recuperado a partir de: http://oxydiane.net/IMG/pdf/Pres_Antigua.ESP.pdf
- CEPAL (2014). Publicaciones varias. Recuperado a partir de: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=publicaciones/xml/4/27814/p2781>
- Manuel Alcántara (2001). La Ola Democrática. Recuperado a partir de: http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/GOBERNABILIDAD_%20democracia
- Rousseau (1993). Teoría de la Soberanía Popular. Recuperado a partir de: <http://www.slideshare.net/politicabreyer/resumen-ciencia-politica-3>
- Ensayos, Monografía y Trabajos de investigación (2013). Recuperado a partir de: <http://clubensayos.com/historial analisis/5959530.html>
- Monografías (2013). Recuperado a partir de <http://www.monografias.com/cgi-bin/jump.cgi?d=154185>

Lista de Referencias

- Abramovich, V. &. (2006). *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. &. (2006). *El Umbral de la ciudadanía: El significado de los Derechos Sociales en el Estado Social Constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Adolfo, P. (1986). *Municipio*. Quito: IULA-Infoma 14.15.
- AGUILAR, L. (2004). *Gobernabilidad/Gobernanza*. México: FLACSO.
- Alberith, T. (2002). *Participación ciudadana*. Madrid.
- Alcántara, M. (2001). *Los Retos Políticos de la Gobernabilidad Democrática en América Latina*". México: IIS-UNAM.
- Almond, G. (2012). *Teoría Funcional de la Comunidad Política*. México.
- Altman, D. (2001). "*Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*". Revista Edición especial N° 8/9.
- André, H. (1971). *Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- ARELLANO, D. (2004). *Gestión Pública: Fuentes Analíticas, Críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*. México: UNAM.
- ARELLANO, D. (2004). *Nueva Gestión Pública*. México D.F.: Porrúa.
- ARISMENDI A., A. (2002). *Derecho Constitucional*. Caracas: ACV.
- BAEZELAY, M. (2001). *La Nueva Gerencia Pública*. México.
- BARZELAY, M. (1998). *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BLANCO, I. &. (2002). *Proximidad y Participación: marco Conceptual y Presentación de Experiencias*. España.
- CABRERO, E. (2008). *La Innovación Local en América Latina. Los Avances y los Desafíos*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- CEPAL. (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Conaghan, C. (1995). *Políticos Vs. Partidos. Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano*. Santiago: CIEPLAN.
- Crozier, H. &. (1975). *The crisis of Democracy*. New York: University Press.

- CUNILL, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas-Venezuela: CLAD/Nueva Sociedad.
- Dalton, R. J. (2002). *"Democracy and its citizens: Pattens of political change*. Mimeo.
- Del Álamo, O. (2001). *"La Jaula del poder, reflexiones sobre las sociedades democráticas"*. Biblioteca de Ideas. Instituto Internacional de gobernabilidad.
- DELAMAZA, G. (2004). *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: el Rol de los MUnicipios, Programa de Innovación y Ciudadanía*. Santiago.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. México.
- Echeverría, J. (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- Eulogio, P. L. (1978). *La Prudencia Política*. Madrid: Gredos.
- Fernando, C. (2000). *La ciudad construida*. Quito: FLACSO.
- FINOT, I. (1998). *Descentralización del Estado y Participación Ciudadana en América Latina*. México: CEPAL.
- Germán, B. C. (1973). *Lecciones Elementales de Política*. Buenos Aires: EDIART.
- Goodson, L. (2001). *"Creating and index of State failure likelihood. A research note"*. Jornal of Democracy.
- INEC. (2010). *Censo Económico*. Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.
- Jordi, B. (2003). *La ciudad conquistada*. Barcelona: Alianza.
- Julio, M. P. (1974). *Concepción católica de la política*. Buenos Aires: Dictio.
- Keynes, J. (1980). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. EE.UU.
- Lapierre, J. W. (2012). *El Análisis de los Sistemas Políticos*. México.
- IINZ, j. (1993). *"Los Peligros del presidencialismo"*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Luis, A. V. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Luis, B. (2005). *Percepciones sobre cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Focus Eurolatino.
- Malberg, C. d. (1948). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura.
- Militar, I. G. (2010). *Levantamiento de información geográfica-territorial por cantones del Eciador*. Quito: IGM.

- Pablo, L. V. (2000). *Manual de Derecho Político*. Madrid: Tecnos S.A.
- Paolo, C. (2003). *Gobierno, Léxico de político*. México: Nueva Visión.
- Payne, J. m. (2007). *Evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Universidad Complutense.
- Payne, J. M. (2007). *Evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Universidad Complutense.
- Planificación, S. N. (2012). *Matriz Productiva*. Quito: Recuperado septiembre 12/2013 www.planificación.gob.ec/wp-content/uploads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf.
- Portamiento, J. C. (1988). *La Producción de un orden, en Sociedad civil, Estado y Sistema político*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Roland, R. (1992). *Globalization*. Londres.
- Tomassini, L. (1994). *Qué espera la sociedad del Gobierno?* Chile: Universidad de Chile.
- Torrejón, M. J., & Urquiza, C. M. (2005). *Imaginario Social en la colaboración: voluntariado y solidaridad*. Santiago de Chile: Revista Mad, N° 13.

Trabajos citados

- Abramovich, V. &. (2006). *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. &. (2006). *El Umbral de la ciudadanía: El significado de los Derechos Sociales en el Estado Social Constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Adolfo, P. (1986). *Municipio*. Quito: IULA-Infoma 14.15.
- AGUILAR, L. (2004). *Gobernabilidad/Gobernanza*. México: FLACSO.
- Alberith, T. (2002). *Participación ciudadana*. Madrid.
- Alcántara, M. (2001). *Los Retos Políticos de la Gobernabilidad Democrática en América Latina*". México: IIS-UNAM.
- Almond, G. (2012). *Teoría Funcional de la Comunidad Política*. México.
- Altman, D. (2001). "*Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*". Revista Edición especial N° 8/9.
- André, H. (1971). *Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- ARELLANO, D. (2004). *Gestión Pública: Fuentes Analíticas, Críticas pertinentes y advertencias sobre su uso*. México: UNAM.
- ARELLANO, D. (2004). *Nueva Gestión Pública*. México D.F.: Porrúa.
- ARISMENDI A., A. (2002). *Derecho Constitucional*. Caracas: ACV.
- BAEZELAY, M. (2001). *La Nueva Gerencia Pública*. México.
- BARZELAY, M. (1998). *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BLANCO, I. &. (2002). *Proximidad y Participación: marco Conceptual y Presentación de Experiencias*. España.
- CABRERO, E. (2008). *La Innovación Local en América Latina. Los Avances y los Desafíos*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- CEPAL. (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Conaghan, C. (1995). *Políticos Vs. Partidos. Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano*. Santiago: CIEPLAN.
- Crozier, H. &. (1975). *The crisis of Democracy*. New York: University Press.

- CUNILL, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas-Venezuela: CLAD/Nueva Sociedad.
- Dalton, R. J. (2002). *"Democracy and its citizens: Patterns of political change"*. Mimeo.
- Del Álamo, O. (2001). *"La Jaula del poder, reflexiones sobre las sociedades democráticas"*. Biblioteca de Ideas. Instituto Internacional de gobernabilidad.
- DELAMAZA, G. (2004). *Innovación y Ciudadanía en la Gestión Territorial: el Rol de los Municipios, Programa de Innovación y Ciudadanía*. Santiago.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. México.
- Echeverría, J. (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- Eulogio, P. L. (1978). *La Prudencia Política*. Madrid: Gredos.
- Fernando, C. (2000). *La ciudad construida*. Quito: FLACSO.
- FINOT, I. (1998). *Descentralización del Estado y Participación Ciudadana en América Latina*. México: CEPAL.
- Germán, B. C. (1973). *Lecciones Elementales de Política*. Buenos Aires: EDIART.
- Goodson, L. (2001). *"Creating and index of State failure likelihood. A research note"*. Journal of Democracy.
- INEC. (2010). *Censo Económico*. Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.
- Jordi, B. (2003). *La ciudad conquistada*. Barcelona: Alianza.
- Julio, M. P. (1974). *Concepción católica de la política*. Buenos Aires: Dictio.
- Keynes, J. (1980). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. EE.UU.
- Lapierre, J. W. (2012). *El Análisis de los Sistemas Políticos*. México.
- IINZ, j. (1993). *"Los Peligros del presidencialismo"*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Luis, A. V. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Luis, B. (2005). *Percepciones sobre cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: Focus Eurolatino.
- Malberg, C. d. (1948). *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura.
- Militar, I. G. (2010). *Levantamiento de información geográfica-territorial por cantones del Ecuador*. Quito: IGM.

- Pablo, L. V. (2000). *Manual de Derecho Político*. Madrid: Tecnos S.A.
- Paolo, C. (2003). *Gobierno, Léxico de político*. México: Nueva Visión.
- Payne, J. m. (2007). *Evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Universidad Complutense.
- Payne, J. M. (2007). *Evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Universidad Complutense.
- Planificación, S. N. (2012). *Matriz Productiva*. Quito: Recuperado septiembre 12/2013 www.planificación.gob.ec/wp-content/uploads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf.
- Portamiento, J. C. (1988). *La Producción de un orden, en Sociedad civil, Estado y Sistema político*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Roland, R. (1992). *Globalization*. Londres.
- Tomassini, L. (1994). *Qué espera la sociedad del Gobierno?* Chile: Universidad de Chile.
- Torrejón, M. J., & Urquiza, C. M. (2005). *Imaginario Social en la colaboración: voluntariado y solidaridad*. Santiago de Chile: Revista Mad, N° 13.